

ANNO XXXIII - 1964/65

NUOVA SERIE A - N. 17

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE



EDITORE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

STVDI VRBINATI

SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE

Anno XXXIII

1964 - 1965

*
TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI
*

Redattore : prof. GIOVANNI GUALANDI

Direttore responsabile : prof. CARLO BO

Autorizzazione del Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950, n. 24

SOC. TIP. «MULTA PAUCIS» - Varese, Via G. Gozzi, 29

LIONELLO JONA CELESIA

**SUL PROBLEMA DEL FINANZIAMENTO
DEI PARTITI POLITICI**

SOMMARIO: Nel lavoro viene esaminato il problema del finanziamento pubblico dei partiti politici sia sostitutivo che integrativo di quello privato. Il finanziamento pubblico comporta, come conseguenza, la pubblicità ed il controllo dei bilanci dei partiti politici. L'esperienza estera è ampiamente analizzata. L'introduzione del finanziamento pubblico dovrebbe permettere una maggiore autonomia ai partiti politici, svincolati dall'assillo immediato e pressante della ricerca quotidiana di fondi.

1. Il problema della pubblicità e del controllo delle fonti di finanziamento dei partiti politici è per ogni paese democratico una questione vitale, che richiede una precisa regolamentazione, affinché il denaro non « consenta di trasformare direttamente il potere economico in azione politica » (1).

Non conosciamo con precisione quale sia il totale delle spese che i partiti politici affrontano per le loro molteplici attività di propaganda e di finanziamento, tuttavia possiamo, senza tema di essere smentiti, dire che raggiungano globalmente parecchi miliardi di lire annue per le spese di organizzazione delle attività ordinarie (spese per l'affitto di sedi, stipendi ai funzionari centrali, provinciali o periferici, rimborso delle spese di viaggio per convegni internazionali, per comitati centrali provinciali o per ogni altro genere di comitato, manifestazioni pubbliche, manifestazioni culturali, spese per la stampa o per le organizzazioni fiancheggiatrici), altri miliardi sono spesi per le campagne elettorali.

Per quanto riguarda le spese dei singoli partiti politici non possiamo che fare delle congetture o ipotesi anche se sono basate su elementi noti a tutti. Così, ad esempio, per il P.C.I.

(1) V. WRIGHT MILLS, *La élite del potere*, Milano, 1966, p. 161 ricorda che nell'ultimo dopoguerra i milionari del Texas hanno contribuito con cifre cospicue a finanziare varie campagne politiche e pare che influenzino la vita politica di almeno 30 Stati.

sappiamo che la organizzazione del partito comunista poggia su 11.222 sezioni comunali e 113 sezioni provinciali e 33.646 cellule ⁽²⁾. Vi sono inoltre circa 6.000 funzionari a livello federale e 195 a livello centrale, tutto questo apparato può confermare una spesa di funzionamento pari a circa 12 miliardi annui ⁽³⁾. A queste spese di natura ordinaria dobbiamo poi aggiungere spese di carattere straordinario come quelle per la stampa ⁽⁴⁾, il cui ammontare ha indotto il partito comunista alla soppressione di parecchi giornali o alla riduzione di quelli esistenti.

Il partito socialista italiano aveva prima dell'unificazione con il P.S.D.I. circa 8.000 sezioni comunali e 102 federazioni provinciali e 1.500 funzionari pagati su di un totale di 4.000; questa organizzazione, tenuto conto delle spese per i locali, riscaldamento, luce ed altre spese (televisione, biblioteca), spese per la stampa (L'Avanti tira meno di 100.000 copie) fa presumere che le spese del partito socialista ammontino a circa 5 miliardi annui ⁽⁵⁾. Per quanto riguarda il partito di maggioranza relativo, ci troviamo di fronte ad una situazione più complessa, infatti la struttura del movimento cattolico introduce un problema molto più vasto: la pluralità delle associazioni attive, nel processo politico che determinano non solo il successo elettorale della D.C., ma anche la sua vita interna ⁽⁶⁾. La D.C. ha 11-12 mila

⁽²⁾ Dal volume di V. ARALDI, *Il comunismo bussava alla porta*, Bianco, Milano 1967, si possono ricavare una serie di cifre molto eloquenti. L'autore ricorda che 850 sezioni hanno una sede propria, 3.787 l'hanno in affitto, 1842 sono fornite di televisione e 1.209 dispongono di una propria biblioteca. Si veda pure *Tempi Moderni*, Vol. 3°, aprile-giugno 1960, Roma, *Verificazioni strutturali e politiche del P.C.I. al suo III congresso*.

⁽³⁾ I. PIETRA, *Quanto costa un partito politico*, in *L'Illustrazione Italiana*, gennaio 1956, parla di 13-14 miliardi. Rinviamo anche al volume di G. GALLI, *Il Bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966, p. 175; R. CRESPI, *I conti in tasca ai partiti*, in *Biblioteca della libertà*, n. 7, 1967, p. 47 e ss.

⁽⁴⁾ A questo proposito J. WEISS, *La Stampa Quotidiana*, Lanfranco, pp. 299-323.

Si veda ancora G. GALLI, *Il Bipartitismo imperfetto*, cit., p. 267.

⁽⁵⁾ A. LANDOLFI, *P.S.I., Struttura, quadri, dirigenti, correnti*, in *Tempi Moderni*, Vol. 3, marzo 1962, p. 16 e ss.

⁽⁶⁾ Basta ricordare le ACLI, CIF (Centro Femminile Italiano) la Confe-

sezioni comunali (7) ed un centinaio di sezioni provinciali. Nulla sappiamo del numero dei funzionari. Tuttavia questi pochi dati fanno presumere una spesa d'ammontare per lo meno pari a quella del partito comunista. Ma a queste spese è necessario aggiungere quelle delle diverse organizzazioni cattoliche che fiancheggiano l'attività del partito e che rendono possibile il suo successo elettorale.

Tali spese incidono sul bilancio della D.C. ed eccedono quelle delle analoghe organizzazioni del P.C.I.

Per quanto riguarda i partiti minori P.L.I., P.S.D.I. (prima della fusione) P.S.I.U.P., M.S.I. P.D.I.U.M. e P.R.I. possiamo presumere un bilancio di spesa di circa 500 milioni annui cadauno che salgono successivamente nei periodi elettorali fino a raggiungere forse i 2.000 milioni (8).

2. Come fanno a finanziarsi i partiti politici? Anche in questo caso non possiamo fare che delle ipotesi teoriche; costruire una « tipologia » dei finanziamenti in modo analogo a quanto fatto da qualche altro studioso (9) (10).

Ipotizziamo una situazione di questo tipo circa i vari sistemi di finanziamento.

derazione dei coltivatori diretti (Bonomiana), CISL, Confederazioni delle cooperative, etc. È quindi difficile poter stimare l'effettivo ammontare delle spese della D.C. la quale può essere paragonata ad una confederazione di clubs più che ad un partito monolitico.

(7) *Tempi Moderni*, Vol. 4, 1961, p. 4.

(8) I. PIETRA sostiene ad esempio che il Partito Liberale Italiano nelle campagne elettorali spende quasi due miliardi.

(9) E. DE MITA, *Partiti politici e finanziamento pubblico*, in *Aggiornamenti sociali*, gennaio 1967, p. 74; E. ROSSI nella Tavola Rotonda su *Il finanziamento dei partiti*, in *Montecitorio*, 1963, nn. 10-11, p. 41; R. CRESPI, cit.

(10) A titolo di curiosità citiamo il volume di R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, Torino, 1966 che riporta una tabella dei finanziamenti all'organizzazione centrale fascista nel periodo ottobre 1921-dicembre 1924 divisa per città e per tipo di sottoscrittore (privati, istituti di credito, società industriali) pp. 766-767. Si veda anche il volume di E. ROSSI, *Padroni del vapore e fascismo*, Bari, 1966, p. 41.

- A) *Finanziamenti diretti.*
- B) *Finanziamenti indiretti.*
- C) *Finanziamenti occulti.*

I finanziamenti diretti sono costituiti dai contributi associativi degli iscritti. Così per il P.C.I. nel 1962 vi furono 1 miliardo 347.095.875 per tessere e bollini e 1.047.789.200 per sottoscrizione nazionale, nel 1963 1.588.498.643 per tessere e bollini e 1.081.828.650 per sottoscrizioni. La media per iscritto è stata lire 1.197 nel 1960, lire 1.344 nel 1961, lire 1.508 nel 1962 e lire 1.653 nel 1963. L'ammontare quindi delle entrate dirette è pari al 30 % delle spese del partito comunista. Possiamo immaginare che una percentuale analoga valga anche per gli altri partiti, salvo forse per quello di maggioranza relativa: i partiti che, in voti, hanno meno importanza del P.C.I., infatti hanno anche meno iscritti e, nello stesso tempo meno spese. L'un fattore verosimilmente bilancia l'altro nel formare la percentuale dell'apporto di tessere e bollini al totale. Per la D.C. il computo è complicato dalle offerte che le organizzazioni cattoliche possono raccogliere, facendo leva su motivi religiosi in in senso lato e che vanno specialmente alle organizzazioni fiancheggiatrici della D.C.

Definiamo finanziamenti indiretti quelli effettuati attraverso la gestione di attività commerciali o industriali dei partiti politici. Così ad esempio si dice che il P.C.I. controlli un'industria di confezioni (Vittadello) oppure si dice che il P.C.I. abbia finanziato la propria attività attraverso il monopolio del commercio con i paesi dell'Est che veniva effettuato esclusivamente fino a qualche anno fa da società controllate dal P.C.I. ⁽¹¹⁾, oppure attraverso la gestione di cooperative di consumo. Ne esistono 8.000 in tutta Italia e come afferma la stessa «lega

⁽¹¹⁾ Si veda nota dell'Ambasciatore italiano del 24 aprile 1961 a Mosca nel volume AA.VV. *Il problema del Comunismo*, Milano, 1964; CAVATERRA, *Le finanze comuniste*, pp. 258-259.

delle cooperative » questa costituisce la più grande rete di vendita esistente in Italia.

Per quanto riguarda i finanziamenti occulti non possiamo fare che delle congetture o immaginare quello che poi in realtà temiamo si verifichi quotidianamente.

Una prima ipotesi di finanziamento occulto può verificarsi a vantaggio dei partiti che stanno al governo attraverso finanziamenti effettuati da enti pubblici di gestione i quali hanno la possibilità di stornare cifre notevoli godendo di un'ampia autonomia finanziaria. Non è neppure necessaria l'autonomia finanziaria in quanto attraverso i premi ricevuti da fornitori per commesse affidate è possibile avere un ammontare di denaro molto cospicuo a favore dei partiti; o meglio del partito che ha la possibilità di nominare il dirigente dell'ente pubblico. Una seconda forma di finanziamento può verificarsi sia per enti pubblici economici che per enti privati allorchè ricevono dal governo agevolazioni o benefici (premi all'esportazione, licenze di importazione, contingenti di importazioni di beni scarsi). Inoltre il permesso di svolgere determinate attività industriali, effettuate dal governo a vantaggio di certi gruppi; così il permesso di svolgere certe attività (costruzioni di raffinerie).

Un'altra fonte occulta di finanziamento dei partiti politici la si ha negli altri svariati settori delle attività discrezionali della P.A. (servizi pubblici in concessione, transazioni di vertenze con la P.A., attività tributarie degli enti locali e anche dello Stato).

Questo sistema di finanziamento lo troviamo soprattutto nel campo edilizio dove è più discrezionale l'attività della Pubblica Amministrazione.

Il finanziamento viene poi fatto anche dai grossi gruppi industriali e finanziari privati per ottenere dei vantaggi da parte dei partiti politici (sia governativi che dell'opposizione), nel campo degli indirizzi generali della politica economico-sindacale: appoggio od opposizione ad un certo disegno di legge; a un

certo indirizzo di spesa pubblica; a certe modifiche fiscali, etc. etc.

Le conseguenze di questa situazione di fatto sono molto gravi poichè la vita dei partiti politici diviene legata più alla ricerca dei fondi per « tirare avanti » che al confronto dialettico delle tesi e rende sempre più corruttibile e più corrotta la burocrazia del nostro Paese (¹²).

3. *Rimedi.* Come si può rimediare a questa situazione di fatto? I rimedi possono essere di vario tipo, sia riguardanti l'ammontare massimo delle spese di ciascun partito, sia in relazione al problema della pubblicità dei bilanci (¹³), sia a quello delle fonti di finanziamento.

Possiamo sinteticamente indicarli:

1) Ridurre il fabbisogno finanziario fondamentale dei partiti politici.

2) Rendere obbligatoria la pubblicità dei bilanci.

3) Finanziare i partiti con contributi da parte dello Stato sia globalmente, sia integrando i finanziamenti propri dei partiti politici.

Il primo rimedio consisterebbe nel contenere talune spese dei partiti politici onde rendere meno affannosa la ricerca di fondi: A) limitando le spese di propaganda elettorale che sono le

(¹²) D. BARTOLI, *L'Italia burocratica*, 1965, Milano, p. 213. « È lo Stato che corrompe se stesso, ad opera dei propri dirigenti più alti. Questa forma di corruzione consiste nel finanziamento dei partiti con denaro pubblico o semi-pubblico ... Per raccogliere il denaro necessario alle loro spese specialmente in periodo elettorale, i partiti non ricorrono soltanto a questo mezzo illecito e si servono anche delle concessioni di appalti, di lavori statali o comunali, di forniture, imponendo alle ditte il pagamento di una percentuale. In tutti e due i casi, si tratta di corrompere anche se nessun funzionario o dirigente pubblico ne ha avuto profitto ».

(¹³) E. ROSSI, *op. cit.*, p. 41. Si vedano anche le acute osservazioni di B. LEONI, *Rappresentanza politica e rappresentatività dei partiti*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del primo congresso nazionale di dottrina dello Stato, a cura di P.L. ZAMPETTI, Milano, 1967, p. 86.

più costose; B) addossando, seguendo il sistema francese, alcune spese elettorali allo Stato (manifesti murali, etc.); C) stabilendo un plafond di spese massimo che ogni candidato elettorale può effettuare durante la campagna elettorale. Tuttavia come ha sottolineato Ernesto Rossi « neppure queste disposizioni (che si trovano nelle leggi inglesi e americane) possono raggiungere il loro obiettivo perchè i partiti intensificano le spese per la « concimazione » dei loro colleghi nei periodi pre-elettorali » ⁽¹⁴⁾. È opportuno sottolineare che l'art. 6 di un progetto di legge del Senatore Sturzo ⁽¹⁵⁾ presentato al Senato nel 1958 obbligava i candidati a presentare l'elenco di entrate e spese alla Cancelleria del Tribunale e le spese non potevano superare un certo plafond che variava a seconda del tipo di elezioni (comunali, provinciali, senatoriali o per Camera dei deputati).

4. Un secondo rimedio, ancora suggerito da Luigi Sturzo, è quello dell'obbligo che il bilancio dei partiti sia pubblico e sia depositato alla Cancelleria del Tribunale come il bilancio di una società azionaria. Attorno a questa proposta vi è stato un nutrito dibattito tra oppositori e sostenitori.

« La proposta di Don Sturzo, è stato osservato, era ingenua perchè nessuno ignora cosa siano i bilanci e la pratica della doppia contabilità; era anche pericolosa, perchè avrebbe dato ai governi la possibilità di servirsi degli organi di controllo per schiacciare gli oppositori » ⁽¹⁶⁾. Si potrebbe forse suggerire una soluzione intermedia, di non rendere pubblici i bilanci ma rimettere il controllo degli stessi ad un organo non politico — Corte dei Conti o Cassazione — organo che dovrebbe controllare che,

⁽¹⁴⁾ E. Rossi, *op. cit.*, p. 41 « perchè nessuna pubblica autorità riesce ad esercitare un serio controllo sui conti dei partiti ».

⁽¹⁵⁾ Proposta di legge del Senatore L. STURZO, presentata il 16 settembre 1958 « Disposizioni riguardanti i partiti politici candidati alle elezioni politiche e amministrative ».

⁽¹⁶⁾ E. DE MITA, *Partiti politici*, cit., p. 46. In posizione analoga troviamo anche C.A. JEMOLO che sostiene che « chi guarda la borsa guarda pure tutta la vita dei partiti », *Tav. Rotonda cit.*, n. 13

per quanto riguarda i fondi non di origine pubblica (di questo si dirà più avanti) il partito politico non ha superato l'ammontare di spese stabilito dalle disposizioni di legge. Con questo si viola meno l'autonomia dei partiti, e forse si riesce a diminuire la possibilità di finanziamento occulto o indiretto, eliminando le oligarchie che rimangono alla direzione dei partiti politici solo per ragioni di riserbo contabile ed impedendo il successo di quei candidati che hanno più quattrini⁽¹⁷⁾.

5. La pubblicità dei bilanci crea poi il problema del finanziamento pubblico dei partiti politici. Infatti il controllo delle spese richiede come logica conseguenza un sistema sostitutivo di finanziamento che elimini tanto quello occulto che quello indiretto.

Vediamo però quali sono le remore che possono nascere dall'introduzione di questa soluzione.

Una ragione *politica*: il cittadino sostenitore di un determinato partito è costretto a mantenere anche partiti avversari⁽¹⁸⁾. La struttura e la configurazione democratica dello Stato quale risulta dalla Costituzione, porta però a rilevare che i partiti politici sono organi determinanti e quasi istituzionalizzati dalla vita politica. Per questo, ci sembra, vi è un buon motivo per finanziarli al pari di altri organismi che non servono al singolo, ma alla collettività; così come il finanziamento delle spese militari o di giustizia non servono al singolo, ma all'intera collettività⁽¹⁹⁾ anche se una singola operazione compiace di più certi cittadini che certi altri che approverebbero una diversa politica internazionale o una diversa regolamentazione giuridica

⁽¹⁷⁾ Si veda in questo senso E. ROSSI, *Il finanziamento dei partiti*, cit., p. 40.

⁽¹⁸⁾ L'On. G. LEONE più semplicisticamente ha sostenuto che il finanziamento gioverebbe anche ai comunisti v. *Atti della III Assemblea di San Pellegrino*, Roma, 1964, p. 293.

⁽¹⁹⁾ Si tratta di spese indivisibili, F. FORTE, *Appunti di economia finanziaria: la spesa pubblica*. Torino, 1965, pp. 390 e ss.

(ad es., in cui nel diritto di famiglia vi sono diverse norme ⁽²⁰⁾).

Finanziando i partiti in base ai voti da essi ottenuti nelle ultime elezioni, si eviterebbe, del resto, che il singolo partito ricevesse più denaro pubblico di quel che in definitiva è il peso che la volontà popolare gli ha assegnato nella vita politica. Per assicurare lo specifico fine dell'esistenza di partiti che hanno una tradizione storica si dovrebbe stabilire un plafond unico di denaro fra i partiti con pochi voti, purchè la media dei loro voti in un certo numero di passate elezioni sia stato superiore all'1 % ⁽²¹⁾.

Il finanziamento con pubblico denaro non rappresenta certo la soluzione perfetta del problema di garantire l'autonomia finanziaria ai partiti politici, svincolandoli dalla posizione di sudditanza che hanno oggi nei confronti dei loro finanziatori, perchè la tentazione di assicurarsi dei fondi occulti che potenziano la possibilità del partito o di un certo gruppo o candidato, vi sarebbe sempre. Si pensi all'appoggio che, ad esempio, possono dare gli organi di stampa, la disponibilità di proprie riviste culturali, etc. etc.

⁽²⁰⁾ La Costituzione italiana art. 49 riconosce la funzione insostituibile del partito politico nel processo dialettico di formazione delle volontà del Paese: « Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Si veda C. ESPOSITO, *I partiti politici nella costituzione italiana*, in *Studi di L. Rossi*, Milano 1952; F. BENVENUTI, *I partiti politici*, in *Jus*, 1966, pp. 34-52; P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958. Si veda anche voce *Partito politico* a cura di G. PERTICONE, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino 1965, p. 519 e ss.

⁽²¹⁾ Per quanto riguarda poi i partiti che non hanno preso parte a precedenti competizioni elettorali gli stessi avranno un credito nei confronti dello Stato in misura pari al plafond minimo fisso valido per tutti i partiti semprechè raggiungano un determinato numero di voti o una certa rappresentanza elettorale. Una quota aggiuntiva di sovvenzione potrà poi venire ripartita in proporzione al numero dei voti ottenuti da ogni singolo partito. Questa proposta ci pare elimini la perplessità dei molti che vedono ostacolata l'entrata di nuovi partiti politici nella vita del paese.

Si veda fra gli altri G. GALLONI, *Partiti e democrazia*, in *Atti del terzo convegno di San Pellegrino*, Roma, 1964, pp. 169-172.

Tuttavia, assicurando un minimo che permetta loro di affrontare le spese di gestione ordinaria si verrebbe già a garantire agli stessi una certa libertà ed autonomia, poichè i partiti sarebbero svincolati dall'assillo immediato e pressante della ricerca quotidiana di fondi.

In ogni caso la mancanza di una disciplina legislativa nell'ordinamento interno dei partiti, in senso stretto, in tutti gli Stati retti a democrazia, deve farci reagire dall'accusa di una nostra particolare responsabilità in ordine alla mancanza stessa.

Tale situazione è tutt'altro che esclusivamente italiana.

La spinta a disciplinare il fenomeno dei partiti va accettata senza pregiudiziali negative, riguardanti una particolare debolezza della società italiana in cui non si vorrebbe indulgere. Il problema è semplicemente un problema del tipo di società in cui viviamo e le diversità di costumi nazionali vi aggiungono solo motivi speciali. Non bisogna però nascondersi la grande difficoltà dell'impresa ⁽²²⁾.

6. L'esperienza dei paesi stranieri è abbastanza limitata e non esiste in nessuna nazione alcuna norma organica che regoli questa materia in modo sistematico.

In *Gran Bretagna* il partito laburista pubblica di propria iniziativa un bilancio la cui veridicità è però messa in dubbio dai conservatori ⁽²³⁾. Esiste poi una limitazione nelle spese pari a 450 sterline per candidato più due pennies per ogni elettore della Contea: in questo modo si gradua la spesa del candidato in relazione al numero degli elettori del suo distretto. Ciascun candidato ha poi diritto di spendere 100 sterline del proprio patrimonio personale, ma tutte le spese devono essere fatte attraverso un « election agent ». Tuttavia mentre si limitano le

⁽²²⁾ L. ELIA, *Realtà e funzioni del Partito Politico: Orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e Democrazia* (Atti del 3° convegno di San Pellegrino), Roma 1964, p. 107-145.

⁽²³⁾ L. ELIA, *op. cit.*

spese dei candidati, i partiti politici non sono sottoposti ad alcun controllo.

In Francia: Prima della guerra lo Stato non concedeva ai partiti politici alcun sussidio; dopo la liberazione lo Stato si assunse alcune spese dei partiti in campagna elettorale: la carta per i manifesti, la stampa e l'affissione erano a carico dello Stato, ma ogni partito aveva diritto solo a tre manifesti grandi e tre piccoli per ogni collegio elettorale. Altre spese erano vietate, lo Stato auspicava che vi fosse una certa parità di mezzi fra tutti i candidati. L'articolo 19 della legge 13-10-1958 n. 58-945 chiarisce che lo Stato prende a suo carico per i candidati che hanno raggiunto il 5 % dei voti le spese di carta, la stampa delle schede di voto, dei manifesti delle circolari nonché le spese d'affissione ⁽²⁴⁾.

Negli Stati Uniti: la situazione è molto simile a quella inglese, esistono solo limitazioni nelle spese. Esiste infatti un severo controllo sulle spese dei partiti e dei candidati, ma non vi è alcuna norma circa il finanziamento ⁽²⁵⁾. I candidati alla Camera non possono spendere più di 2.500 dollari, quelli al Senato 5.000 a meno che non esistano circostanze particolari, in tale caso tali ammontari possono essere raddoppiati.

In Svezia: Il legislatore si è posto il problema del finanziamento straniero e quindi nel codice penale del 21 aprile 1962 all'art. 13 è statuito che chi riceve denaro da una potenza stra-

⁽²⁴⁾ Il decreto n. 58-1021 del 30 ottobre 1958 fissa le modalità di applicazione dell'art. 19, numero dei manifesti, dimensioni, etc.

⁽²⁵⁾ Nel volume di A.F. MAC DONALD, *American State Government and administration*, New York, 1955, p. 139 l'autore ricorda come sovente i partiti politici si finanziano attraverso l'autorizzazione ad attività illecite (gioco d'azzardo, case di piacere, etc.). Si veda anche il volume di A. HEARD, *The cost of democracy*, Chapel Hill, North Carolina, 1966 ove viene ampiamente esaminato il problema del finanziamento dei partiti, delle fonti di finanziamento. Viene anche ricordata la proposta di un finanziamento pubblico. Tale proposta venne formulata da senatori della sinistra democratica, pp. 434-435

niera per influenzare l'opinione politica è punito con la reclusione massima di anni due ⁽²⁶⁾.

In Germania: Già nel 1954 il Ministro delle Finanze federali Schaffer aveva propugnato la tesi del finanziamento pubblico dei partiti politici. Tuttavia solamente nel 1959 il Bundestag compì il primo passo in questa direzione probabilmente sotto l'impulso delle decisioni del Tribunale Costituzionale Federale del 24 giugno 1958 che dichiarò anticostituzionali le norme tributarie che esentavano dall'imposta sul reddito i contributi versati ai partiti dagli iscritti. Nello stesso anno vi fu un accordo fra i gruppi parlamentari e le commissioni del bilancio proposero, e l'Assemblea approvò, che nel bilancio preventivo del 1958 venisse incluso uno stanziamento di 5 milioni di marchi « per la promozione del lavoro di formazione politica » ⁽²⁷⁾. La ripartizione fra i partiti doveva avvenire sulla base di una percentuale del 5 % fra tutti i partiti ed il residuo diviso in proporzione al numero dei deputati di ciascun partito. Sull'utilizzazione di tale somma i partiti dovevano riferire solo al Presidente della Corte dei Conti Federale. Con Leggi elettorali proporzionali è in sostanza, il sistema da noi suggerito, perchè, come si nota, i partiti minori ricevono una somma più che proporzionale ai loro voti. In Germania però la legge elettorale esclude dai seggi i partiti che non abbiano superato un certo numero di voti. Così in pratica, si risolve in uno svantaggio per i piccoli partiti. Nel 1960 e 1961 la situazione sostanzialmente non mutò, nel 1962 il contributo fu elevato a 20 milioni di marchi, nonostante l'opposizione del gruppo parlamentare social democratico. Nel 1964 e nel 1965 il contributo fu elevato a 38 milioni di marchi ⁽²⁸⁾. È da rilevare che anche i bilanci

⁽²⁶⁾ E. DE MITA, *I partiti politici*, cit., p. 51 ricorda che in Svezia la tesi di un sostegno pubblico per la stampa ed i partiti politici è stata avanzata da varie parti.

⁽²⁷⁾ Atti della seduta del Bundestag del 12 giugno 1959 ed il Bilancio dell'anno, capitolo 0602, tit. 620.

⁽²⁸⁾ Bilancio 1964, cap. 0602, tit. 602; Bilancio 1965, Cap. 0602, tit. 612.

dei Lander contengono stanziamenti di minime entità per i contributi ai politici. Nel 1967 con sentenza del 19 luglio la Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionale il finanziamento ai partiti politici perchè taluni partiti non più rappresentati in Parlamento ne erano esclusi ed in secondo luogo per l'entità del finanziamento.

7. La situazione che potrebbe essersi, e temiamo si sia verificata nel nostro Paese, richiede che siano adottati provvedimenti per porre rimedio a questo stato di cose. Riteniamo infatti che uno degli elementi più utili per rafforzare un sistema democratico sia proprio quello della regolamentazione dei finanziamenti pubblici, onde evitare la cristallizzazione di determinate situazioni.

I punti fermi, che scaturiscono dal nostro esame a prescindere da un eventuale riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici sono proprio, per noi studiosi di contabilità pubblica, quello della pubblicità dei bilanci e del finanziamento pubblico dei partiti ⁽²⁹⁾.

Per quanto riguarda la pubblicità dei bilanci è valida l'osservazione mossa da qualche studioso, come il De Mita, della possibilità di manipolazioni degli stessi ed in secondo luogo il pericolo che attraverso il controllo per verificarne la veridicità si possa ledere o limitare il principio dell'autonomia e dell'indipendenza dei partiti politici. Ma d'altra parte è bensì vero che se le fonti di finanziamento sono lecite e non occulte non si devono temere le interferenze delle eventuali verifiche nella autonomia politica. L'unica obiezione di un certo peso è quella delle possibilità per il Governo di conoscere irregolarità di eventuali oppositori del regime e di intimorirli con la minaccia

(29) G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1964, p. 150: « Il loro carattere privato sembra comunque una garanzia della loro autonomia nei confronti dello Stato, nonostante il rilievo pubblicistico, anzi costituzionale della loro esistenza e della loro attività ».

di colpirli nel caso che la loro opposizione esca da certe regole di connivenza.

Il suggerimento da noi proposto di non rendere pubblici i bilanci e di demandare il loro controllo ad organi tecnici non legati al potere esecutivo, ci sembra dovrebbe ridurre alquanto questi inconvenienti ⁽³⁰⁾. Da un lato, il singolo partito non dovrebbe essere indotto a manipolazioni del bilancio dettate dalle esigenze di « vetrina » che potrebbero esservi, quando i bilanci fossero pubblici (diffondere nel pubblico un bilancio troppo grosso può essere considerato come cattiva pubblicità). Dall'altro lato, l'effettuazione del controllo da parte di organi tecnici autonomi, dovrebbe minimizzare le possibilità di uso governativo del potere di controllo per scopo di intimidamento delle opposizioni.

L'autonomia politica va intesa nel senso, che deve anche sussistere una piena autonomia della gestione contabile e che il controllo dei bilanci svolto da organi tecnici apolitici come in Germania, sia solo limitato a controlli di veridicità e non scenda mai nel giudizio sul merito delle varie spese. Il controllo di legittimità per i fondi di origine pubblica, dovrebbe essere basato su una norma molto lata che assicuri come legittimo ogni fine politico di spesa.

In Italia nell'ordinamento pubblico esistono già dei bilanci che hanno per legge un'ampia autonomia contabile, e che riguarda entità di cui si vuole salvaguardare la piena autonomia del potere esecutivo governativo, così, ad esempio, i bilanci degli organi costituzionali ⁽³¹⁾.

Per quanto riguarda infine il secondo aspetto, cioè il finanziamento pubblico come mezzo non sostitutivo di quello privato, ma integrativo, possiamo fare le seguenti considerazioni circa la sua ripartizione.

⁽³⁰⁾ Sul problema del controllo degli enti sovvenzionati G. INCROSSO, *Enti sovvenzionati dallo Stato e controllo della Corte dei Conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1963, dispensa 3^a, Parte IV, pp. 3 e ss.

⁽³¹⁾ S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1966, pp. 400 e ss.

In sintesi il Bilancio di ogni partito politico avrà questa forma:

Proventi patrimoniali (immobili, investimenti, proventi di attività politico-culturali)	L.
Contributi iscritti e simpatizzanti	»
Contributo fisso da parte dello Stato	»
Contributo percentuale all'ammontare dei voti da parte dello Stato	»
<hr/>	
Totale delle entrate	L.
Totale delle spese	L.
<i>AVANZO</i> (a incremento patrimoniale)	
o	
<i>DISAVANZO</i> (a carico degli esercizi successivi)	

Un partito, in base a quanto da noi spiegato circa le esigenze, di autonomia, dovrebbe avere il diritto a presentare bilanci in avanzo o disavanzo. Quest'ultimo non dovrebbe poterne comportare il fallimento non trattandosi di una attività commerciale. Esso limiterebbe soltanto, la facoltà dei fornitori a continuare a fare credito al partito o a sue singole sedi o sezioni. Ovviamente i crediti prolungati con scarse speranze di realizzo da parte di fornitori a cui succederebbero altre grosse forniture a credito di essi, per un tempo indefinito, finirebbero ad assumere la forma di contributi occulti di iscritti o simpatizzanti. Ma poichè i partiti non sarebbero sottoposti a pubblicità di bilancio, il carattere « occulto » di contributo di tali crediti sarebbe tale solo formalmente. L'organo contabile di controllo, infatti, sarebbe in grado di individuare la fonte e la natura intrinseca di tali crediti prolungati e sarebbe in grado di trarne esattamente le stesse conseguenze che potrebbero derivare dalla osservazione di ripetuti « contributi » da parte di enti che non hanno la facoltà, in base alle loro norme, di versarli.

POSTILLA

Non vogliamo concludere questo nostro articolo, senza ricordare che, dopo quella di Sturzo, vi sono state altre proposte per il finanziamento dei partiti politici.

L'on. Curti ⁽¹⁾ ha suggerito di finanziare i partiti per mezzo di una contribuzione obbligatoria, non a carico di tutti i cittadini, ma solo di coloro che traggono vantaggi dall'appartenenza diretta od indiretta alle organizzazioni di partito.

Dobbiamo anche ricordare l'on. Preti ⁽²⁾, che auspica non tanto un controllo od un aiuto statale, quanto piuttosto una lotta contro il «funzionarismo» per diminuire le spese dei partiti.

Altri, quali il Maranini ⁽³⁾, sono intervenuti sul problema, che è attualmente al centro di vivaci dibattiti.

Ci sia consentito di esprimere l'augurio che da tali dibattiti possa scaturire qualcosa di utile per la democrazia del nostro paese.

(1) A. CURTI, *Proposta di legge per l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un Fondo per il finanziamento dei partiti*, in *Mondo Finanziario*, 1966, 4, p. 8 ss.

(2) L. PRETI, *Le casse dei partiti*, in *Il Resto del Carlino*, 2 agosto 1967.

(3) G. MARANINI, *Le finanze dei partiti*, in *Il Corriere della Sera*, 3 settembre 1967.

ARMANDO GIORGETTI

**I LIMITI DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA
DEGLI ENTI AUTARCHICI TERRITORIALI**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Distinzione tra concetto di autonomia e di autarchia degli enti territoriali. — 3. L'autarchia ed il diritto di controllo dello Stato. — 4. Il decentramento amministrativo. — 5. Problemi generali dell'autogoverno finanziario degli enti minori territoriali. — 6. I limiti dell'autonomia finanziaria dei comuni e delle provincie. — 7. I limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni.

1. Nel nostro diritto positivo gli enti, definiti come *autarchici territoriali*, sono tre: la regione, la provincia ed il comune. Ai fini della presente, breve disamina e per evidenti ragioni che discendono dalla particolare strutturazione data dall'ordinamento costituzionale all'ente regione, appare conveniente considerare separatamente il problema dell'autonomia finanziaria del maggior ente autarchico territoriale, previsto dalla Costituzione ma finora solo parzialmente attuato. Pertanto, tratteremo il tema proposto, prendendo in esame prima i due minori enti locali (provincia e comune) e, successivamente, l'ente regione. Del resto, evidenti criteri di razionalità metodologica esigono che una indagine di tal genere non prescindenda da una impostazione organica del problema, la quale deve muovere dalla preventiva considerazione della particolarità dei differenti caratteri istituzionali e della altrettanto differente normativa giuridica che disciplina la vita di questi enti e che si risolvono in una diversa configurazione delle tre circoscrizioni amministrative autarchiche, collocando ciascuna di esse in una posizione peculiare rispetto al contesto dell'organizzazione statale.

Ma solo a guardare alle indispensabili interdipendenze funzionali che devono sussistere tra l'equilibrio generale della finanza pubblica e quello delle singole gestioni che tale attività realizzano, si vede come il problema richieda, sì, di essere posto e risolto nel rispetto del principio dell'*unità*, che sta a fondamento del sistema finanziario, ma anche in rapporto alla

specificità dei fini assegnati dalla legge agli enti ausiliari dell'azione statale. Dal che deriva una preliminare conseguenza: quella, cioè, che il diritto dei minori enti territoriali ad amministrare da sè i propri interessi trova il suo limite naturale ed invalicabile, oltre che nelle norme dell'ordinamento positivo, nella potestà originaria del massimo ente di vita pubblica di coordinare e di controllare l'azione di ogni minore organizzazione politico-amministrativa e, massimamente, di quelle che essendo chiamate ad attuare la cosiddetta amministrazione indiretta dello Stato, sono tenute più di altri a conformare la propria gestione ai criteri politici ed amministrativi segnati all'azione pubblica per il perseguimento e la migliore tutela degli interessi della collettività.

Peraltro, un'indagine sui limiti dell'autonomia finanziaria di questi enti minori, detti altrimenti corporazioni pubbliche necessarie ⁽¹⁾ ed ai quali solo da poco si è aggiunto l'ente regione, deve necessariamente rifarsi ai tipici caratteri istituzionali degli enti medesimi, onde individuare i confini segnati dall'attuale ordinamento alla loro attività, ai loro poteri ed alle loro finalità.

Trattandosi di enti a base corporativa i quali operano in vista di scopi comuni da raggiungere, tre sono gli aspetti che maggiormente li caratterizzano in uno Stato democratico ed unitario qual'è la nostra Repubblica: 1°) i componenti di queste corporazioni concorrono con la loro volontà ad eleggere gli organi dell'amministrazione attiva dell'ente; 2°) tutti coloro che ne fanno parte devono partecipare, in proporzione della loro capacità contributiva, agli oneri della spesa necessaria per il conseguimento degli scopi comuni; 3°) le autonomie locali ed il decentramento amministrativo non procedono da un potere originario degli enti, ma da un potere concesso dall'ordinamento costituzionale dello Stato *unitario*, sicchè essi sono tenuti a

⁽¹⁾ C. VITTA, *Diritto amministrativo*. vol. 1, 4^a ed., Torino 1954, p. 156.

svolgere la loro attività nell'ambito e nell'osservanza dei principi fissati dalle leggi della Repubblica.

Ma la questione dell'*autonomia finanziaria* degli enti locali, la quale va inquadrata nel più vasto e complesso problema d'indole politica e giuridica dell'autarchia di tali enti, richiede la preliminare individuazione della sfera riservata all'*autogoverno* dei minori enti territoriali, quale discende dalle funzioni che la legge demanda a queste persone giuridiche pubbliche, collocate dalla Costituzione in una posizione distinta, ma subordinata, rispetto alla superiore personalità dello Stato.

2. L'organizzazione verticale dello Stato e le esigenze di un decentramento politico ed amministrativo dell'azione pubblica, il cui ritmo va sempre più accentuandosi, implica, tra l'altro, la delega agli enti locali di un potere *derivato* di autoamministrazione e di una potestà normativa, anch'essa derivata, nei confronti degli appartenenti alle diverse comunità territoriali.

Non v'ha dubbio che tra gli enti pubblici minori, il comune è quello che ovunque, ma specialmente in Italia, si è maggiormente affermato, attraverso una esperienza della vita municipale che ha permesso, nei secoli, uno sviluppo istituzionale aderente ai bisogni ed alle aspirazioni dei suoi componenti, come nessun altro aggregato sociale. Tuttavia, non è questa la sede per un *excursus* sulle diverse forme assunte dal comune nel corso della storia. Per gli scopi che qui ci proponiamo, sarà sufficiente richiamarci a quegli elementi aventi una particolare rilevanza giuridica ed amministrativa nel campo del nostro ordinamento positivo e che attengono alla configurazione ed all'attività degli enti in parola. È d'uopo, pertanto, fare riferimento ai principi dettati dalla Costituzione e, segnatamente, agli articoli 128 e 129, per quanto riguarda i comuni e le provincie, ed agli articoli 115 e seguenti, per quanto concerne le regioni.

Com'è noto, l'articolo 128 della Costituzione definisce i

comuni e le provincie enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni. Il successivo articolo 129 statuisce che i comuni e le provincie sono anche circoscrizioni del decentramento statale e regionale. Tali norme, poste in relazione con le altre disposizioni della Carta costituzionale ed in particolare con gli articoli 114, 119 e 130 (suddivisione dello Stato in regioni, provincie e comuni; disciplina della finanza locale; controlli di legittimità e di merito sugli atti dei comuni e delle provincie da parte di organi regionali), conferiscono un rilievo costituzionale all'autarchia comunale e provinciale.

Per quanto riguarda le regioni, la Costituzione nell'introdurre nell'ordinamento statale questo nuovo ente territoriale e ponendolo in una posizione gerarchica preminente rispetto a tutti gli altri enti locali, con gli articoli 115 e seguenti ne ha stabilito i poteri e le funzioni.

Le regioni, oltre ad essere dotate di autonomia e di competenza legislativa propria per alcune materie specifiche, ma sempre nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e purchè non in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni, possiedono anche un'autonomia finanziaria, ma sempre nelle forme e nei termini fissati dalle leggi della Repubblica che la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni. Ad esse sono pure attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in rapporto ai bisogni dell'ente. Inoltre, gli atti amministrativi della regione sono sottoposti al controllo di legittimità e, nei casi previsti, di merito, da parte di organi decentrati dello Stato.

A questo punto è necessario chiarire concettualmente il significato dei termini: *autonomia*, *autarchia* e *decentramento* politico e amministrativo; anche perchè nel linguaggio corrente essi sono usati spesso indifferentemente e con riferimenti i più diversi.

Per *autonomia* degli enti minori territoriali si è soliti intendere il potere che queste persone giuridiche pubbliche hanno di amministrare da sè, nella sfera di libertà riconosciuta dalle leggi dello Stato, gli interessi che sono loro propri ed utilizzando i mezzi di cui dispongono (²).

Un simile concetto di autonomia implica primieramente che deve esistere una precisa delimitazione di compiti tra lo Stato ed enti locali e che a questi devono essere garantiti i mezzi indispensabili per assolvere le funzioni inerenti ai fini perseguiti. Ma se si vuole individuare l'esatto contenuto giuridico e la portata politica del termine di autonomia, occorre guardare al di là del significato che tale locuzione ha acquistato nella

(²) Sull'argomento esiste una ricca letteratura. Ci limitiamo a ricordare gli studi fondamentali del MARCHI, *Gli uffici locali dell'Amministrazione generale dello Stato*; di S. ROMANO, *Il Comune*; di U. FORTI, *I controlli dell'Amministrazione comunale*; di U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, compresi nel secondo volume del trattato dell'ORLANDO e quelli più recenti, ma non per questo meno importanti, dello ZANOBINI, *L'Amministrazione locale*, Padova 1935; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit.; A. GIANNINI, *Introduzione agli ordinamenti del Comune*, in « Enciclopedia dei Comuni », Firenze 1957; L. GIOVENCO, *L'ordinamento comunale (Struttura, organi, controlli)*, Milano 1958; G. FLAGIELLO, *Autarchia comunale*, in « Ammin. it. » 1947, p. 16 e 66; A. GHIANI, *L'autonomia e il sistema dei controlli sugli atti delle amministrazioni comunali*, ivi, 1947, 116; e *Le recenti polemiche sull'autonomia comunale*, in « Nuova Rass. » 1950, 3; E. PUGLIESI, *Autonomie finanziarie dei comuni e delle provincie*, ivi, 1945, 57; G. POLIDORI, *Con quali mezzi i comuni potrebbero realizzare l'autonomia finanziaria*, in « Nuova rassegna », 1949, 14; D. SOPRANO, *L'autonomia comunale e il commissario prefettizio*, in « Corriere ammin. », 1951, 1015; *La diarchia comunale e la costituzione; il commissario prefettizio*, in « Riv. Ammin. », 1951, 670; G. SOLMI, *Il controllo di merito sulle provincie e sui comuni secondo la nuova costituzione*, in « Ammin. loc. », 1951, I; D. MAMMINI, *I consorzi e le autonomie comunali*, in « Ammin. it. », 1953, 552; M.S. GIANNINI, *Commissioni amministratrici di municipalizzate e articolo 46 della Costituzione*, in « Riv. giur. lav. », 1954, II, 264. Un posto a parte nella vasta bibliografia italiana occupano gli studi di S. LESSONA riferentesi ad un particolare momento della struttura e della vita degli enti minori territoriali (*L'amministrazione autarchica e la sua posizione nella struttura dello Stato*, in « Riv. Pubbl. », 1939, 402; *Autarchia. Autoamministrazione, Amministrazione indiretta*, ivi, 1940, 129, ecc.).

Cfr. anche le voci *Autarchia* e *Autonomia* in « Enciclopedia italiana », vol. V, Roma 1949, pp. 536 e 582.

prassi amministrativa, onde stabilire gli elementi che ne costituiscono i caratteri e l'essenza. Occorre, cioè, considerare gli aspetti poliedrici del concetto di autonomia, quale si evince dall'assetto unitario dello Stato e dall'attività che esso esplica nel settore pubblico avvalendosi, per il raggiungimento di determinate finalità, dell'azione ausiliaria dei minori enti locali.

Com'è noto, la dottrina ricipendo il significato tecnico, tradizionalmente attribuito al termine, intende per autonomia, in primo luogo la speciale attribuzione di poteri normativi ad enti che derivano dallo Stato il loro ordinamento e le loro funzioni. Infatti, tutti gli enti minori territoriali e, massimamente, le regioni possiedono ed esercitano tali poteri, seppure in diverso grado. Ma, come meglio si vedrà, l'autogoverno locale non si esaurisce, nel suo contenuto e nella sua portata, alla sola potestà normativa delegata.

Se è vero che nel suo senso più generale l'autonomia sta ad indicare il potere di dar legge a se stesso, nell'ambito giuridico ordinariamente il termine è adoperato per significare il particolare *status* di un ente, dotato d'indipendenza, di libertà e, perciò, la non ingerenza di altri nella sfera di attività naturale propria di singoli o di collettività organizzate; ovvero per indicare l'uso del diritto che ad essi può competere. Tal'altra, invece, il termine viene usato per stabilire una relazione, un rapporto in cui chi possiede l'autonomia si trova nei confronti di altri e, più specificamente, per indicare la posizione di maggiore o minore dipendenza dell'ente verso ordinamenti superiori. Senza soffermarci sul significato storico di autonomia, in riferimento ad antichi e sorpassati ordinamenti, di cui il Comune fu indubbiamente la creazione più originale, occorre chiedersi quale significato debba oggi attribuirsi ad esso, sotto l'aspetto giuridico, logico e tecnico, desumendolo dall'etimologia del vocabolo e dallo sviluppo subito nel tempo dall'istituto in discussione.

Nei moderni ordinamenti, il potere legislativo, inteso *stricto sensu*, è un potere proprio, originario ed esclusivo dello Stato,

onde solo la volontà legislativa dello Stato è fonte di diritto; il che esclude che si possa parlare di potestà legislativa a proposito degli enti autarchici tradizionali, per la ragione che essi derivano unicamente dallo Stato un circoscritto potere normativo; mentre per quanto concerne l'ente regionale, in base al dettato costituzionale di cui agli articoli 117 e 123, ultimo comma, è prevista invero una più ampia facoltà normativa, costituente — secondo il VITTA ⁽³⁾ — «una sottospecie di norme che rientrano nella formazione dell'ordinamento giuridico obiettivo».

Comunque, a riguardo degli enti autarchici appare improprio parlare di autonomia. Meglio si adatta il termine di *autarchia*: termine, questo, che pur implicando anch'esso l'idea fondamentale di un rapporto fra Stato ed enti collettivi minori, si differenzia dal significato attribuito all'autonomia; in quanto il concetto di autarchia sta ad indicare una relativa indipendenza dal potere governativo. Ma non essendo quest'ultimo vocabolo entrato nel linguaggio corrente, osserva sempre il citato A., «allorchè la costituzione parla di autonomia, si deve intendere che allude agli enti che noi denominiamo autarchici. Ne segue che la costituzione dichiara di rispettare l'esistenza di codesti enti ed anche di promuovere la creazione di simili all'occorrenza, e quando aggiunge che si farà luogo a decentramento accenna qui appunto al decentramento autarchico, cioè al passaggio di funzioni statali a questi enti minori».

Da tutto ciò discende che gli enti autarchici territoriali non sono enti autonomi nel pieno senso del termine. E l'uso indifferente dei due vocaboli è causa di confusione e d'incertezza.

Sostenere che autonomia e autarchia siano, in sostanza, la stessa cosa, significa affermare che le norme emanate dagli enti locali abbiano forza cogente per tutta la collettività, al pari delle norme dell'ordinamento giuridico statale. Ma gli enti locali

(3) C. VITTA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 82.

non possiedono un potere legislativo autonomo, sibbene *derivato* dallo Stato e l'attività di tali enti, i loro compiti e le loro funzioni normative ed amministrative sono stabiliti dalle leggi dello Stato e soltanto entro i limiti da queste fissati, gli enti autarchici possono svolgere la loro attività.

La facoltà di autoamministrarsi di cui godono le minori collettività dello Stato appare, pertanto, cosa ben diversa dal potere legislativo di cui gode per diritto originario ed in misura piena, il massimo ente di vita pubblica: cioè, lo Stato.

Che in epoca storica l'ordinamento politico costituzionale dei comuni si fondasse non soltanto sul potere dell'autoamministrazione, ma anche sulla potestà legislativa, in analogia ad antichi assetti delle città-stato, non può influire su una corretta e moderna esegesi del termine di autonomia, riferito agli istituti dell'ordinamento pubblico del nostro tempo. In questa sfera del diritto la dottrina, non da ora, ha sostituito, perciò al termine di autonomia, quello più consono di autarchia: sia in conseguenza del processo evolutivo subito da talune istituzioni, sia allo scopo di delimitare con maggiore precisione il campo d'azione riservato dalle leggi della Repubblica agli enti ausiliari dell'attività statale. Così inquadrato, si vede che il concetto di autarchia esprime meglio anche quell'aspetto dell'assetto istituzionale riguardante il potere regolamentare, concesso dalle leggi dello Stato agli enti, quale strumento necessario per realizzare i fini che essi perseguono e per organizzare la propria vita amministrativa.

Ad ogni modo, anche se si volesse configurare questa attività regolamentare come una vera potestà legislativa, si tratterebbe, pur sempre, di un potere secondario e derivato rispetto a quello sovrano ed esclusivo che compete allo Stato e che solo lo Stato può delegare ad enti pubblici minori. Del resto, com'è il caso delle regioni, anche quando all'ente è riservata una potestà legislativa ben più ampia che ai comuni e alle provincie, ciò avviene in forza di un potere concesso dall'ordinamento statale. Da questo consegue che anche il maggiore ente autarchico

territoriale, di recente creazione, può sì emanare norme legislative per le materie tassativamente previste dal dettato costituzionale, purchè non in contrasto con l'ordinamento statale e con gli interessi della collettività nazionale, e stabilire il proprio statuto; ma all'ente regione è inibito di legiferare in via diretta, potendolo fare soltanto in via indiretta. Le regioni non possono neppure emanare norme per l'attuazione delle leggi della Repubblica nel caso che queste, pur fissando solo i principi generali, non demandino espressamente alla regione uno specifico potere normativo.

Altra conseguenza logica che da tali premesse discende è che le norme regolamentari degli enti autarchici non si pongono nel contesto dell'ordinamento positivo come fonti dirette del diritto (il che anche ai fini di un'indagine sui limiti dell'*autonomia finanziaria* degli enti autarchici ha notevole peso), in quanto esse traggono origine ed efficacia dalla volontà e dalla legislazione dello Stato. Pertanto, l'attività normativa degli enti autarchici non si estrinseca nella creazione e nella dichiarazione del diritto, ma rappresenta una forma indiretta e minore della norma amministrativa, quale strumento necessario per il raggiungimento dei fini degli enti.

Se per autonomia non può intendersi, dunque, il potere normativo concesso agli enti locali per la loro azione amministrativa, dato che essa esprime il concetto di una piena potestà legislativa, concepita in antitesi ad una facoltà legislativa delegata o derivata, e di cui l'esercizio sia, comunque, concesso dallo Stato, non va tuttavia confusa, come rileva il MARCHI⁽⁴⁾, l'autonomia con la sovranità. Se autonomia — scrive l'A. citato — « significa potere di dar leggi a sè stessi, il contrario cioè di aver leggi da altri, occorre dedurne che di essa non si possa parlare a proposito dello Stato sovrano, la cui natura, appunto, perchè sovrana, esclude già di per sè e in modo assoluto ch'esso

(4) T. MARCHI, *Autonomia*, in « Enciclopedia italiana », cit., p. 583.

possa ricevere da altri le leggi: sarebbe davvero un'affermazione banale, dice il LEBAND, il dire che il più alto potere, il potere sovrano, non riceve da altri la propria legge e ch'esso solo può darla a sè stesso. Sovranità, autonomia sono quindi concetti distinti. (...) Autonomia designa quindi un potere *non sovrano*, ma capace, in virtù di un diritto proprio, *non derivato*, di dettar norme giuridiche, di darsi la propria legge di vita, la propria costituzione. Sembra dunque esatto ritenere ch'essa trovi il suo campo di svolgimento e di attuazione in quella sfera che allo Stato *autonomo* è lasciata libera dallo Stato sovrano: in essa lo Stato autonomo esercita vera funzione legislativa e l'esercita a mezzo di appositi organi legislativi. (...) Tale concetto di autonomia che si rispecchia nella situazione giuridica interna della quale sono oggigiorno caratterizzati i rapporti fra lo Stato federale e gli Stati membri: Stati, che in virtù di un proprio potere d'organizzazione, della legge insomma ch'essi danno a sè stessi, posseggono ed esercitano tutte le funzioni del potere statale: e che, scomparendo eventualmente lo Stato sovrano, cesserebbero di essere semplicemente autonomi per divenire, a loro volta, altrettanti Stati sovrani». È, perciò, di chiara evidenza che un simile concetto di autonomia non può trovare riscontro nello Stato *semplice* o *unitario* (come la Costituzione all'art. 5 solennemente riafferma essere la Repubblica italiana), sibbene in una qualsiasi delle forme assunte nel nostro tempo dallo Stato *composto* ed in cui è evidente l'esigenza, per garantire la normale disciplina dei rapporti di coesistenza tra gli stati, di conciliare armonicamente le necessità della vita del tutto con le particolari occorrenze e le aspirazioni delle diverse individualità che lo compongono. Alla luce di tali principi appaiono, perciò, infondate le pretese di coloro — e non sono pochi — che reclamano per i minori enti territoriali addirittura una « piena autonomia ». Non può concepirsi, nè esistere uno Stato *unitario*, qual'è il nostro che, pur nel rispetto e nella promozione dell'autogoverno locale e del decentramento am-

ministrativo, non sia organizzato sotto una sola potestà d'impero ed una sola volontà legislativa. Pertanto, l'esercizio di tale potere originario che compete nella forma unitaria, solo allo Stato ed è volto al raggiungimento di scopi d'interesse generale per la collettività, non può soffrire deroghe, nè limitazioni, nè confusioni. Questo tipo di Stato che è tra i più semplici ma, strutturalmente, tra i più rigidi, non consente alterazioni sostanziali nel suo sistema organizzativo attraverso il quale si attua, appunto, un'unica potestà legislativa. La pluralità degli organi costituzionali e la divisione delle funzioni, anche di carattere normativo, in questo caso non vanno intese, dunque, come attenuazione o rinuncia a nessuna delle prerogative e dei principi sui quali riposa tale forma statale; nè, ancor meno, come contraddizione al concetto di un'unica sovranità ed un'unica potestà legislativa dello Stato. Ove in questa forma di Stato si ammettesse un pluralismo di quello che si usa definire potere originario d'impero, ancorchè delegato e limitato a particolari settori della vita pubblica, il massimo ente perderebbe automaticamente le caratteristiche peculiari che lo caratterizzano in maniera inconfondibile da ogni altra forma di Stato, per trasformarsi inevitabilmente in un altro ordinamento politico — non diciamo migliore o peggiore — che potrà essere quello federale, composto, ecc., ma che, comunque, sarebbe cosa diversa dallo Stato *unitario*.

Che in avvenire la naturale evoluzione delle pubbliche istituzioni possa condurre a forme e ad ordinamenti statali differenti da quelli attuali, nessuno certo può escludere; ma ciò non infirma minimamente la validità di una impostazione del problema basata sugli attuali ordinamenti e su consolidati principi dottrinali.

3. Il concetto di *autarchia*, riferito ai minori enti territoriali che vivono ed operano nell'assetto dello Stato unitario, trae origine dal concetto di persona giuridica pubblica ed ha il suo fondamento e la sua giustificazione nelle esigenze di taluni

enti pubblici, ausiliari dell'azione dello Stato ed a questo subordinati, aventi scopi propri, un'attività propria e una propria volontà. Si tratta, come si vede, di un concetto essenzialmente giuridico in cui, peraltro, convergono fattori politici, amministrativi e sociali. Tale configurazione dell'autarchia deriva da una secolare evoluzione degli istituti politici europei, ma essa si distingue da quella che sta a fondamento di altri sistemi e di altri ordinamenti delle istituzioni locali: come, per es., quella del *selfgovernment*, tipica del carattere e dello sviluppo storico dei popoli di lingua inglese. In Germania, come si sa, l'autarchia (*Selbstverwaltung*) è intesa come diritto ad una sfera propria ed esclusiva di azione, contrapposta a quella delegata o derivata e considerata quale sfera inalterabile, limitata però alla sola amministrazione patrimoniale dell'ente autarchico, ma sulla quale lo Stato non ha alcun potere d'interferenza.

Il moderno concetto di autarchia, posto in relazione con l'evoluzione del concetto di personalità giuridica e con gli ordinamenti che reggono i minori enti territoriali di uno Stato unitario, come il nostro, presuppone l'idea di un rapporto giuridico tra persone di diritto pubblico: quindi, fra lo Stato e le persone amministrative che ne sono membri e che in esso operano per determinate finalità pubbliche. A parere di una larga parte della dottrina questo concetto sarebbe quindi riferibile soltanto a talune persone giuridiche di diritto pubblico (enti territoriali ed istituzioni locali). Tra gli elementi che implica l'autarchia dei minori enti territoriali, è qui da ricordare quello di natura economica-finanziaria, comprendente tutti i beni ed i mezzi di cui l'ente dispone per assolvere i pubblici servizi a cui è obbligato.

Nel rapporto esistente tra pubbliche funzioni e patrimonio dell'ente, risiede la ragione più valida che impedisce di attribuire a queste persone giuridiche di diritto pubblico la piena indipendenza nell'amministrazione del proprio patrimonio. Giuridicamente fondata sulle leggi dello Stato e vincolata all'osser-

vanza del principio dell'*unità* di uno dei suoi istituti fondamentali, qual'è la finanza pubblica, l'attività finanziaria dei minori enti territoriali trova i suoi limiti giuridici, economici, sociali e tecnici, nel sistema legislativo e finanziario statale, sia a riguardo dei modi e della misura dell'imposizione fiscale per l'acquisizione delle entrate pubbliche, sia a riguardo dei modi e della misura della spesa.

Un altro requisito dell'autarchia che conviene sottolineare in questa sede è quello dei *controlli* dello Stato ed esso trova piena giustificazione nella cura degli interessi dell'intera collettività, onde assicurare che gli enti autarchici, chiamati ad assolvere pubbliche funzioni, conformino la propria azione alle norme dell'ordinamento positivo e ad oculati criteri di convenienza amministrativa.

A ben considerare, questi controlli sugli enti autarchici hanno natura e finalità diverse dalla tutela del diritto privato; in quanto essi non soltanto non costituiscono negazione della capacità degli enti di autoamministrarsi, ma ne rappresentano invece la conferma, essendo il nostro sistema del controllo statale basato sul concetto che gli enti, aventi una capacità riconosciuta dalle leggi, possano in taluni casi non agire in conformità ai fini per il raggiungimento dei quali la capacità stessa fu loro riconosciuta. E di tali possibili inosservanze anche di recente si sono avuti numerosi esempi.

Questi controlli, inoltre, non hanno nulla in comune con quelli che conseguono dal principio di subordinazione gerarchica, dato che i rapporti giuridici che passano fra lo Stato e gli enti autarchici sono di natura diversa e quindi non paragonabili a quelli che esistono tra organi superiori e subordinati della gerarchia. La caratteristica di tali controlli, scrive il MARCHI ⁽⁵⁾, «è di mantenere distinti gli uni dagli altri gli atti dell'autorità che esercita il controllo medesimo, da quelli

⁽⁵⁾ T. MARCHI, *Autarchia*, in « Enciclopedia italiana », cit., p. 537.

dell'ente che il controllo subisce: ciascuno ha entità propria, una esistenza distinta, è completo di per sè, ha scopo, contenuto ed effetti diversi da quelli dell'altro, ponendosi così il controllo non come mezzo di collaborare con l'altrui volontà o d'integrarla, ma come mezzo soltanto moderatore di volontà distinta ed indipendente. (...) La tendenza delle legislazioni moderne è verso una procedura agile e snella dei controlli; si tende inoltre generalmente a renderli giurisdizionali per mantenere le autorità ad essi preposte entro i limiti voluti dalla legge. Il rapporto giuridico tra lo Stato e gli enti autarchici implica reciproci diritti e doveri; al primo spetta il diritto di pretendere che la vita dei secondi si svolga in perfetta armonia con le prescrizioni di legge, e a questo diritto di supremazia dello Stato fa riscontro il dovere di sudditanza degli enti: elemento di dovere, codesto, che ha quella speciale importanza che l'elemento stesso ha nel campo del diritto pubblico, essenzialmente *ius cogens*. (...) L'autarchia è dunque un vasto e complesso istituto di diritto pubblico intimamente partecipe della costituzione dello Stato. Esso può essere definito come quello che nei grandi stati moderni regola sistematicamente le relazioni giuridiche fra lo Stato e le persone amministrative a questo sottoposte, le quali, riconosciute o create dallo Stato come altrettanti centri d'interessi pubblici, sono messe in grado, in virtù di un'attribuzione di doveri e di diritti, di cooperare con esso, nei limiti segnati dalla legge, sotto il suo controllo, mediante la realizzazione dei loro compiti connessi, per ragione di territorio o di scopo, al raggiungimento dei fini statali ».

4. Per *decentramento amministrativo* generalmente s'intende il trasferimento dell'esercizio di funzioni amministrative pubbliche dal potere centrale ad enti locali, presso i quali si ritiene che esse possano trovare più conveniente ed opportuna realizzazione, lasciando tuttavia inalterato il principio dell'unità e della sovranità statale.

La tendenza al decentramento di funzioni amministrative, facenti capo allo Stato, ad enti minori dell'apparato pubblico si è sviluppato contemporaneamente all'accrescersi dei fini pubblici; donde la necessità di snellire i compiti della burocrazia centrale, trasferendo localmente quelle attività che meglio si prestano ad essere attuate *in loco*. Il che, come nota ancora il MARCHI (6), si fonda sul principio che « se meglio si governa da lontano, meglio si amministra da vicino ».

La rapida evoluzione dell'assetto sociale e l'espansione dei compiti pubblici, cui fa riscontro una riconosciuta lentezza dell'azione pubblica nell'adeguarsi alla mutata realtà della vita della collettività e dei minori aggregati politico-amministrativi, rendono sempre più difficile la tempestività dell'intervento e del coordinamento dei poteri centrali. Demandando, invece, agli enti locali l'assolvimento di un maggior numero di funzioni, è possibile armonizzare larga parte dell'attività pubblica con la dinamica dei bisogni locali, stimolando, inoltre, lo spirito d'iniziativa ed il senso di responsabilità degli amministratori periferici. Ma soprattutto si accelera l'assolvimento delle funzioni amministrative ed inoltre si consegue un notevole risparmio di spesa e di tempo.

È peraltro evidente che ad un costante aumento nel trasferimento di funzioni amministrative centralizzate, deve far riscontro il prudente e retto esercizio dell'attività locale; altrimenti i vantaggi del decentramento sarebbero annullati, con pregiudizio del pubblico interesse e di quello dei singoli.

Il decentramento non si esaurisce, tuttavia, nella sfera amministrativa; comunque è indubbio, come del resto la pratica dimostra, che le funzioni ad essa inerenti sono quelle che, più di altre, si prestano ad essere affidate alla cura di enti ed uffici pubblici locali. A seconda, dunque, che il trasferimento sia

(6) T. MARCHI, *Decentramento*, in « Enciclopedia italiana », vol. XII, Roma 1950, p. 459.

fatto ad enti autarchici o ad uffici pubblici locali, si ha il decentramento *autarchico* o il decentramento *burocratico*.

Nei grandi Stati *unitari* si può parlare, come scrive il MARCHI, « di un decentramento costituzionale o politico », allorchè lo Stato localizzi l'esercizio della sovranità, non soltanto nella funzione amministrativa, ma anche in quella legislativa e giudiziaria, purchè però l'organizzazione dei vari centri locali riposi sempre sull'ordinamento giuridico dello Stato. Nel qual caso si può procedere attraverso due sistemi: preporre supreme autorità governative a date parti dello Stato che richiedono uno speciale governo ed affidando loro quelle supreme funzioni che il governo centrale esercita in tutto lo Stato (è questo il sistema seguito in alcuni territori con istituti, quali i vicerè, luogotenenti, governatori, ecc.) che localizzano la maestà degli organi supremi in parti del territorio o metropolitano o coloniale; oppure può il decentramento essere attuato anche in favore di enti territoriali aventi natura costituzionale, dotati di regime politico particolare il quale, mentre riconosce la loro individualità non rinnega l'unità dello Stato cui essi appartengono. Tipico esempio sono alcune residue colonie autonome inglesi: esempio, che rappresenta l'estremo limite a cui può giungere il decentramento senza che l'unità statale sia infirmata o soppressa.

Ma restando al problema del decentramento, quale si configura negli ordinamenti del nostro diritto positivo a riguardo degli enti minori territoriali, esso — come rileva il LUCIFREDI (7) —

(7) R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo*, in « Novissimo Digesto Italiano », vol. V, Torino 1960, p. 247. Cfr. anche: G. MIELE, *Il decentramento regionale*, in « Corriere amm.vo », 1953, p. 29; A.M. SANBULLI, *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e delle autonomie*, in « Amm. Ital. », 1953, p. 97; M. LA TORRE, *Decentramento*, ivi, 1953, p. 928; G. VIGNOCCHI, *Verso la realizzazione del decentramento amministrativo*, in « Nuova Rassegna », 1953, p. 81; DUCCESCHI, *Decentramento amministrativo; l'insediamento della Commissione parlamentare*, in « Nuova rass. di legisl. per i Comuni », 1954, p. 801; MAGGIO, *Decentramento*, in « Riv. delle provincie », 1955, p. 261; GHERARDI, *Il decentramento dei servizi del Ministero della P.I.*, Roma 1956; GROSSO, *Decentramento: vicende di una delega legislativa*, in « Diritto dell'economia », 1956,

«va considerato al tempo stesso come un problema politico di portata costituzionale e come un problema tecnico. Sotto il primo profilo il problema si riconnette al problema costituzionale delle autonomie locali. È logico che diversa soluzione esso deve ricevere a seconda che si voglia attuare un sistema rigorosamente uniforme e vincolato di amministrazione, in cui gli organi costituzionali soltanto abbiano il potere di impartire le direttive per tutta la vita del Paese, oppure si vogliano consentire entro certi limiti libere differenziazioni di ordinamenti e di orientamenti, in armonia con le tradizioni, le condizioni-ambiente e le aspirazioni delle varie parti del territorio nazionale. Sotto il secondo profilo, invece, si tratta solo di vedere, indipendentemente da ogni postulato politico, se una buona amministrazione possa ottenersi più da un regime accentrato o da un regime decentrato; in altri termini, se ad attuare la più rapida e completa soddisfazione dei bisogni pubblici sia più idonea una amministrazione accentrata o una amministrazione decentrata ». Il decentramento ha indubbiamente i suoi obiettivi vantaggi che sarebbe inutile disconoscere. Resta, quindi da vedere se essi, almeno in teoria, compensino gli indubbi svantaggi. Come lo stesso LUCIFREDI riconosce, «l'adozione di un'organizzazione decentrata implica molti gravi pericoli, tra i quali si ricordano, come più importanti, l'impossibilità di realizzare una precisa linea di azione predeterminata, spesso indispensabile per il raggiungimento dei fini pubblici, e la conseguente creazione di situazioni di disparità di trattamento di fronte a circostanze-ambiente identiche, che logica vorrebbe fossero poste tutte sullo stesso piano e risolte in modo uniforme. Si aggiunga il richiamo agli effetti nefasti dello spirito di campanile, spesso insito nell'animo di chi *in loco* deve provvedere, onde (come scrive il DE GIOANNIS GIANQUINTO, nel

n. 3; e ancora del LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo. Luci ed ombre nell'applicazione della legge-delega*, in «Amm. Ital.», 1957, p. 5; LUCIFREDI-COLETTI, *Decentramento amministrativo; Commento delle leggi di delega 11 marzo 1953, n. 150, e dei decreti legislativi delegati*, Torino 1956.

suo *Corso di dir. amm.*, Firenze 1879, vol. II, p. 452; *n.d.a.*), gli amministratori perdono quella guarentigia di imparzialità e quella sollecitudine d'onore, che più sovente trovansi nelle regioni più alte del potere, ben lungi dalle piccole passioni di campanile, e che, non conoscendo gli interessati, non può essere tocco dello spirito dei partiti turbolenti del luogo. Si mettono altresì in risalto, sotto un profilo politico, gli eccessi cui si può giungere nell'esercizio fazioso di pubblici poteri da parte di amministratori locali, preoccupati più di contribuire al trionfo delle ideologie politiche, di cui sono esponenti, che non di operare a vantaggio del pubblico bene. Non si dimentica, infine, di far appello alle particolari esigenze di tecnicismo, che sono proprie dell'attività amministrativa dei tempi nostri, per dedurne che solo al centro è possibile disporre di quei funzionari specializzati, dai quali soltanto può attendersi un'azione adeguata alle necessità. Che situazioni del genere possano crearsi, continua il LUCIFREDI, e in realtà talvolta si creino là dove vi sono ordinamenti decentrati in atto, non può essere contestato. Peraltro, non sembra che il rilievo di questi possibili aspetti svantaggiosi del decentramento possa avere per risultato di sconsigliare l'adozione; piuttosto ne consiglia la realizzazione con opportune cautele». Fin qui il LUCIFREDI.

Tuttavia, pur riconoscendo in linea teorica i benefici del decentramento, noi riteniamo che il problema richieda la preventiva soluzione di molti aspetti importanti, non ultimo quello finanziario.

Quando da più parti e spesso con termini generici (autonomia, libertà, decentramento, ecc.), si postula un largo incremento nel passaggio di funzioni dallo Stato ad enti minori⁽⁸⁾,

(8) Com'è noto, con la legge 11 marzo 1953, n. 150, successivamente prorogata con la legge 18 giugno 1954, n. 343, il Parlamento in virtù del dettato dell'articolo 76 della Costituzione attribuì al Governo una specifica delega legislativa per attuare e disciplinare l'attribuzione di funzioni statali, d'interesse esclusivamente locale, alle provincie, ai comuni ed altri enti locali e per l'attuazione del

si trascura d'indicare in quali istituti, in quali forme ed entro quali limiti dovrebbe concretarsi questo accrescimento di compiti degli enti locali, salvaguardando al tempo stesso l'ordinamento *unitario* dello Stato.

In altre parole, alle solenni e ripetute petizioni di principio per un allargamento delle funzioni dei minori enti territoriali non corrispondono, specie in sede politica, proposte chiare e convincenti; nè si puntualizza la sfera dell'azione pubblica dove particolarmente dovrebbe e potrebbe realizzarsi questo maggiore decentramento. Riguarda esso solo il campo normativo, o quello politico, ovvero quello finanziario...? O tutti questi settori unitariamente considerati...?

Per gli scopi di questa nostra indagine a noi preme considerare soprattutto l'aspetto finanziario del problema, ma è evidente che queste istanze, spesso volutamente espresse in maniera generica, pur non rinunciando ad incentrarsi su particolari riferimenti settoriali, ne allargano tuttavia la portata ed il significato comprendendovi tutta la sfera dell'attività statale.

Al pari di una potestà normativa degli enti autarchici territoriali, non è inconciliabile con l'assetto unitario dello Stato una loro responsabile autonomia *politica* che la Costituzione peraltro prevede e tutela: autonomia, questa, che configurandosi anch'essa in uno *status* giuridico peculiare dell'ente, si tra-

decentramento *amministrativo*. In forza di tale legge furono emanati sedici decreti legislativi delegati; ma per quanto concerne il decentramento *autarchico*, generalmente si riconosce che, pur essendo state conferite nuove attribuzioni agli enti interessati, i problemi di fondo sono rimasti insoluti, non essendo stati finora nè determinati legislativamente i limiti di tale decentramento, nè attuati i necessari provvedimenti di un migliore coordinamento e per il controllo dell'attività pubblica che l'attribuzione di maggiori funzioni statali agli enti autarchici evidentemente presuppone. In proposito sono da segnalare i motivi d'incertezza e di preoccupazione che, per il buon governo della finanza locale, derivano dalla nota sentenza della Corte Costituzionale del 17 maggio 1966, n. 55, con la quale dichiarandosi l'illegittimità della giurisdizione amministrativa e contabile dei Consigli di Prefettura, si è esautorato un organo del controllo statale cui le gestioni dei bilanci dei comuni e delle provincie erano state fino allora sottoposte in base alle norme contenute nel T.U. della legge comunale e provinciale.

duce nella facoltà di adottare una propria linea d'azione o un proprio indirizzo programmatico, in stretto rapporto con gli interessi da tutelare e con gli atti per i quali l'ordinamento positivo consente l'attuazione di una particolare condotta di governo locale.

Diversa e più difficile da conciliare con l'unitarietà dell'istituto della finanza pubblica, appare invece la pretesa, completa autonomia finanziaria degli enti territoriali, sulla quale conviene ora soffermarsi.

5. L'ampiezza dei compiti dello Stato moderno ed il dilatarsi del campo d'azione che esso riserva a se stesso, crea una problematica complessa che interessa particolarmente la finanza pubblica. Tipico effetto finanziario di ciò che il DUVERGER⁽⁹⁾ chiama lo « scoppio dell'azione statale », è anche il fenomeno della cosiddetta *parafiscalità* o *finanza complementare*⁽¹⁰⁾.

Il trasferimento ad enti pubblici istituzionali di taluni compiti di solidarietà sociale, al fine di agevolare e razionalizzare il processo redistributivo della ricchezza fra determinate categorie di persone (lavoratori e datori di lavoro), rappresenta un aspetto importante del decentramento tecnico nel settore della finanza. Si comprende, pertanto, come anche i sistemi di gestione delle entrate e delle spese degli enti autarchici territoriali richiedano di essere adeguati ai progrediti bisogni dell'attuale società. Ma un aggiornamento ed un perfezionamento dei metodi di gestione locale non presuppongono necessariamente (anche perchè a ciò sarebbe d'insuperabile ostacolo l'esigenza dell'equilibrio del governo di tutta la finanza pubblica), la completa autonomia finanziaria dei minori enti territoriali. Di una vera autonomia a livello locale forse si poteva parlare nell'e-

(9) M. DUVERGER, *Institutions financières*, Parigi 1956, p. 98.

(10) A riguardo dei principi cui si ispira la teoria finanziaria della *parafiscalità*, cfr. di E. MORSELLI, *Il punto di vista teorico della parafiscalità*, in « Archivio finanziario », vol. IX, Padova 1960, p. 215 e s.

poca in cui i rapporti fra Stato e comuni procedevano da una organizzazione e da ordinamenti corrispondenti alle condizioni economiche e politiche di altri tempi, oppure laddove esista una relativa omogeneità nel livello di produzione dei redditi e nella redistribuzione territoriale della ricchezza. Mancando tali presupposti il decentramento dell'attività finanziaria, per quanto ampio e razionale, non potrà mai coincidere con la piena autonomia di gestione degli enti locali.

Stando così le cose è allora evidente che soltanto il sistema unitario statale, mantenuto anche nel settore considerato, nelle sue forme, nei suoi limiti e con i suoi controlli, può assicurare la vita ed il funzionamento dei minori aggregati politico-amministrativi, realizzando nel contempo con le risorse del bilancio pubblico quella perequazione redistributiva dei mezzi disponibili, destinati a colmare le insufficienze finanziarie dei minori enti delle zone meno progredite economicamente.

L'autonomia della finanza locale potrebbe realizzarsi, in teoria e a tutti i livelli, solo quando ogni ente avesse raggiunto un sufficiente grado di stabile equilibrio del proprio bilancio e tale, comunque, da garantire un effettivo autogoverno finanziario periferico.

È pur vero che la Costituzione nel suo articolo 5 sancisce il principio onde la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ed attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento, adeguando i criteri ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento; ma per quanto osservato in precedenza e per i limiti imposti dalle condizioni economiche del Paese, è evidente che questo principio programmatico, considerato rispetto alla gestione finanziaria degli enti autarchici territoriali, sottintende quanto meno il preventivo conseguimento di un equilibrio territoriale nella formazione e nella redistribuzione del reddito nazionale.

Se, poniamo, si riconoscesse a tutti gli enti autarchici territoriali una piena autonomia finanziaria, come osserva il COSCIANI⁽¹¹⁾, diventerebbe impossibile operare una politica in favore delle zone e dei centri meno sviluppati, attraverso la gestione del bilancio statale. Accentuando, dunque, l'autonomia finanziaria degli enti locali, la redistribuzione delle risorse produttive e del reddito nazionale dalle zone più ricche a quelle più povere viene fortemente limitata. Si consideri, scrive testualmente il citato A., « per assurdo, un'ipotesi limite, per cui ad un certo momento la finanza statale venga sostituita in ogni campo dalla finanza locale. È evidente che ciascuna unità territoriale, nei limiti in cui la finanza trae le proprie risorse dal prelievo tributario, deve attingere i propri finanziamenti solo al proprio reddito territoriale. E con ciò le zone più povere avranno scarse risorse, mentre quelle ricche avranno mezzi molto più ampi delle loro esigenze, venendo meno ogni possibilità redistributiva. Nell'ambito in cui tale redistribuzione sembra desiderabile — ed entro certi limiti sembra necessaria — bisogna che gli strumenti di prelievo fiscale si concentrino nella finanza statale. Si tratta di una considerazione che va tenuta presente, sia ai fini di un migliore coordinamento della finanza statale con quella dei tributi locali, che nel giudicare l'opportunità e le modalità di creazione dell'ente regione cui si vuol dar vita ».

Se, dunque, e sempre per assurda ipotesi, allo scopo di realizzare una piena autonomia finanziaria degli enti autarchici territoriali si prescindesse dai negativi effetti cui essa potrebbe condurre a brevissimo termine: effetti, che nelle attuali condizioni di squilibrio economico territoriale del Paese appaiono tutt'altro che astratti, l'unica alternativa possibile per assicurare la copertura dei bilanci pubblici sarebbe quella dell'inasprimento, oltre ogni ragionevole limite, dell'imposizione fiscale a

(11) C. COSCIANI, *L'attività finanziaria dello Stato nel quadro dello sviluppo economico nazionale con particolare riguardo al sistema tributario*, in « Riv. di Politica Economica », fasc. III-IV, Roma 1964, p. 364.

livello statale e locale e a danno proprio di quelle zone meno avanzate economicamente ed aventi una bassa capacità contributiva. Ma una simile soluzione, oltre ad essere inaccettabile sia sul piano morale che sociale, creerebbe una disarticolazione ed una inammissibile sperequazione nella distribuzione generale dell'imposta, favorendo in ultima analisi le zone più ricche e cristallizzando le già arretrate condizioni d'insufficienza delle zone meno sviluppate. Infine, tutto questo comprometterebbe ogni concreta possibilità di attuare piani nazionali di sviluppo economico, stante il venir meno dell'indispensabile apporto del bilancio statale per la redistribuzione territoriale delle risorse disponibili e per il finanziamento degli oneri della programmazione, previsti a carico dello Stato ⁽¹²⁾.

Proprio in un tempo in cui si accentua la generale tendenza ad un processo di trasferimento di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore, appaiono quanto meno anacronistiche, oltre che socialmente ed economicamente svantaggiose, le istanze per una completa autonomia finanziaria degli enti locali la quale, oltre ad altri inconvenienti — in parte sottolineati ed in parte di facile intuizione — porterebbe ad una costosissima polverizzazione dei compiti pubblici ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ A meno che non si accettino certe soluzioni eterodosse, come quella recentemente propugnata dall'ANDREATTA, (cfr. « *L'Avvenire d'Italia* » del 9 aprile 1967) e secondo la quale sarebbero da finanziare anche pretenziosi programmi addizionali, in favore di Paesi in via di sviluppo, attraverso l'inserimento dell'onere relativo nel piano quinquennale (già pesantemente oberato da impegni di spesa pubblica), rendendo permanenti gli indiscriminati inasprimenti fiscali, introdotti *transitoriamente* nel sistema tributario italiano per le necessità derivanti dai danni causati dall'alluvione del novembre 1966: inasprimenti, che il contribuente ha accettato sia per spirito di solidarietà sociale ed economica, sia perchè il legislatore ne ha solennemente dichiarata la *temporaneità*.

⁽¹³⁾ Si pensi, tanto per limitarci ad una voce di spesa delle gestioni locali, perchè altre ne esistono onerosissime (personale, organizzazione, ecc.) agli alti costi di riscossione dei tributi locali. Citeremo due soli esempi, ma sufficientemente indicativi. Nel 1966 la spesa per la riscossione delle imposte di consumo nel Comune di Peglio (Pesaro-Urbino) ha rappresentato il 60,3 % dell'intero

Anche nel nostro Paese tale processo inverso nel passaggio di pubbliche funzioni è da tempo in atto, ed esso — come scrive lo STEVE ⁽¹⁴⁾ — « prende la forma di trasferimenti dai comuni alle provincie; dagli enti locali nel loro insieme al governo centrale o ad enti pubblici a carattere nazionale (in primo luogo, ma non esclusivamente, gli istituti di previdenza). Per fare soltanto gli esempi più importanti si possono ricordare: a) il passaggio di funzioni dai comuni allo Stato in materie di istruzione elementare; b) il passaggio di funzioni dai comuni agli istituti di previdenza in materia di assistenza sanitaria ed economica; c) il passaggio alle provincie di una parte notevole della rete delle strade comunali. La istituzione delle regioni condurrà probabilmente a togliere agli enti minori un'altra parte delle loro funzioni tradizionali: ad esempio, il disegno di legge 4281 (Camera, III Legislatura) poneva a carico delle regioni le spese di ospedalità per gli ammalati poveri, fin qui a carico dei comuni (...). Infine, se come osserva giustamente il BUCHANAN (*The Public Finances*, Homewood, Ill., 1960, p. 466 e s.), un elemento fondamentale nel determinare le dimensioni degli enti pubblici che prestano un certo servizio è l'estensione dell'area nella quale si risentono i benefici di tale servizio, un'altra ragione importante del passaggio di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore potrà essere ricercata nell'intensificarsi dei rapporti tra le diverse località di uno stesso Stato, e dall'accrescersi dell'area nella quale sono avvertiti gli effetti delle spese pubbliche di ciascun ente locale. La spinta che le dimensioni tecnico-economiche esercitano nel senso dell'aumento delle dimensioni delle unità amministrative è evidente anche nei casi nei quali gli enti locali acquisiscono funzioni nuove, oppure vedono espandersi funzioni tradizionali. È il caso,

gettito lordo! Sempre nel 1966, la riscossione delle imposte di consumo nel Comune di Palermo ha inciso per circa l'87 % del gettito totale aggirantesi su i due miliardi di lire.

⁽¹⁴⁾ S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, 5ª ed., Padova 1964, p. 421 e s.

per i maggiori centri, delle spese per la viabilità urbana e per il traffico, e in generale delle spese di urbanizzazione; per le zone a popolazione sparsa, delle spese per estendere la prestazione di servizi essenziali, cioè, in sintesi, delle spese per l'apprestamento del territorio per gli scopi dell'edilizia residenziale, delle attività industriali, commerciali e amministrative, del turismo. Si tratta quasi sempre di funzioni che male si adattano ad essere svolte da enti come il nostro comune, e in certi casi anche da enti come la nostra provincia, e meglio si adatterebbero ad enti di maggiori dimensioni e di diversa struttura, come mostrano le proposte nel nostro e in altri paesi per la creazione di enti come le regioni, le aree metropolitane e simili».

Da quanto osservato consegue che l'autonomia finanziaria degli enti locali pone una problematica che richiede attenta riflessione, per i pericoli che una incontrollata spinta involutiva nel processo di sviluppo della organizzazione amministrativa e della finanza pubblica, presenta per l'equilibrio economico generale, per il perfezionamento delle pubbliche istituzioni e per il progresso civile del Paese.

Allorchè nelle pagine precedenti osservammo che una troppo ampia e malintesa indipendenza finanziaria degli enti locali potrebbe condurre ad una dannosa ed onerosa polverizzazione delle più importanti funzioni istituzionali e ad uno sviamento dei compiti fondamentali degli enti, pensavamo anche a certi significativi e frequenti episodi di sconfinamento da parte di taluni organi locali per materie che esulano assolutamente dalla competenza dei minori enti territoriali (per es.: le discussioni su temi di politica estera, ecc.) e che la Costituzione riserva in maniera esclusiva all'attività del governo centrale ed al supremo sindacato del Parlamento nazionale.

Il problema ha, dunque, aspetti complessi e di varia natura, onde l'indagine deve necessariamente abbracciare campi diversi per avere una visione globale dei fenomeni considerati ed evitare, per quanto possibile, conclusioni unilaterali.

Queste puntualizzazioni possono sembrare ovvie e, forse, lo sono; ma la stessa realtà dei fenomeni economico-sociali è spesso ovvia e non per questo si deve sottolinearla per tema di ripetere luoghi comuni. Anche nel settore considerato esistono complicate interdipendenze di cause ed effetti, in cui è possibile rinvenire tutti i fattori di una crisi che non da ora investe la sfera della finanza pubblica nelle sue molteplici articolazioni.

Come giustamente osserva il FORTE ⁽¹⁵⁾, il nostro assetto, malgrado il lungo periodo del cosiddetto miracolo economico (1951-1961), soffre tuttora di gravi insufficienze e di squilibri strutturali, che lo condizionano pesantemente. Per conseguenza, il traguardo prioritario a cui tutti i settori, sia pubblici che privati, dovrebbero mirare è quello del superamento dei troppi dislivelli e delle strozzature territoriali ancora esistenti in molte zone del nostro Paese. A tal fine, l'azione pubblica appare come la più qualificata per dare un apporto determinante alla soluzione di annosi problemi di squilibrio. Ma è anche ovvio che tra i presupposti irrinunciabili dell'intervento pubblico, vi sono: un più alto grado di produttività, il coordinamento ed il severo controllo dell'entrata e della spesa a tutti i livelli. Se tali presupposti mancano o sono minacciati da criteri organizzativi e di gestione a tendenza centrifuga o, comunque, in antitesi con le tendenze affermatesi nei paesi più progrediti e rivolte al trasferimento di funzioni da enti di grado inferiore ad enti di grado superiore, per indulgere a stimoli campanilistici, non più compatibili con le esigenze organizzative di una società moderna, sarà frustrata ogni migliore intenzione per il progresso e lo sviluppo delle pubbliche istituzioni.

6. I rapporti fra finanza statale e finanza degli enti autarchici territoriali possono ispirarsi a criteri diversi e trovare pratica attuazione attraverso sistemi altrettanto differenti, ma

(15) F. FORTE, *La congiuntura in Italia*, Torino 1966, *passim*.

riconducibili, tutti, a tre modelli fondamentali: a) quello della totale indipendenza della finanza locale dalla finanza statale; b) quello della completa subordinazione della finanza minore a quella dello Stato; c) quello cosiddetto misto. Il primo di questi sistemi sta alla base, come si sa, dell'ordinamento finanziario della Gran Bretagna, onde la finanza delle contee, dei borghi (città amministrativamente autonome) e delle parrocchie è veramente indipendente rispetto a quella statale. In questo tipo di rapporti lo Stato non interviene nel finanziamento delle entrate degli enti locali, nè si assume l'onere di eventuali disavanzi di bilancio. Al secondo sistema s'ispira tuttora l'ordinamento francese. Il terzo sistema (misto) attinge i suoi caratteri dagli altri due, onde, in vario modo e misura, alla finanza locale sono assegnate entrate autonome e quote di entrate statali, oltre ad altre eventuali forme d'intervento dello Stato.

Il sistema italiano con il quale si dovrebbe assicurare ai comuni e alle provincie i mezzi per la gestione dei loro bilanci è quello *misto*, ed esso trova la sua regolamentazione organica nel T.U. della finanza locale, di cui al R.D. 14 settembre 1931, n. 1175; nel T.U. della legge comunale e provinciale di cui al R.D. 3 marzo 1934, n. 383, e nelle successive modificazioni ed integrazioni legislative.

Per quanto fin qui osservato, appare evidente che una vera *autonomia finanziaria* delle provincie e dei comuni è incompatibile con il secondo e terzo modello. Infatti, perchè l'ente locale possa realizzare una gestione finanziaria autonoma, deve innanzitutto godere di una reale autosufficienza economica; altrimenti, per ovvie considerazioni, s'impongono ad esso notevoli limitazioni di decisione e di gestione del bilancio. D'altra parte, se in taluni ordinamenti, come quello italiano, l'intervento ed il sostegno dello Stato sono indispensabili per poter garantire l'assolvimento delle funzioni demandate dalla legge agli enti pubblici minori, ne consegue che nel secondo e terzo modello di finanza locale, l'esercizio del diritto di coordinamento e di con-

trollo statale appare incontestabile e irrinunciabile per motivi altrettanto ovvi. Sarebbe, infatti, assurdo pretendere, da un lato, oltre alla propria autonomia finanziaria, la solidarietà economica dell'intera collettività attraverso il bilancio statale, per sopperire alle deficienze di gestione, e, dall'altro, rifiutare la guida ed il sindacato dello Stato, i quali trovano invece piena legittimazione nella cura degli interessi generali, amministrati anche dalla finanza locale, in quanto essa attinga largamente al bilancio pubblico.

Che, poi, gli attuali sistemi d'intervento e di controllo statale degli enti locali siano da migliorare, soprattutto per realizzare un più funzionale coordinamento della finanza pubblica, nei limiti e nelle forme delle leggi della Repubblica, com'è statuito dall'art. 119 della Costituzione, è tutt'altra questione. Nell'attuale ordinamento politico-amministrativo dello Stato e nella promozione di quanto è giusto ed utile lasciare all'iniziativa del governo locale, trova valida collocazione il diritto-dovere dello Stato di vigilare assiduamente perchè l'azione degli enti pubblici ausiliari si attui in ogni circostanza ed in ogni settore in maniera conforme al pubblico interesse; pur riconoscendosi l'esigenza di semplificare ed accelerare i rapporti fra Stato ed enti locali e quella, non meno importante, di eliminare costose ed inutili iterazioni e dualismi imposizionali.

Sono molti, invece, specie fra i politici, coloro che ritengono che le ragioni dell'attuale, grave situazione della finanza locale siano da ricercare anche nella mancanza di un vera autonomia degli enti: ottenuta la quale, le cose in questo settore andrebbero assai meglio di come stanno andando e si potrebbe porre fine alla pericolosa ed onerosa politica del disavanzo e debitoria dei comuni e delle provincie. A parte che per i motivi considerati è impossibile nelle presenti condizioni del nostro ordinamento e della nostra economia, rendere indipendenti tutti gli enti territoriali, l'esperienza di quelli che già godono di una ampia autarchia non conforta davvero tale assunto.

L'insistenza nell'indicare nell'autonomia finanziaria degli enti locali l'unica panacea per curare i mali delle loro dissestate gestioni, nasce a nostro parere da una errata impostazione dei problemi che travagliano la finanza minore. Prendendo le mosse da una obiettiva situazione di disagio in cui da anni versano gli enti territoriali, soprattutto a causa del tumultuoso ed irrazionale accrescersi dei compiti loro assegnati dallo Stato e dalle eccessive ed in larga parte improduttive spese di gestione di cui sono oberati i bilanci di tutti gli enti⁽¹⁶⁾, cui non corrispondono sufficienti disponibilità, nè opportune predisposizioni; onde le sempre nuove o maggiori spese non trovano riscontro nè nelle risorse patrimoniali e tributarie dell'ente, nè in tempestivi interventi dello Stato, si è finito per trasferire la questione dal semplice piano dell'organizzazione e del coordinamento di tutta l'attività della finanza pubblica a quello, assai più delicato e difficile, dell'assetto istituzionale dello Stato unitario, nell'errata convinzione che nelle presenti condizioni del Paese una piena autonomia finanziaria, a cui inevitabilmente si accompagnerebbe la piena autonomia politica, possa risolvere un problema elementare di rapporti tra mezzi disponibili e bisogni pubblici da soddisfare.

A nostro parere, specialmente per quanto concerne la vita dei comuni e delle provincie, la soluzione del problema del dissesto della finanza locale non va ricercata in una maggiore o completa indipendenza finanziaria, ma più semplicemente nella migliore organizzazione e ripartizione dei compiti pubblici tra gli enti; nella razionalizzazione e nella unificazione delle entrate tributarie ed, infine, nella costante ricerca in tutti i settori di una maggiore produttività della spesa.

⁽¹⁶⁾ A proposito della produttività della spesa pubblica a livello locale, ci permettiamo rinviare il lettore al recente nostro scritto: *La produttività della spesa pubblica nella gestione degli enti locali*, in « Il Risparmio », Milano 1967, n. 4.

D'altra parte, non deve dimenticarsi che nel nostro ordinamento è sempre il bilancio pubblico che, nella globalità delle sue articolazioni, finisce per sopportare gli effetti negativi delle diverse gestioni; sicchè, in definitiva, è ognora il contribuente che sostiene l'onere della spesa pubblica ed anche per quelle gestioni locali a cui egli non sia direttamente interessato.

Per i motivi fin qui considerati, il problema del risanamento della finanza locale a livello comunale e provinciale deve prescindere dalla piena autonomia e può essere risolto con la razionalizzazione delle entrate tributarie e con una migliore qualificazione e produttività della spesa.

Per quanto riguarda le entrate, riteniamo che anche la finanza locale, al pari di quella statale, debba adeguare i propri criteri imposizionali ad una politica di piano; è quindi auspicabile che la preannunciata riforma del sistema tributario adotti criteri più razionali ed agili anche in questo settore.

Relativamente alla spesa, oltre ad una utile revisione delle strutture dell'amministrazione locale, per adeguarle alle attuali esigenze ed alle caratteristiche della vita economico-sociale e della pubblica amministrazione ⁽¹⁷⁾, siamo del parere che si pos-

(17) Lo STEVE, in una sua nota di lavoro compresa nello studio per la riforma tributaria (*Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Milano 1964, p. 311 e s.) pone il problema del riesame delle funzioni degli enti locali e dopo aver accennato alle esperienze di altri paesi, dove pure non mancano le forze d'inerzia, caratteristiche di tutti gli ordinamenti amministrativi, nè le anacronistiche espressioni di campanilismo e dove, tuttavia, si è giunti addirittura alla drastica riduzione del numero degli enti locali (Svezia) o a meditati progetti di riduzione (Francia ed altri paesi); riferendosi all'ambiente italiano, indica le forme che potrebbe prendere la revisione delle nostre strutture locali:

« a) fusione o, viceversa, scissione di enti esistenti (comuni e provincie);

b) creazione di enti di nuovo ordine. Per quanto si è detto si tratterà in generale di enti maggiori di quelli esistenti; si pensi alle regioni o alle aree metropolitane. Ma in qualche caso di grandi comuni potrebbe essere presa in considerazione la creazione di enti di grado minore — ad esempio se si ritenesse opportuno ristabilire un contatto diretto tra amministratori ed amministrati maggiore di quello che si ha attualmente (e che non è apprezzabilmente maggiore di quello che si ha tra cittadini e istituti del governo centrale — con conseguente annullamento di una funzione essenziale dell'amministrazione locale);

c) sostituzioni di schemi (come l'attuale italiano) nei quali ciascun ordine

sa e si debba studiare il modo di pervenire ad una sensibile riduzione dei costi di molti servizi pubblici.

di enti locali si applica in modo uniforme a tutto il territorio dello Stato, con schemi misti. Per fare soltanto un esempio, che trova riscontro in ordinamenti stranieri (e che eviterebbe le costose complicazioni che si hanno nella via amministrativa dei nostri maggiori centri per la sovrapposizione del comune e della provincia), potrebbero coesistere due tipi di organizzazione: un solo ente locale (per esempio la città) per i centri urbani al di sopra di una certa dimensione; due ordini (le attuali provincie e i comuni) per il resto del territorio ».

Lo STEVE sottolinea, quindi, la rilevanza che per il riassetto della finanza locale avrebbe la revisione delle strutture amministrative degli enti minori e, pur osservando che determinare le dimensioni ottime degli enti locali « non può essere visto soltanto come un problema tecnico, da risolversi con il solo criterio di rendere minimo il costo della prestazione dei servizi pubblici forniti da una determinata categoria di enti », scrive:

« a) il raggiungimento di dimensioni adeguate dei singoli enti locali; l'eliminazione dei doppioni (come quello già rilevato tra provincia e comune in taluni grandi centri); il coordinamento più diretto e più snello nei casi in cui la prestazione dei servizi debba avvenire ad opera di più enti locali dello stesso ordine, sono condizione per rendere massimo il risultato utile della spesa pubblica.

Anche dal punto di vista specifico dell'amministrazione delle imposte locali, adeguate dimensioni degli enti locali possono fare notevole differenza nel costo dell'accertamento e della riscossione e, per certe imposte, nella stessa possibilità di applicazione. E infine evidente il vantaggio che per la politica tributaria può avere l'eliminazione degli enti locali che costituiscono doppioni;

b) in particolare, occorre tener presente il pericolo per il trasferimento di funzioni ad enti di grado superiore (dai comuni alle provincie; dalle provincie alle regione o allo Stato) riduca il nucleo effettivo delle funzioni lasciate agli enti locali di grado inferiore al di sotto delle dimensioni necessarie a permettere l'impiego pieno dell'attuale apparato amministrativo (in particolare del personale, che rappresenta una parte notevole nel complesso dei dipendenti degli enti pubblici). L'esperienza di tutti i Paesi sottolinea che una diminuzione delle funzioni reali di un apparato amministrativo comporta sempre una tendenza molto forte all'espansione di funzioni fittizie, allo scopo di conservare, e possibilmente espandere, le dimensioni esistenti dell'apparato;

c) una nuova definizione delle funzioni degli enti locali, che tenga conto di tutti i fattori dinamici delineati brevemente, sembra premessa indispensabile per una corretta soluzione dei problemi tributari, come la ripartizione delle entrate fra Stato ed enti locali nel loro insieme, tra enti locali di grado diverso, e tra contribuenti nell'ambito dello stesso ente locale. Ciò perchè è in generale opportuno considerare gli effetti sulla distribuzione della ricchezza esercitati dalle imposte, insieme agli effetti costituiti dai vantaggi attribuiti ai cittadini dalle spese pubbliche: ne consegue che il tipo delle funzioni — e quindi delle spese — condiziona il tipo di distribuzione tributaria accettabile. Ma nel caso particolare degli enti locali, più ampia che nel caso dello Stato è l'area dei servizi pubblici i cui costi

Il tema è da tempo oggetto di studio da parte di autori italiani e stranieri, i quali si sono posti il problema della produttività delle gestioni degli enti locali: problema, che è strettamente collegato con quello dell'incremento e del miglioramento dei servizi pubblici e dei loro costi ⁽¹⁵⁾.

Solo che si consideri l'onere che deriva per i bilanci degli enti di minori dimensioni o meno dotati di risorse, dal costo di taluni servizi pubblici fondamentali ed obbligatori (molti dei quali ripartiti tra gli enti di differente grado, in base a criteri organizzativi e di attribuzione sorpassati) si può immaginare i vantaggi che potrebbero ricavarsi da aggiornate forme di coordinamento e di controllo nella produzione di molti servizi (trasporti, strade, ospedali, edilizia scolastica, gas, elettricità, ecc.) da realizzarsi sia mediante organizzazioni orizzontali tra enti dello stesso ordine, sia mediante organizzazioni verticali tra enti di grado diverso.

La scelta del sistema più conveniente, allo scopo di conseguire apprezzabili riduzioni dei costi ed adottando forme consortili, è ovviamente condizionata dal tipo del servizio o del bene; dalla dimensione economica «ottima» della sua produzione; dai limiti territoriali dell'interesse a produrlo in comune e via dicendo. In altre parole, la preliminare determinazione del comprensorio amministrativo entro il quale organizzare la

possono, almeno in principio, essere coperti secondo il criterio del beneficio che i servizi recano a individui o a gruppi di individui. Pertanto, nel caso degli enti locali è particolarmente stretta la connessione tra il sistema delle funzioni svolte dagli enti locali e il sistema delle imposte ad essi attribuite».

(15) Per quanto riguarda la letteratura italiana sono da segnalare, tra la massa degli iscritti esistenti sull'argomento, i lavori dello STEVE, FORTE, M.S. GIANNINI, BENVENUTI, A. SCOTTO, MARANINI, G.C. MAZZOCCHI, STEFANI, ZINCALI, ALESSI, DEMARCHI, GIARDINA, GARURRO e TRIMELLONI, AGRIMI e BONACINA, T. SCIPIONE, E. GERELLI; di STEVE-MAZZOCCHI e VANDONI, cfr. la rassegna «*Gli studi di finanza pubblica - La finanza degli enti locali*», Milano 1962, pp. 1284-1362.

Per la letteratura straniera, sono da ricordare soprattutto gli studi del PHILIP, del BUCHANAN, del TULDOCK, del DAVIS e HAINES jr., dell'OSTROM, TEJBOU e WARREN, del MARCOLAS, del WELDON, del WEISBROD, del WILLIAMS, del DAVIS e WHINSTON, dello STIGLER, dell'HIRSCH, del NEUTZE, del BRETON.

produzione e la distribuzione di servizi pubblici primari, oggi eccessivamente onerosi per i singoli enti ed i cui costi siano inversamente proporzionali alla quantità prodotta, conseguirà oltre che da comparazioni di pura convenienza economica, anche dallo studio delle concrete possibilità offerte dalle esistenti strutture amministrative; dal grado di priorità dei bisogni e da ogni altro elemento utile ad una decisione finale che soddisfi primieramente l'interesse generale.

Per quanto riflette le gestioni comunali e provinciali, il coordinamento ed il controllo della finanza locale non sottintendono, nè implicano una menomazione del principio giuridico dell'autarchia su cui le gestioni stesse si fondano; ma scaturiscono dall'esigenza, divenuta ormai pressante, di ricercare sistemi di gestione che, pur nel rispetto delle libertà locali, quali risultano fissate dall'ordinamento costituzionale del nostro Stato unitario ed avvalendosi di perfezionate strutture organizzative e di più razionali criteri nella ripartizione tra gli enti minori delle funzioni pubbliche, assicurino un più alto grado di produttività della spesa e, quindi, un incremento qualitativo e quantitativo delle prestazioni.

7. Come precedentemente notato, il problema dell'autonomia finanziaria delle regioni richiede di essere considerato separatamente, trattandosi di una prerogativa peculiare che, seppure condizionata dalle forme e dai limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, che la coordinano con l'attività finanziaria dello Stato medesimo e con quella delle provincie e dei comuni, è tuttavia attribuita e riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione unicamente al massimo ente locale di nuova istituzione.

Prima, però, di considerare il contenuto ed i limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni, conviene sgombrare il campo da un equivoco in cui taluni cadono in relazione al disposto dell'articolo 128 della Costituzione che riconosce alle provincie ed ai comuni, (al pari, del resto, delle regioni - cfr.

art. 115 Cost.), il carattere di *enti autonomi* nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano i poteri e le funzioni.

Pur trattandosi, nei tre casi, di enti autarchici territoriali e nel senso già indicato, onde essi godono nell'ambito dell'ordinamento giuridico-politico del nostro Stato unitario, del potere *derivato* di adottare una propria linea d'azione, un proprio indirizzo programmatico ed un proprio autogoverno amministrativo, in stretto rapporto con gli interessi locali da tutelare, la differenza essenziale tra regione ed enti territoriali minori, consiste, oltre che nelle dimensioni dell'ente e della sua organizzazione, nel fatto che mentre i comuni e le provincie esercitano soltanto una potestà amministrativa e regolamentare, nei limiti segnati dalle leggi statali, la regione esercita una potestà legislativa maggiore e, secondo alcuni, pari a quella statale ⁽¹⁹⁾.

Ciò premesso ed al fine d'individuare i limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni, è preliminarmente da considerare se l'istituto regionalistico, quale risulta dagli atti preparatori, dallo spirito e dalla lettera della Costituzione, costituisce uno degli elementi istituzionali dell'articolazione *unitaria* dell'ordinamento statale e nel quale l'azione e l'organizzazione di ogni altro ente di vita pubblica sono sottoposte a quelle sopraordinate dello Stato; ovvero le regioni debbono riguardarsi come componenti politico-territoriali *primarie* di uno Stato a base regionalistica.

⁽¹⁹⁾ Secondo il VIRGA (*Diritto Costituzionale*, 4^a ed., Palermo 1959, p. 492) le regioni, per le materie indicate dalle leggi statali, eserciterebbero una potestà legislativa pari a quello dello Stato. Altri autori, invece, come il MORTATI, GIOVENCO e PALADIN, pur riconoscendo la maggiore ampiezza dell'autonomia regionale, la riconducono entro lo schema dell'*autarchia* e nel significato attribuito dalla dottrina a tale istituto. Noi pure siamo del parere, già espresso, che nel nostro attuale ordinamento non vi sia posto per enti, oltre allo Stato, aventi una potestà legislativa che, seppure ristretta a specifiche materie d'interesse locale, equivalga a quella del massimo ente di vita pubblica ed al quale soltanto compete, per diritto originario ed esclusivo, la potestà d'impero.

Molte incertezze, di cui è prova l'abbondante letteratura formatasi in questi venti anni sull'argomento, nascono dalla mancanza di una tradizione regionalistica nel nostro Paese e da opinioni contrastanti esistenti su tale problema; onde riteniamo che un chiarimento risolutore potrà aversi solo allorchè il legislatore si sarà definitivamente pronunciato sulla reale influenza che l'istituto regionalistico, una volta attuato integralmente, dovrà avere sull'assetto statale. D'altro canto, poichè la Carta costituzionale all'articolo 5, pur riconoscendo la necessità di realizzare nel nuovo Stato democratico nuove forme di autonomia locale ed il più ampio decentramento amministrativo, riafferma solennemente la forma unitaria ed indivisibile dello Stato, ne consegue che anche la regione deve inserirsi ed operare nel contesto di tale struttura e nei limiti imposti dal suo ordinamento. E fino a tanto che tale ordinamento non sarà modificato, non v'ha dubbio che anche l'autonomia regionale, a tutti i suoi livelli, non potrà essere riguardata come una piena « autonomia costituzionale », per il motivo in precedenza sottolineato che il potere legislativo delle regioni non è *originario*, ma concesso dall'ordinamento costituzionale dello Stato; onde con legge costituzionale potrebbe essere modificato o addirittura revocato, conformemente al carattere ed alle prerogative dello Stato unitario.

Che, poi, le regioni e particolarmente quelle a statuto speciale, godano di una notevole autonomia politica ed amministrativa è fuori discussione. Ma limitandoci a considerare i limiti dell'autonomia finanziaria, è da aggiungere che anche questa autonomia non potrà mai realizzarsi in forme e dimensioni tali da eguagliare o contrastare l'attività finanziaria dello Stato; nè potrà sottrarsi alle esigenze del coordinamento, previsto dall'articolo 119 della Costituzione e con cui si statuisce che la autonomia finanziaria del nuovo ente è definita dalle leggi della Repubblica, le quali la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni.

Se ciò è vero, allora ne deriva che l'autonomia finanziaria delle regioni deve riguardarsi anche quale fattore insostituibile per realizzare il coordinamento statuto e dinamico, tassativamente previsto dall'articolo 119 della Costituzione, avanti citato, tra finanza statale e finanza degli enti minori territoriali; in definitiva, è quindi da intendersi quale strumento per giungere ad una razionalizzazione di tutta l'attività degli enti locali e non solamente come predisposizione preliminare di mezzi per un più ampio decentramento delle funzioni dello Stato ⁽²⁰⁾.

D'altra parte, appare assurda l'ipotesi che l'attività finanziaria dell'ente regione, tanto a statuto speciale che a statuto ordinario, possa essere considerata avulsa dal sistema unitario della finanza pubblica, la quale, invece, proprio nell'equilibrio generale ed organico di tutte le sue gestioni e nelle sue coordinate articolazioni, può trovare i più validi presupposti per il raggiungimento delle sue finalità. Altrimenti, come riconosce il BUSCEMA ⁽²¹⁾, v'è il pericolo di aggiungere un ulteriore elemento di perturbazione nella già disarmonica finanza locale e statale.

Visto sotto l'aspetto *statico* e con specifico riferimento alla vita finanziaria delle regioni, il coordinamento dovrà preliminarmente risolvere un problema essenziale: quello, cioè, della competenza a provvedere all'eventuale integrazione dei bilanci di comuni e delle provincie. Spetta allo Stato o alla regione integrare la finanza locale...? In altre parole, poichè all'ente regionale compete il controllo sugli enti locali, al medesimo — secondo alcune interpretazioni, sulle quali peraltro noi ci permettiamo di dissentire — dovrebbe far carico l'eventuale integrazione della finanza minore. Si ammette, tuttavia, che in tal

⁽²⁰⁾ S. STEVE, *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, cit., p. 313.

⁽²¹⁾ S. BUSCEMA, *Coordinamento della finanza pubblica*, in « Tributi », Roma 1967, n. 22, p. 35.

caso ⁽²²⁾ lo Stato « dovrebbe legislativamente fissare anche i criteri per il coordinamento della finanza locale con quella regionale, dando a quest'ultima la possibilità concreta e non soltanto teorica, di intervenire. Trattasi, come si vede, del problema fondamentale della sufficienza dei mezzi finanziari per il perseguimento dei fini assegnati a ciascun ente o categoria di enti: non si può pretendere di lesinare i mezzi finanziari alle regioni ed imporre alle medesime di integrare anche la finanza degli enti locali. Questo criterio difficilmente sarà accettato dalla classe politica dominante, in quanto impedirebbe ad essa — e per essa al Governo — di adoperare anche discriminazioni politiche nel finanziamento di enti locali amministrati con poca oculatezza o comunque con maggioranze in contrasto con la politica generale del Paese in un determinato periodo. D'altra parte, sul piano giuridico, la citata norma costituzionale (art. 119) non impone che la integrazione della finanza locale debba far carico alle regioni, ma consente che ciò avvenga anche direttamente con la finanza dello Stato ».

A prescindere da considerazioni squisitamente politiche, riteniamo che fermo restando il principio costituzionale del sindacato regionale sulle gestioni dei minori enti territoriali compresi nella circoscrizione del nuovo ente autarchico: sindacato, che rientra nei compiti del decentramento amministrativo previsto dalla Carta costituzionale, nelle attuali condizioni e per la esigenza irrinunciabile di superare gli squilibri strutturali e reddituali del Paese, attraverso una politica di redistribuzione della ricchezza che solo lo Stato può coordinare ed attuare, l'integrazione della finanza locale debba realizzarsi, a tutti i livelli, attraverso il bilancio statale.

Sotto l'aspetto dinamico, il coordinamento della finanza, tanto a riguardo dell'entrata che della spesa pubblica (la cui stretta connessione con la dinamica della produzione del reddito

(22) S. BUSCEMA, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 35, 36.

nazionale è evidente), consiste nell'adeguamento normativo e tecnico, nel tempo, delle gestioni, nell'ambito delle predisposizioni legislative deliberate dal Parlamento nazionale, in guisa d'assicurare che l'attività degli enti pubblici si conformi, in ogni momento, ai criteri stabiliti per il coordinamento statico. Ove fosse necessario modificare le norme del coordinamento, scrive ancora il BUSCEMA⁽²³⁾, « non si tratterebbe più di coordinamento "dinamico" ma di adeguamento del coordinamento "statico". (...) Si delineano, così, dei limiti al coordinamento "dinamico", il quale è destinato ad operare solo ed esclusivamente entro le previsioni normative del coordinamento statico. È evidente come questi limiti saranno maggiori o minori secondo il grado di elasticità consentito da dette previsioni normative. Le soluzioni possibili in concreto sono sostanzialmente illimitate; anche se sono da scartare quelle estreme di assoluta o nessuna discrezionalità nelle scelte del coordinamento dinamico ».

Nel quadro di tale impostazione delle gestioni pubbliche; nella valutazione dei caratteri peculiari della finanza e nel rispetto del principio dell'*unità* di tutte le sue attuazioni (principio, quest'ultimo, che trova il suo fondamento prima ancora che negli istituti dell'ordinamento positivo, nelle condizioni economico-sociali del Paese), vanno riguardati i limiti dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ed anche quella delle regioni; in maniera d'assicurare le premesse indispensabili per un ordinato ed organico progresso dell'azione pubblica nel settore considerato.

Esiste una stretta correlazione fra coordinamento ed autonomia; onde è chiaro che i limiti e la varietà dell'autonomia possano diversamente condizionare le forme e l'efficacia del coordinamento. Tuttavia, in uno Stato unitario, i diversi gradi dell'autonomia finanziaria degli enti locali non possono rappre-

(23) S. BUSCEMA, *op. e loc. cit.*, p. 40.

sentare un ostacolo insuperabile al raggiungimento di finalità unitarie e coordinate. Si tratta, a ben riflettere, piuttosto di un problema di scelta degli strumenti legislativi e tecnici più adatti al tipo di coordinamento che si vuol realizzare, in relazione a concrete situazioni da regolamentare. Ma spetta soprattutto al Parlamento, posto al vertice del sistema unitario statale e quale organo costituzionale investito dell'alta funzione di supremo moderatore e controllore di tutta la finanza pubblica, di dare completa attuazione al contenuto dell'articolo 119 della Costituzione; per cui, pur nel riguardo delle autonomie delle regioni, delle provincie e dei comuni, sono le Assemblee legislative che devono emanare, periodicamente, le leggi del coordinamento della finanza statale con quella degli enti minori territoriali. Del resto, è nel potere concesso dalla Carta costituzionale al Parlamento, per il coordinamento di tutta la finanza pubblica, che risiede la più valida garanzia per la vita e l'avvenire degli enti territoriali, sottratti al coordinamento del potere esecutivo, il quale potrebbe realizzarlo ispirandosi a criteri di discriminazione politica.

Indubbiamente, un permanente e penetrante coordinamento finanziario da parte delle Camere, implica ulteriori e gravosi impegni per le Assemblee legislative. E poichè non v'ha dubbio che l'esame e le decisioni da adottare su una materia quanto mai vasta e complessa come questa, aggraverebbero e ritarderebbero notevolmente i lavori parlamentari, determinando difficoltà maggiori di quelle che già il Parlamento incontra sia in sede legislativa che in sede di sindacato politico e finanziario, il problema di una radicale revisione del sistema con cui le Camere assolvono le loro funzioni s'impone ormai all'attenzione degli organi responsabili, non consentendo esso ulteriori dilazioni che potrebbero accrescere anche le difficoltà della finanza pubblica.

GIORGIO MARIO LOMBARDI

L'INQUADRAMENTO GIURIDICO AMMINISTRATIVO
DELL'INTERVENTO NEI CENTRI STORICI (*)

(*) Questo scritto rappresenta il Testo della Relazione svolta il 26 marzo 1966 al Convegno sulla Tutela dei Centri Storici, promosso ed organizzato a Torino dalla Sezione Piemontese dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Ad elaborazione ormai conclusa, sono stati resi noti i risultati cui è pervenuta la Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio istituita con L. 26 aprile 1964, n. 310 (cfr. *Relazione della Commissione d'indagine*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, fasc. I, pp. 119-224). Di essa — come, del resto, anche dei recenti disegni di legge d'iniziativa governativa in tema di riforme della legislazione urbanistica ancor vigente resi noti alla fine del 1966 e agli inizi del 1967 — si è, quindi, potuto tener conto soltanto nelle note.



SOMMARIO: I. Le leggi vigenti sulla protezione delle bellezze naturali e del patrimonio storico ed artistico e il difetto di una tutela specifica dei *Centri Storici*. — II. La legge 17 agosto 1942 n. 1150 sull'urbanistica e i *Centri Storici*: spunti problematici. — III. Conservazione del bene singolo e tutela dell'ambiente. — IV. Competenze statali e competenze comunali nel quadro di una tutela differenziata dei *Centri Storici*. — V. Fondamento normativo e limiti operativi della competenza comunale. — VI. La tutela comunale dei *Centri Storici*: spunti per un'individuazione degli strumenti giuridici essenziali. — VII. Carattere eventuale e facoltativo della disciplina comunale dei *Centri storici*. — VIII. La tutela legislativa dei centri storici fra presente e futuro.

I. Se lo storico di domani, analizzando le modalità di disciplina del patrimonio storico ed artistico nazionale, volesse fermare la sua attenzione sul problema dei centri storici, non avrebbe certamente soverchia difficoltà ad elencare una nutrita bibliografia di saggi, indagini, articoli, ricerche: ma dovrebbe con sorpresa constatare in essi la mancanza assoluta di un elementare rilievo: quello, cioè, che non esiste, nel nostro sistema, una apposita previsione normativa ad essi autonomamente riferibile. Il che, in altre parole, significa — piuttosto crudamente — che, come tali, i centri storici dovrebbero ritenersi sconosciuti al nostro sistema legislativo.

Fino a che punto, occorre ora domandarsi, questa osservazione critica può ritenersi valida?

Niente di meglio per rispondere, che un esame specifico della legislazione.

Il primo testo legislativo cui sembrerebbe, a prima vista, necessario rivolgere l'attenzione per cercarvi riferimenti ad una qualche disciplina dei centri storici è la L. 1 giugno 1939 n. 1089 recante per titolo « Tutela delle cose d'interesse artistico o storico »: ma l'aspettativa non può risultarne che sostanzialmente delusa.

Basta leggerne l'art. 1, il quale assoggetta alla disciplina legislativa « le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, incluse:

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;

b) le cose di interesse numismatico;

c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonchè i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio.

Vi sono pure compresi le ville, i parchi, i giardini che abbiano interesse artistico o storico.

Tralasciando l'esame del comma successivo, concernente « le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni » espressamente escluse dall'imperio della legge, merita ricordare, invece, l'art. 2 a tenore del 1° comma del quale la legge in parola concerne altresì:

« le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della Pubblica Istruzione » ⁽¹⁾.

L'art. 5, 1° c., infine, dispone: « Il ministro della Pubblica Istruzione, sentito il Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti e quello delle Accademie e biblioteche, può procedere alla notifica delle collezioni o serie di oggetti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico » ⁽²⁾.

È chiaro che nè quest'ultima disposizione, nè quella dell'articolo 2 in precedenza ricordata (relativa ai c.d. *monumenti*

⁽¹⁾ Cfr. in proposito CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, Milano 1962, pag. 4 sg. e ivi ulteriori riferimenti.

⁽²⁾ Cfr. sul punto CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, cit., pag. 20 sg. e richiami ivi.

nazionali in senso tecnico), possono riportarsi all'ordine concettuale dei centri storici, ma ricordarle non è parso inutile perchè, mentre la prima rappresenta l'unico caso di tutela diretta (vedremo più oltre i problemi relativi all'art. 21) di *complessi di beni* nell'economia della legge in esame, la seconda, indirettamente, vale a provare che l'interesse storico viene assunto in linea di principio come valido ai fini di una speciale tutela a regime pubblicistico, nella misura in cui si colleghi in maniera essenziale e diretta ad una *cosa* (mobile o immobile) specificamente e singolarmente considerata.

Da tutto ciò emerge quindi una prima constatazione: non per i centri storici come tali, ma eventualmente per i singoli edifici di particolare valore *artistico* e *storico* ⁽³⁾ per avventura in essi inseriti, si può invocare, in linea di principio, la tutela offerta dalla legge (cfr. artt. 11 e segg.). Da essa esula ogni riferimento alla salvaguardia dell'ambiente in sé, cioè come entità distinta e diversa dalle cose ed edifici che lo compongono, e la tutela si frammenta in una statica conservazione delle sparse tessere di un mosaico la cui orditura generale, però, si tende come tale ad ignorare.

La componente ambientale d'insieme, a proposito della quale si può indirettamente invocare, come si vedrà più oltre, l'art. 21 della legge 1° giugno 1939 n. 1089, emerge con una cer-

(3) Particolarmente significativa a questo punto è da ritenersi l'osservazione di GUSOLIA, *La Tutela delle cose d'arte*, Roma 1952, pag. 242 che giunge ad affermare una preminenza del valore artistico su quello puramente storico, ai fini della garanzia legislativa.

Tale impostazione risulta viceversa superata, ora, dalla nozione, più ampia, di *bene culturale*, comprendente tanto ambienti quanto cose singole, nel quadro di una prevalenza dell'elemento storico sui valori riportabili a meri criteri estetici (cfr. *Relazione della Commissione di indagine*, cit., spec. pag. 129 sgg. 138 sg.). Analogamente v. ora l'art. 2, lett. c) del *Disegno di Legge* recante modifiche e integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (Presentato alla Camera dei Deputati nella seduta del 20 dicembre 1966) e, più ampiamente gli artt. 10 lett. d); 43 lett. b), 63-66 del *Disegno di legge* sulla disciplina urbanistica (meglio noto come Progetto Mancini), deliberato dal Consiglio dei ministri e diffuso fin dal 4 febbraio 1967.

ta nettezza, invece, dal sistema della L. 29 giugno 1939 n. 1497, relativa alla « protezione delle bellezze naturali ». Leggiamo l'art. 1, che recita: « Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si gode lo spettacolo di quelle bellezze ».

A prima vista questa citazione potrebbe apparire estemporanea: che nesso corre, infatti, tra centri storici e bellezze naturali? Ma l'accostamento, forse, non è del tutto gratuito.

In effetti, al n. 2, la disposizione in esame palesa esplicitamente i contatti della L. 29 giugno 1939 n. 1497 con la L. 1° giugno 1939 n. 1089, là dove estende la sua tutela alle ville, giardini e parchi che, non « contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza ». Di conseguenza, in linea di principio, ben potrebbe lo stesso articolo, al n. 3, ove si parla di « complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale » trovare applicazione anche a centri storici (^{3-bis}).

Ma proprio qui cominciano a profilarsi non lievi difficoltà. Anzitutto, il richiamo — e quindi il collegamento — fra legge sulla tutela delle cose d'interesse storico artistico e legge per

(^{3-bis}) Anche se privo, ancora, di quell'ampia e articolata impostazione che, nel quadro dei risultati della Commissione d'indagine già ricordati, mette capo alla più sicura e meno equivoca nozione di bene culturale ambientale.

la tutela delle bellezze naturali potrebbe venir interpretato in senso restrittivo, nel senso cioè di una sua riferibilità al solo caso espressamente contemplato, vale a dire, limitatamente alle «ville, giardini e parchi» mentre per i «complessi di cose immobili» l'interesse storico esulerebbe completamente dall'economia della legge, che conoscerebbe come oggetto dei suoi precetti le sole cose immobili, nella loro consistenza naturalistica, dotate di «un caratteristico aspetto avente valore estetico tradizionale» con la conseguente esclusione dei centri storici⁽⁴⁾.

Molto probabilmente, però, una tale conclusione, di così drastico rigore, non può accogliersi. Vero che l'interesse storico, di per sè, non può in nessun caso ritenersi sufficiente a giustificare i vincoli di cui alla legge in esame, ma altrettanto certo che spesso i centri storici, inseriti — specialmente se relativi a piccoli o medi nuclei abitati⁽⁵⁾ — mirabilmente nell'ambiente naturale, ne compongono proprio quel «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» cui si riferisce la legge.

Vero questo, emergono però due conseguenze; la prima è nel senso che non già il valore storico come tale, ma il carattere tradizionale, funzionalmente collegato a valori estetici, condiziona l'applicabilità della previsione legislativa; la seconda, a sua volta, implica che non tutti i centri storici, ma solo taluni

(4) Sulla nozione delle bellezze d'insieme e sulla loro giustapposizione concettuale alle c.d. bellezze individue cfr. CANTUCCI, *La Tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953, pag. 118. Sui rapporti fra bellezze d'insieme e sulla problematica dei c.d. piani paesistici, concettualmente irriducibili all'ordine logico proprio dei piani regolatori in senso tecnico previsti dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, cfr. le osservazioni dello stesso Autore, *op. cit.*, pag. 358.

(5) Per questo profilo nuovo del problema, che viene così spostato dal piano della tutela dei valori *monumentali* a quello di *documento* di vita sociale nelle sue varie stratificazioni storiche, cfr. specialmente VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, in *Cronache Economiche*, n. 283/4 (Luglio-Agosto 1966) p. 17 sgg. e v. ora i calzanti rilievi della *Relazione della Commissione di indagine*, cit., pag. 139 e specialmente pag. 186 (Titolo IV: Beni ambientali) che sottolineano la caratteristica di *testimonianza* storica assunta dai Beni culturali.

di essi possono usufruire dell'applicazione della legge. Essa in ultima analisi si presenta — anche se considerata nelle sue estreme possibilità di dilatazione normativa — come strumento di utilità limitata, destinata come è ad operare soltanto in taluni casi, per lo più marginali, come dimostrano le considerazioni appena svolte. Allo stesso modo efficacia circoscritta alla tutela di elementi singoli presenta la legge sulla salvaguardia delle cose di interesse artistico o storico.

Tutto ciò, dunque, conferma chiaramente quanto si è detto all'inizio: i *centri storici*, come tali, non trovano tutela diretta e completa nelle vigenti leggi sul patrimonio storico ed artistico, e sulle bellezze naturali. Singole loro componenti, cioè gli edifici e loro parti (nonchè settori d'ambienti e visuali ad essi collegati, come emerge dalla previsione del c.d. *vincolo di prospettiva* di cui all'art. 21) sono sottoponibili alle norme della legge 1° giugno 1939 n. 1089, mentre l'insieme — nelle ipotesi marginali già ricordate — è interessato dalla L. 29 giugno 1939 n. 1497. Il complesso ambientale, caratterizzato per i suoi intrinseci elementi e valori storico-culturali resta, però, escluso da quella tutela autonoma, efficiente e, soprattutto, *differenziata* rispetto a quella dei singoli edifici e dell'inserimento delle unità insediative nell'ambiente naturale, che l'evoluzione degli ultimi tempi ha reso necessaria.

Tutto ciò assume, ora, una particolare gravità dal momento che, quando si considerano gli edifici inseriti nel tessuto urbano, cade ogni possibilità di tracciare una linea di demarcazione tra quello che è la tutela di essi singolarmente considerata e quanto concerne la salvaguardia dell'ambiente.

Tutto il valore tradizionale si compendia, di conseguenza, in esso: l'*architettura* in senso stretto si risolve quindi in *urbanistica*.

II. Ma cosa è, propriamente, sotto il profilo giuridico, un centro storico?

Assente ogni possibilità definitiva in base alla legislazione in precedenza ricordata, è forse opportuno saggiare se con altri testi è possibile incontrare miglior sorte.

Anzitutto occorre prendere le mosse da una semplice constatazione: quella dei « centri storici » è una categoria del linguaggio urbanistico non ancora compiutamente trasformata, sul piano giuridico, in elemento di fattispecie normativa. Proprio in tale contesto sembra dunque opportuno ricercarne almeno le tracce. Ma i risultati che si ricavano da un esame della legge urbanistica sono piuttosto modesti.

Esiste, è vero, l'affermazione, di particolare impegno, di cui all'art. 1, 2 c. L. 17 agosto 1942 n. 1150 sull'Urbanistica, che fa riferimento, fra l'altro, al fine « di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il *rispetto dei caratteri tradizionali* », ma chi pensasse di trovare sviluppato nei suoi particolari applicativi e nelle sue implicazioni operative tale concetto, non potrebbe che incontrare una certa delusione.

Nessun riferimento, anche qui, ai centri storici, ma all'art. 7, 2° c. n. 1, la legge dispone, indicando il contenuto del piano regolatore generale, che esso concepisca fra l'altro la rete delle principali vie di comunicazione, per la « sistemazione e lo sviluppo dell'abitato, in modo da soddisfare esigenze del traffico, dell'igiene » e, di specifico interesse in questa sede, « del pubblico decoro ». Ancora più labile, l'art. 33 n. 8, indicando il contenuto dei regolamenti edilizi comunali, fa riferimento all'« aspetto dei fabbricati e al decoro dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, etc.) ».

A questo punto sembrerebbe inevitabile una conclusione alquanto pessimistica, avvalorata dalla circostanza che neppure dalla circolare ministeriale 7 luglio 1954 n. 2495, relativa alla legge urbanistica, emergono elementi sui quali basare una tutela autonoma e differenziata dei centri storici come tali.

III. Può apparire lecito chiedersi il perchè di questo silenzio, e domandarsi, quindi, se esso non significhi per avventura che la legge urbanistica ha intenzionalmente taciuto, quasi a sancire l'irrelevanza urbanistica dei centri storici, i quali verrebbero in considerazione soltanto o nei loro singoli elementi (le cose di interesse artistico o storico di cui alle leggi ricordate in precedenza) o nella loro dimensione ambientale, limitatamente al suo valore estetico-naturalistico.

In effetti non poche suggestioni in questo senso sembrano provenire da quell'orientamento dottrinale ⁽⁶⁾ e, in parte, giurisprudenziale, secondo il quale unico soggetto attivo della tutela dell'interesse storico ed artistico viene ritenuto lo Stato, parlandosi di una sorta di « riserva di legge e di amministrazione » a favore dello Stato in ordine ai vincoli storico-artistici, e se ne è dedotto che, a rigore di diritto positivo, in questa materia non possono configurarsi interessi pubblici di settore diversi da quello statale e la cui cura e regolamentazione spetti a soggetti diversi dallo Stato. Quest'ultimo, invero, attuerebbe tale tutela esclusivamente mediante gli organi — centrali e periferici — ad essa preposti e illegittime dovrebbero considerarsi le norme di piano regolatore volte ad istituire vincoli su immobili o ambienti per motivi di interesse storico ed artistico. Ma se così fosse sarebbe necessario giungere ad una constatazione gravissima: limitatata la tutela di cui alle ricordate leggi, assente, anzi vietata, quella derivante dai poteri comunali di disciplina dell'ambiente e degli insediamenti, i centri storici rimarrebbero privi, come tali, di disciplina e tale difetto di qual-

⁽⁶⁾ Cfr. in questo senso specialmente GRISOLIA, *La Tutela delle cose d'arte* cit., pag. 509; U. FRAGOLA, *Regolamenti edilizi e difesa del panorama*, in *Nuova Rassegna*, 1955, pag. 5; GRISOLIA s.v., *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. V, Milano 1958, pag. 95 e ora, anche per riferimenti giurisprudenziali, ROCCELLA, *Urbanistica, bellezze naturali. Patrimonio artistico e storico*, in *Nuova Rass.* 1955 (fasc. spec. n. 5 e 6), pagg. 738 sgg. cui *adde* PASINI, *In tema di tutela ambientale dei centri storici a mezzo dei piani regolatori generali etc.*, in *Riv. Giur. Edil.* 1965, II, pagg. 186 e sgg.

siasi diretta normazione ad essi riferibile darebbe luogo ad una di quelle *lacune tecniche* ben note ai cultori di teoria generale del diritto.

E ciò sarebbe tanto più grave sia se si pensa alla conseguente esclusione — in campo scientifico — della rilevanza della nozione di interesse storico ed artistico operante non già sul piano statico, avvicicabile ad una sorta di ormai sorpassata tecnica museografica, volta alla tutela del singolo oggetto, bensì tale da investire tutto l'insieme, nella sua corale dimensione di ambiente; sia, soprattutto, se si considera da quali e quante direzioni possono ora provenire gli attentati alla integrità dei centri storici ⁽⁷⁾ e, infine, se si tien conto — come pare assolutamente doveroso — di che cosa significhi, ormai, secondo le più aggiornate concezioni, il termine stesso di centro storico, nella sua portata urbanistica, nei valori da essa sottesi e nelle implicazioni che, sul piano giuridico, possono in linea di principio derivarne.

IV. Senza diffonderci nell'esame di concetti appartenenti a diverso settore di studio, e limitandoci a sottolineare taluni aspetti salienti di un discorso urbanistico di ben più ampio respiro, sembra sufficiente osservare come « la cultura moderna ha esteso il concetto di tutela dal singolo monumento a tutto l'ambiente antico della città e impone, quindi, di considerare in esso come essenziale e determinante proprio il carattere d'insieme, la stratificazione delle fasi, l'unità complessiva, la continua e composita configurazione edilizia e naturale » ⁽⁸⁾ e, di conse-

(7) È appena il caso di sottolineare, a questo punto, il gigantesco salto qualitativo che separa — una volta affermatesi le moderne tecniche edilizie — con un solco incolmabile l'antica tradizione costruttiva, invalsa nel tempo, fino all'inizio di questo secolo, dall'esperienza attuale. Nulla sostanzialmente muta dall'arco etrusco alle costruzioni dell'Italia umbertina: ma il cemento armato e le più moderne tecniche rompono in modo definitivo questa continuità.

(8) Cfr. A. CEDERNA - M. MANIERI ELIA, *Orientamenti critici sulla salvaguardia dei centri storici*, in *Atti del Convegno di Gubbio 17-18-19 ottobre 1960 « Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici »* a cura di *Urbanistica*, 1960, pag. 10. Per altri importanti contributi cfr. AA. Vari, *Centri Storici, ricerche e problemi*, in *Urbanistica*, n. 42-43, febbraio 1965, pagg. 5-92.

guenza, rilevare che « possiamo dire, se vogliamo continuare ad usare la parola « monumento » che oggi da rispettare e salvaguardare è tutta la città storica, tutto l'insieme della sua struttura urbanistica, quale si è venuta lentamente componendo nei secoli » (*).

Proprio da queste premesse risulta tuttavia evidente che, ai fini della tutela ambientale, il complesso in questione, vario ed articolato nella sua vastità, pur non potendo essere visto che secondo una impostazione unitaria, non può essere sottoposto ad una tutela indifferenziata e piattamente uniforme.

L'antico adagio scolastico *distingue frequenter* potrebbe risuonare qui particolarmente ammonitore, tanto più che una esatta definizione di centro storico — invero a tutt'oggi non sempre molto chiara nelle varie trattazioni e impostazioni specificamente urbanistiche — è indispensabile premessa ad ogni tentativo per una corretta impostazione giuridica del problema.

Il discorso sui centri storici, come è stato scritto proprio in questi ultimi tempi, si rifà solitamente a centri nei quali « le caratteristiche ambientali e la presenza di monumenti di « sicura classificazione, o che sono espressioni di elevata poetica « architettonica, non lasciano dubbi interpretativi circa la qualificazione e la successione storica dei vari episodi che formano « il contesto urbanistico ed edilizio del complesso ». Ora proprio su questo filo di discorso si giunge ad una prima, importante approssimazione, nel senso appunto che, sia la differenziazione di valori postulata da quanto si è detto in precedenza, sia la graduazione di rilievo e dell'incidenza ai fini della tutela e delle complesse modalità di garanzia che ne derivano, si enucleano come elementi di un discorso autonomo. Esso, in particolare, va riferito non tanto (o, meglio, non soltanto) alle categorie di

(*) CEDERNA - MANIERI ELIA, *op. e loc. cit.*

In senso analogo v. ora le conclusioni della Commissione di indagine in precedenza ricordate: cfr. *Relazione della Commissione*, cit., pagg. 138 sg., 185 sg., 193 sg.

salvaguardia monumentale, nel senso proprio delle due leggi del 1939 poc' anzi ricordate, ma sotto il profilo più ampio ed organico, cioè dal punto di vista degli « oggetti » — vale a dire delle componenti ambientali da salvaguardare e, parallelamente, dal punto di vista dei « soggetti attivi » della tutela. Tutto ciò, dunque, si inserisce nel quadro degli strumenti tipici della pianificazione urbanistica, e quindi della tutela di interessi proprii anche ^(9-bis) degli enti — i Comuni — che di essa, secondo le leggi vigenti sono i principali protagonisti.

In quest'ordine di idee, dunque, non è più sufficiente la definizione (che a ben vedere definizione non è, ma pura descrizione) del centro storico come la *città antica* identificata con « le città di origine romana, medioevale o rinascimentale, che tuttora conservano, nella loro struttura urbana, o nel loro aspetto architettonico una viva testimonianza dei periodi storici che le hanno caratterizzate », ma occorre ritenere — come è stato di recente felicemente sottolineato — che *centro storico* quasi « stratificazione » di pensiero, di vita e di esperienze di una « cultura » è l'insieme dei fatti urbanistici irripetibili nella loro figuratività: siano essi costituiti da episodi architettonici di notevole significato artistico situati in un contesto urbano, o da complessi edilizi che denunciano la corale espressione culturale della vita della comunità che li ha generati in epoche determinate ⁽¹⁰⁾.

Questa definizione che, fra l'altro, ha il pregio di trovare singolari assonanze con quanto dispone in linea di principio il nostro testo costituzionale all'art. 9, è ricca di conseguenze.

Essa postula l'esigenza di differenziare tra di loro, a seconda dei valori storici e ambientali che esprimono, i vari

^(9-bis) Per l'inquadramento generale del problema — la discussione del quale esula necessariamente dall'economia di queste note — cfr. specialmente M.S. GIANNINI, *L'attività amministrativa*, Roma 1966, spec. p. 107 sgg. 113 sgg. 118, 120, 126, 128, 131.

⁽¹⁰⁾ In questi termini, anche per ulteriori riferimenti cfr. VICLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, cit., pag. 22 sgg.

centri storici ⁽¹¹⁾, implica all'interno di essi la determinazione di nuclei aventi, a loro volta, valori differenziati e richiedenti, proprio per questo, diversi livelli, e quindi diversi strumenti, di tutela. Non soltanto dunque, per fare una facile esemplificazione, nell'ambito dei centri storici, occorre distinguere, accanto ai vecchi centri le successive aggregazioni di nuclei esterni, ma è necessario riconoscere che sono dotate esse pure di altri autonomi valori ambientali dato che, come è stato ottimamente scritto ⁽¹²⁾ oggi il « rapporto che ci lega al passato (...) è riflesso e mediato dalla indagine e dalla coscienza critica, la quale ci mette in grado (...) di comprendere e di rispettare ogni fase artistica precedente senza esclusione di sorta, senza preferenze di gusto, senza discriminazioni tra più o meno antico ».

Tutto questo discorso — per un maggior approfondimento del quale non possiamo che rinviare alle specifiche indagini di tipo urbanistico — trasferito in un contesto giuridico non può avere che un significato: quello di evidenziare, in stretta connessione con questa dimensione squisitamente urbanistica (più che di tutela museografica-monumentale) accanto a quello statale, un interesse alla tutela e alla disciplina dei centri storici in capo agli enti locali che dell'urbanistica sono, a norma del

(11) L'esigenza di distinguere fra i vari problemi cui dà luogo la peculiare struttura dei diversi centri storici, postulando livelli differenziati di orientamenti e di interventi è opportunamente sottolineata, sotto il profilo tecnico-urbanistico, da VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, cit., spec. p. 26 sgg.

Tradotta in termini giuridici, questa realtà determina l'esigenza di una normazione rapportata — o, almeno, *rapportabile*, attraverso opportune articolazioni opzionali — alle diverse condizioni locali, dal momento che con la tutela di cui sopra mal si accorda una normazione generale ed astratta, valida in ogni tempo e luogo, insuscettibile di piegarsi alle necessità di una tutela differenziata.

La legislazione cui si è detto, in altre parole, è dunque condizione *necessaria*, ma non *sufficiente* per una efficace tutela dei molteplici valori propri dei « centri storici ».

(12) Cfr. CEDERNA - MANIERI ELIA, *op. cit.*, pagg. 10-11.

vigente ordinamento giuridico, gli interpreti istituzionalmente competenti, cioè i Comuni ^(12-bis).

Ma, se è così, non può che respingersi, nella sua drastica assoluta, la conclusione dottrinale esposta in precedenza, che fa dello Stato e dei suoi organi periferici gli unici esclusivi interpreti, gli unici interlocutori dei privati, come titolari istituzionali dell'interesse alla tutela storica ed artistica.

È vero che « alla mente del legislatore del 1939 era presente in special modo, anche se non unicamente, lo Stato: ma l'evoluzione giurisprudenziale e l'elaborazione dottrinale, in perfetta concomitanza (non si sa se voluta o invece spontaneamente emergente dalle comuni e più aggiornate esperienze appena ricordate) allo sviluppo della coscienza estetica e urbanistica di cui si è detto, hanno permesso di acclarare la possibilità di più articolati sviluppi.

Certo, la tesi, pure autorevolissima ⁽¹³⁾, in giurisprudenza e

(12-bis) Questo orientamento risulta corroborato, nella sua fondatezza, anche dalle recenti tendenze evolutive, emergenti dalle modifiche legislative allo studio, che riconoscono sempre maggior peso alla interpretazione in sede *locale* della necessità di tutela dell'ambiente e dei valori storici tradizionali, nel quadro degli strumenti di intervento urbanistico: cfr. l'art. 2 lett. c) del *Disegno di legge* per le modifiche della L. 17 agosto 1942, n. 1150 e gli artt. 10 lett. d); 43 lett. b), 63-66 del c.d. *Progetto Mancini* di nuova legge urbanistica. Ampiamente v. le *Dichiarazioni* XXXVII, XL, XLI, XLVI in *Atti della Commissione d'Indagine*, cit., in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1966, p. 185, 188, 190, 193 sg.

(13) Cfr. specialmente SANDULLI, *Profili giuridici in materia urbanistica e di paesaggio napoletani*, in *Amm. it.* 1957, pag. 954 cui adde SPADACCINI, *Le licenze edilizie*, Roma, 1959, pag. 178; e, con molta chiarezza, CATTANEO, *Rassegna critica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali*, in *Riv. giur. edil.* 1960, II, 266, che esattamente sottolinea come « la differenza di contenuto tra l'una e l'altra forma di tutela spiega il regime di autonomia specifica delle due discipline e dei relativi poteri delle autorità comunali e statali ». Inoltre: LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, in *Atti del Convegno di Studi giuridici sulla Tutela del paesaggio in Sanremo, 1961*, Milano 1963; MORONE, *Se sussista un interesse autonomo del Comune a fianco dell'interesse statale nella tutela del paesaggio*, *ivi*.

La concomitante competenza dell'Autorità centrale e di quella Comunale costituisce, ora, uno dei capisaldi delle conclusioni cui è giunta la Commissione di Indagine: cfr. *Relazione*, cit., pag. 185 (dichiarazione XXXVII) pag. 193 (dichiarazione XLVI).

in dottrina, secondo la quale esiste, « indipendentemente da quanto esposto esplicitamente dalle leggi generali prima ricordate, una competenza comunale a regolamentare l'attività edilizia privata di quegli interessi artistici, storici, ambientali propri in particolar modo della comunità civica, e di cui i comuni sono gli interpreti più qualificati e sicuri » è, come si è visto, tutt'altro che indiscussa. Ma sembra difficile contestare, e quanto si è detto in precedenza dovrebbe dimostrarlo, una duplice constatazione. Infatti, da un lato sarebbe inevitabile l'illegittimità ⁽¹⁴⁾ per eccesso di potere di quegli atti dei Comuni nei quali si motivasse una qualunque azione di difesa del patrimonio storico e artistico in base ad una pretesa sostituzione ad una, in ipotesi, carente attività dello Stato. D'altro canto il Comune deve ritenersi tuttavia competente ad intervenire con proprie prescrizioni normative nella misura in cui si configuri come interprete di proprii autonomi interessi, indipendenti, perchè differenziati, da quelli che lo Stato assume come proprii a tenore delle leggi del 1939 ⁽¹⁵⁾.

La diversità di cui si sta discorrendo non manca del resto di riflettersi sul trattamento che l'ordinamento predispone per i vincoli derivanti dalle citate leggi del 1939 e per le prescrizioni proprie degli strumenti di intervento in sede urbanistica.

Mentre i primi gravano sulle proprietà ⁽¹⁶⁾, non altrettanto può dirsi per i secondi che — inseriti in atti amministrativi generali *sui generis*, qualificabili come atti di programmazione ⁽¹⁷⁾

⁽¹⁴⁾ SANDULLI, *Profili giuridici*, cit.; CATTANEO, *Rassegna critica*, cit.

⁽¹⁵⁾ SANDULLI, *Profili giuridici*, cit., pag. 954; CATTANEO, *Rassegna critica*, cit., pagg. 267 sg.

⁽¹⁶⁾ Cfr. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., pagg. 197 segg., 236 sg., 327; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, cit., pagg. 200 segg.; CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, cit., pagg. 5 sg., 24 segg.

⁽¹⁷⁾ Per l'affine terminologia di *atti di pianificazione*, cfr. anche se svolte in diverso contesto problematico, le utili considerazioni di F. LEVI, *La pianta organica delle farmacie*, in *Atti Congr. Celebr. Leggi Amm. di Unificazione (I.S.A.P.)* Venezia, in corso di stampa, p. 5 segg. (citato dalle bozze) e ivi ulteriori riferimenti. Il piano regolatore generale, in quest'ordine di idee può considerarsi dunque come

— si riferiscono alla *zona* come tale e non toccano direttamente le singole proprietà, essendo necessaria, a tal fine la predisposizione di un ulteriore strumento operativo a livello di esecuzione: il *piano particolareggiato*.

A maggior ragione perciò occorre sottolineare ancora l'autonomia rispetto ai vincoli appena ricordati ⁽¹⁸⁾, di quelli scaturiti dal regolamento edilizio ⁽¹⁹⁾, e da tali diversità, dunque, la tesi sostenuta trova una precisa conferma.

V. Del più alto interesse in questo ordine concettuale è una disposizione, della cui potenzialità normativa, per quel poco che ci risulta, dottrina e giurisprudenza ⁽²⁰⁾ hanno fatto uso troppo parsimonioso e non sempre adeguato, e alla quale si era fuggevolmente accennato all'inizio.

L'art. 21 L. 1° giugno 1939 n. 1089 dispone infatti al 1° c. che « Il Ministro della Pubblica Istruzione ha facoltà di pre-

un programma, vincolante per l'amministrazione ai fini della ulteriore precisazione in sede operativa mediante piani particolareggiati (cfr. FAVETTO, *Il piano regolatore*, pagg. 17 sg.), dal quale derivano indirettamente limiti non alle attività dei privati, astrattamente considerate come tali, ma in quanto collidenti con le *linee e prescrizioni* di zona, e dunque non già in rapporto a disposizioni riferibili ai singoli lotti di proprietà in maniera diretta e immediata. V. sul punto le pur autorevoli ma divergenti opinioni di SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edil.* 1958, II, 131 e, recentemente, l'ampia trattazione di MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., pagg. 358 sg., 375 sg. 379, 403.

⁽¹⁸⁾ Per alcuni spunti cfr. FAVETTO, *Il piano regolatore generale, etc.*, cit. Per altre argomentazioni — riferite a *contrariis* agli artt. 18 e 25 Legge Urbanistica 17 agosto 1957 n. 1150 — v. dello stesso A., *Il « verde » in piano regolatore*, estr. da *Nuova Rassegna* 1961, n. 8, pagg. 7 sg., 13 sg. Costruisce il piano particolareggiato come atto produttivo di vincoli di zona e di allineamento « più specifici ma affini a quelli di piano generale » MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., pagg. 460 sg., 567 sg.

⁽¹⁹⁾ Per una argomentata distinzione, cfr. per tutti — con ampio apparato critico cui qui si rinvia —, MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., pagg. 407, 414 e sgg., e ora anche FAVETTO, *Piano regolatore particolareggiato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino 1966.

⁽²⁰⁾ Cfr. del resto CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico*, cit., pagg. 31 sgg.

scrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro»; e soggiunge, al 2° comma, con una norma di notevole significato, che «l'esercizio di tale facoltà è indipendente dall'applicazione dei regolamenti edilizi o della esecuzione di piani regolatori».

Quali le conseguenze?

Anzitutto con questa disposizione — che stabilisce una sorta di rinvio interlegislativo (ribadito a livello regolamentare dal R.D. 30 gennaio 1913, n. 363, agli artt. 77 sg., 80, tuttora vigente) tale da far dubitare delle affermazioni correnti sulla mancanza di nessi e collegamenti tra L. 17 agosto 1942 n. 1150 e L. 1° giugno 1939 — si vengono a temperare i difetti ai quali — nel quadro di argomentazioni critiche — si è accennato in precedenza in relazione alla tutela limitata a cose ed oggetti come tali — e non ad ambienti — derivante dalla legge 1° giugno 1939 n. 1089; in secondo luogo, mediante il riferimento all'*applicazione*, in materia, dei regolamenti edilizi e alla *esecuzione* dei piani regolatori — la visuale limitata della giurisprudenza ⁽²¹⁾ non esclude nè pregiudica, del resto, quanto si dirà — la norma in parola riconosce in tutta trasparenza una competenza istituzionale propria dei Comuni a disciplinare, nel quadro dei propri interventi urbanistici, e dal punto di vista della tutela dei valori ambientali, i centri storici.

È infatti abbastanza chiaro, per un verso, che la tutela, ad opera del Ministro della Pubblica Istruzione, dei valori ambientali, ha un senso nell'economia della legge 1° giugno 1939, non già di per sè considerata, bensì in funzione di garanzia — lo

(21) V. per tutti ROSELLA, *Aspetti giuridico-legislativi del risanamento*, in *Atti Convegno di Gubbio*, cit., pag. 23.

(22) Cfr. CAFACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico*, cit., pagg. 38 e segg.

palesa, fra l'altro, in tutta trasparenza il già ricordato vincolo di prospettiva di cui all'art. 21 — dell'inserimento ambientale delle cose singole, alle quali soltanto, come si è detto, si rivolge la salvaguardia voluta dalla legge.

Il riferimento agli strumenti propri dell'intervento urbanistico (piani regolatori e regolamenti edilizi) poi, non avrebbe senso se ai Comuni risultasse inibito ogni intervento in materia. Ma v'è di più: tale riferimento, potrebbe aggiungersi, sembra ancora postulare che, mentre la tutela delle bellezze d'insieme e dei valori ambientali è, in un certo senso, eccezionale nell'economia della legge 1° giugno 1939, è viceversa, per così dire, normale nel quadro degli interventi urbanistici, e quindi ne risulta confermata la competenza comunale in materia.

Questa tendenza, poi, risulta ulteriormente rafforzata dal rilievo che la tutela ambientale (cfr. art. 117 Cost.) è demandata alle Regioni, risultando trasparentemente inclusa nell'ambito della potestà legislativa « concorrente » in materia urbanistica ⁽²³⁾.

(23) Da questa circostanza, a dire il vero, non si è saputo trarre quelle implicazioni valide a superare — nel quadro di una più articolata visuale — la rigidità — invero acritica — di certe posizioni tradizionali. Ad esempio, recentemente, si è sostenuto (cfr. ROCCELLA, *Urbanistica, Bellezze naturali, Patrimonio storico ed artistico*, cit., p. 733) che « Per quanto riguarda le regioni non può porsi in dubbio che la funzione di tutela dell'arte e del paesaggio sia riservata allo stato in base al precetto dell'art. 9 cpv. Cost. ».

« Solo nei ristretti limiti degli ordinamenti regionali ed in particolare di quelli a statuto speciale si può parlare, nei settori in esame, di interessi regionali come di una nuova dimensione territoriale degli interessi pubblici ». Non è tuttavia difficile osservare, in senso contrario, che, anche se i lavori preparatori (cfr. FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948, p. 40) rivelano una chiara preoccupazione dei costituenti di conservare in sede centrale — interpretando la locuzione *Repubblica* nel senso restrittivo di *Stato-apparato* — il controllo e la tutela del patrimonio storico e artistico nazionale, con chiara prospettiva in certo senso antiregionalistica, l'attribuzione della competenza in materia *urbanistica* alla legislazione regionale, specialmente se intesa in relazione alla proposta Lussu in sede di votazione dell'art. 9 (su cui FALZONE, *op. cit.*, p. 40), determina l'attribuzione verso i poteri locali di tutta la materia relativa alla tutela dell'ambiente urbano, della quale la disciplina dei centri storici è — come si è visto — parte integrante.

VI. Da un punto di vista più generale si è quindi potuto concludere ⁽²⁴⁾ che i regolamenti comunali edilizi ed i piani regolatori si occupano della tutela del paesaggio e dei monumenti in funzione non dell'interesse esclusivamente generale (di cuiè interprete lo Stato), bensì dell'interesse, anche cittadino, alla conservazione delle bellezze e delle caratteristiche locali tradizionali e, di rincalzo, si è ancora riconosciuta la necessità, una volta dato per ammesso in materia l'intervento dell'ente locale, di precisarne il contenuto atto a diversificarne la *ratio* rispetto a quello statale. Sulla scorta delle considerazioni esposte in precedenza, è evidente che non rileva, in tale contesto, l'attitudine delle bellezze e dei monumenti « a soddisfare una finalità di educazione e di affinamento del gusto considerata a sè, e, come tale, affidata alla cura dell'amministrazione statale della Pubblica istruzione », quanto, piuttosto, « il particolare interesse della comunità locale ad inserire l'elemento paesistico — e, nel caso nostro, ambientale — in quell'armonia di valori che sta a fondamento di una ordinata urbanistica »: solo la c.d. monumentalità artistica è di esclusiva competenza statale: a quest'ultima nel caso di monumentalità urbanistica si affianca una autonomia e concomitante, non certo sussidiaria, tutela di competenza comunale.

Essa invero — come è stato esattamente sostenuto ⁽²⁶⁾ — non è soltanto legittima « se ed in quanto rivolta a proteggere attraverso i regolamenti edilizi ed i piani regolatori » i valori di cui si è appena detto, ma è anche pertinente alla normale competenza del Comune, piuttosto che ad una sua potestà sussidiaria » di tipo secondario e derivata ⁽²⁷⁾.

Certamente il Comune non può imporre in sostituzione, o, peggio, in contrasto con le competenti Sovrintendenze limiti e

⁽²⁴⁾ SANDULLI, *Profili giuridici*, loc. ult. cit.

⁽²⁵⁾ CATTANEO, *Rassegna critica*, cit., pagg. 267 e segg.

⁽²⁶⁾ CATTANEO, *Rassegna critica*, loc. ult. cit.

⁽²⁷⁾ Cfr. persuasivamente in senso affine, CATTANEO, *op. ult. cit.*, pag. 267; in senso difforme, v. App. Napoli, I, 6, III, 1956 in *Dir. e giur.* 1956, pag. 266.

vincoli ai privati, che, in ipotesi, possono anche esser muniti di regolare autorizzazione: ma è chiaro che l'illegittimità non consiste, in tal caso, nello statuire in tema di tutela di interessi storici e ambientali, ma nell'invadere, così operando, proprio quel settore di tutela che le leggi ricordate riservano allo Stato.

Cade quindi l'opinione di quanti hanno negato ⁽²⁸⁾ la competenza del Comune in questa materia, facendo leva sul carattere tassativo dell'elencazione dell'art. 33 L. 17 agosto 1942 n. 1150. Da un lato vale, infatti, richiamare la considerazione, sviluppata all'inizio, di elementi normativi testuali che — sia pure con le limitazioni a suo tempo ricordate — sembrano postulare una competenza comunale nella misura in cui si tende alla tutela — insieme e sullo stesso piano di altri valori urbanistici — dell'ambiente come elemento del pubblico decoro. D'altro canto la natura esemplificativa dell'elencazione dell'art. 33, come hanno riconosciuto dottrina e giurisprudenza ⁽²⁹⁾, deriva fra l'altro anche dalla stessa espressione semantico-letterale e vale ad aprire un varco ulteriore per interventi dell'Autorità locale.

L'art. 33, in effetti, indica come oggetto *precipuo* (e quindi non *esclusivo*) del regolamento edilizio le materie ivi elencate, mentre l'esistenza di quell'autonomo interesse del Comune alla « cura, conservazione e valorizzazione » delle cose e degli ambienti d'interesse storico « nel quadro dell'armonico sviluppo dell'edilizia cittadina » ⁽³⁰⁾, rende palese l'inaccettabilità di una asserita — ma non adeguatamente dimostrata — riserva di legge e di amministrazione a favore dello Stato ⁽³¹⁾.

(28) Cfr. specialmente FRACOLA, *Regolamenti edilizi e difesa del panorama*, cit., pag. 571 cui *adde*, per ulteriori spunti, PASINI, *In tema di tutela ambientale dei centri storici*, cit., pag. 186.

(29) Cfr. per tutti, ora, MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova 1962, pag. 252.

(30) SPADACCINI, *Le licenze edilizie*, Roma 1959, pag. 178; FURITANO, *La licenza edilizia*, Milano 1960, pagg. 33, 34, 35.

(31) Nel senso criticato v. tuttavia PASINI, *In tema di tutela ambientale dei centri storici*, cit., spec. pag. 186 sgg.

In senso affine a quanto sostenuto nel testo, cfr., recentemente, M. BORTO-

VII. In questi termini, dunque, posta la competenza e collegatala ai due strumenti in precedenza indicati — cioè piano regolatore e regolamento edilizio — è indubbio ⁽³²⁾ che il Comune non potrà, al fine di tutelare i centri storici, « limitarsi di volta in volta a concedere o negare una licenza edilizia richiamandosi, per l'aspetto in discussione, alle esigenze di tutela di cui si parla ». Le prescrizioni in parola non potranno dunque aver natura di provvedimenti singolari e devono essere in ogni caso ritualmente contenute nei regolamenti edilizi e nei piani regolatori (cioè specialmente nelle c.d. norme di attuazione ad essi collegate) « uniche *sedes materiae* loro riservate » ⁽³³⁾.

In secondo luogo — e le conseguenze in questo caso si fanno, sul piano generale, più gravi — se è vero che i piani regolatori e i regolamenti edilizi *possono* contenere disposizioni e previsioni volte a salvaguardare i centri storici ed i valori ambientali e di cultura che essi esprimono, dal momento che le elencazioni, ad essi relative, di cui alla legge urbanistica, non sono da ritenersi tassative, ciò non significa — sempre se secondo le leggi vigenti — che tali prescrizioni *debbano* essere contenute nei piani e nei regolamenti edilizi in tutte quelle ipotesi in cui l'abitato comunale è caratterizzato da un *centro storico*, individuabile secondo la definizione proposta in precedenza, piccolo o grande che sia il Comune, importantissimo o di modesto valore che sia il centro storico suo proprio.

LAN, *Rapporti tra licenza comunale ed altre autorizzazioni in materia di costruzioni edilizie*, in *Corr. Amm.* 1966, p. 847 sg.

⁽³²⁾ Cfr. nel quadro di una coerente argomentazione, CATTANEO, *op. cit.* spec. p. 268 e ulteriori riferimenti *ivi*.

⁽³³⁾ È quindi di tutta evidenza che mentre il Comune può legittimamente negare ogni licenza edilizia contrastante con le norme in materia di paesaggio e di tutela dei centri storici espresse negli atti di cui si è appena detto nel testo, ciò non potrà fare ove le esigenze in parola non siano state previamente espresse sul piano normativo: è chiaro in tal caso l'inevitabile dissolversi in arbitrio di quel criterio di certezza giuridica, in funzione di imparzialità, cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a uniformare la propria attività.

Cadono quindi in questi termini alcune perplessità e critiche avanzate da PASINI, *op. cit.*, *loc. cit.*

La tutela del centro storico, a norma della legislazione vigente, in sede di piano regolatore e di regolamento edilizio, dunque, non è che *eventuale*, e, purtroppo non si presenta con caratteri di *necessarietà* giuridica.

L'assenza di esplicita previsione di una tutela differenziata dei centri storici, come si è visto, non esclude che tale tutela possa essere — sia pure con i limiti di cui si farà cenno più oltre — predisposta dai Comuni, ma tronca *in radice* la possibilità di considerare i Comuni come giuridicamente vincolati a predisporre gli adeguati mezzi di garanzia.

VIII. A questo punto se si pretendesse di aver risolto il problema si peccherebbe di superficialità e di eccessivo semplicismo.

Si è semplicemente cercato di dimostrare che nel vigente ordinamento giuridico i Comuni non sono completamente sprovvisti di strumenti giuridici per tutelare i loro centri storici, ma tale tutela appare — quasi per sconcertante paradosso — meramente « *facoltativa* ».

Proprio qui tuttavia cominciano le più serie difficoltà ed il problema si arricchisce di ulteriori prospettive ma, al tempo stesso, di altri elementi di dubbio.

Scelta la via appena tracciata è chiaro che gli strumenti operativi nella tutela dei centri storici non sono altro che quelli normali della legge urbanistica: cioè i piani particolareggiati e i conseguenti comparti edificatori.

Maggiore cautela si impone per i c.d. interventi di risanamento, mentre le più gravi perplessità suscita l'applicazione ai centri storici di quei precetti relativi al risanamento di cui alla L. 18 aprile 1962 n. 167 (cfr. spec. art. 3, 4° c.).

Tuttavia quanto si è detto poco fa sull'assenza di apposita previsione della tutela dei centri storici in sede di leggi sul patrimonio storico ed artistico e di legge urbanistica, proprio in questa sede dimostra le sue gravi conseguenze.

Anzitutto nulla dice la legge urbanistica vigente su come organizzare questi piani particolareggiati e quindi sta in ultima analisi ai Comuni determinare con più o meno penetrante rigore nei proprii piani generali le direttive, i principî, i criteri cui devono riferirsi i vari piani particolareggiati. Di conseguenza da improvvise iniziative ed imprevedenti trascuratezze ben può essere il patrimonio ambientale irrimediabilmente danneggiato e la comunità gravata di « un costo sociale » spesso assai pesante.

Diversamente qualora la legge disponesse come contenuto necessario dei piani e dei regolamenti la garanzia dei valori ambientali: in questo caso l'impostazione dei problemi dei centri storici assurgerebbe ad elemento costitutivo del progetto del piano, e la realizzazione operativa in sede di piano particolareggiato ne sarebbe logica e giuridicamente necessitata fase di attuazione.

Ora come ora, tuttavia, in assenza di esplicita previsione legislativa potrebbe sopperirvi sia l'autorità tutoria in sede di controllo, sia, ai fini di un apporto collaborativo, la Soprintendenza ai monumenti competente ⁽³⁴⁾.

Se quindi l'assenza di apposita previsione non significa mancanza di tutela, ma difetto di una tutela efficiente, è appunto sulle condizioni di questa efficienza che occorre ora dirigere l'attenzione ⁽³⁵⁾.

È merito di recenti convegni e dibattiti di aver reso di attualità viva — e per molti aspetti drammatica — il problema della tutela non già museografica, ma operativa, dei valori ambientali espressi dai centri storici.

È certo possibile sbagliarsi, ma si ha l'impressione che il

⁽³⁴⁾ Tale stretta collaborazione è invece postulata, come dato costante, dai risultati della Commissione di indagine, di cui si è detto: cfr. *Relazione*, cit. dich. XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XLIII, XLVI.

⁽³⁵⁾ Gravemente ammonitrici sui limiti e sui difetti di tutta una passata esperienza, tuttora in atto per un fenomeno di inerzia normativa dei pubblici poteri in genere e delle autorità comunali in ispecie, sono talune considerazioni di VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, cit., p. 39, nota 15.

problema, forse, non sia stato sufficientemente inquadrato, soprattutto sul piano giuridico, con piena consapevolezza della sua complessità.

Anzitutto — e non sembri un paradosso — la « città antica » si salva, nel quadro degli interventi urbanistici, *al di fuori* dei centri storici, non già restituendo a tali centri le funzioni originarie, in ipotesi — e proprio come tali irripetibili — decadute nella loro spesso secolare degenerazione, bensì proporzionando e organizzando la restante struttura e morfologia — in una parola, tutta la dimensione ambientale — della comunità urbana in modo da commisurare le varie sollecitazioni alla capacità ottimale del centro stesso ⁽³⁶⁾. Possono qui ricordarsi anche se, ovviamente, bisognevoli di ben maggiore affinamento e precisazione tecnica e giuridica, le proposte avanzate sul piano legislativo in sede di Convegno di Gubbio ora largamente integrate, e, al limite, superate dai risultati della *Commissione d'Indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico archeologico artistico e del paesaggio*, più volte ricordati.

In secondo luogo, in quest'ordine di idee, il vincolo assoluto, come tale e senza le integrazioni di cui si dirà, appare altrettanto anacronistico e superato quanto la concezione « museografica » di cui è espressione.

Diversamente è da dirsi in sede di determinazione delle condizioni generali di intervento e di abitabilità in sede di regolamento edilizio e di regolamento comunale di igiene ^(36-bis). Nè il

⁽³⁶⁾ Cfr. in quest'ordine di idee anche i suggerimenti prospettati da RO DELLA, *Aspetti giuridico-legislativi del risanamento*, in *Atti Convegno di Gubbio*, cit. Utili spunti ed esempi, tali da trascendere l'ipotesi specifica cui si riferiscono, in DE CARLO, *Urbino, La Storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padova 1966, spec. p. 119 sgg., 123 sgg. (di tale importante lavoro si è potuto, però, aver visione soltanto in sede di correzione delle bozze).

Analoghi risultati sono quelli cui perviene la Commissione di indagine cfr. *Relazione*, cit.

^(36-bis) Forse proprio nel non aver saputo sfruttare adeguatamente questi strumenti normativi sta uno dei principali motivi di perplessità in ordine alla realizzabilità di recenti, impegnative proposte: cfr. DE CARLO, *Urbino, etc.*, cit., spec. p. 120 sgg., 126 sgg., 233.

sistema del comparto, considerato isolatamente, può essere più utile.

Come esso deve essere sorretto da adeguate previsioni di spesa pubblica (ricordiamo i vari interventi per Venezia e per altri centri monumentali)⁽³⁷⁾, così vincoli e limiti, e, più ancora, direttive e condizioni dell'intervento privato volti a rispettare quei valori e a salvaguardarli, devono essere adeguatamente incentivate⁽³⁸⁾.

Ma anche il profilo fiscale del problema è di grande importanza.

Si dice comunemente che i detentori di cose soggette ai vincoli di cui alla legge 1° giugno 1939 devono sottostare ai poteri degli enti pubblici perchè le cose in parola rientrano nella categoria dei beni (non importa se privati) con pubblica destinazione in ragione della loro funzione⁽³⁹⁾.

E, si è soggiunto, la loro posizione giuridica si avvicina a quella di coloro cui è commesso l'esercizio privato di pubbliche funzioni⁽⁴⁰⁾. Se così è, dunque, non si vede la ragione per la quale debba essere inibito a chi esplica una sorta di servizio sociale, di riceverne — come corrispettivo indiretto di tale adempimento — determinati vantaggi, che potrebbero andare dall'esenzione fiscale nel caso di lavori compiuti in adempimento dei programmi comunali e pubblici di risanamento, restauro e manutenzione degli edifici compresi nel centro storico, alla possibilità di detrarre dalle dichiarazioni dei redditi somme impiegate a tali scopi, sino alla sovvenzione e al credito condizionati all'esecuzione di opere volte a liberare dalle sovrastrutture degenerative edifici e ambienti del centro storico.

Certo, è sempre l'intervento pubblico — anche in questi termini — quello che assume la funzione non solo di vigilanza

(37) Vedili in *Atti Convegno di Gubbio*, cit. pag. 25 sgg.

(38) Lodevoli, anche per questo punto, le raccomandazioni della Commissione di indagine v.: le Dichiarazioni VIII e XL, in *Relazione*, cit., pagg. 152, 188.

(39) Cfr. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., pag. 222.

(40) Cfr. GRISOLIA, *La tutela*, cit., pag. 530.

e di controllo, ma quella, attiva, di principale protagonista della fase operativa ⁽⁴¹⁾.

Il problema è dunque non soltanto finanziario ⁽⁴²⁾, ma giuridico-operativo e non si risolve con proposte isolate o con interventi legislativi smozzicati e disorganici, bensì esige un approfondimento consapevole non semplicemente (o forse velleitariamente) del problema considerato nel solo suo aspetto più generale — che ormai può dirsi sempre maggiormente acquisito — bensì delle possibilità normative, attraverso, anche qui, ad un equilibrato e radicale rinnovamento della nostra legislazione, che dalle esperienze passate — negative o positive che siano — deve trarre spunto non per dannose rotture, ma soprattutto per un progressivo rinnovamento che accompagni le esigenze nuove e sappia non mortificare la realtà.

⁽⁴¹⁾ Un contributo assai valido e stimolante è quello di G. DE CARLO, *Urbino, La Storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padova 1966, spec. pag. 108 sgg., 119 sgg., 126 sgg., 233 sgg. Mentre esula da queste note ogni valutazione sui contenuti urbanistici delle soluzioni ivi previste — spesso assunti carattere esemplare — non ci si può esimere dal constatare, pur dando atto della novità e della fruttuosità — sul piano dei contenuti materiali — di non poche soluzioni normative (cfr. gli artt. 33-51 delle norme di attuazione del Piano, pp. 233 sgg., *op. cit.*) taluni punti dubbi e alcuni equivoci in sede di individuazione e di utilizzazione dei vari strumenti e schemi normativi. Del tutto trascurato appare il regolamento edilizio, la cui importanza ai fini sia della tutela *negativa* contro interventi disarticolati, sia della dissuasione da spinte speculative indiscriminate appare difficilmente contestabile; mentre quanto meno dubbio — nell'attuale regime giuridico — è il riferimento ai *comparti*, visti quasi in alternativa (!?) a livello di interventi di ristrutturazione, rispetto ai piani particolareggiati. Del tutto abnorme poi, la previsione di questi ultimi come strumenti collaterali, quando non addirittura anticipatori del piano generale prima della approvazione statale di quest'ultimo. Perplessità che aumentano se si pensa che proprio la dubbia legittimità formale di tale impostazione può compromettere la realizzazione di quel disegno di qualificazione e ristrutturazione differenziata che accompagna, sul piano operativo, le impostazioni urbanistiche generali del piano. V. anche, per qualche utile indicazione pratica, anche se, forse volutamente, privo di qualsiasi tentativo di approccio ai problemi giuridici, il precedente volume collettaneo dal titolo: *Il futuro dei centri storici ed il PRG di Urbino*, a cura di L. SICHIROLLO, Urbino 1964 (Differenze, fasc. 4).

⁽⁴²⁾ Non molto presente alla *Commissione di Indagine*, questo punto meriterebbe un ben maggiore approfondimento specialmente per quanto attiene ai profili strettamente tributaristici. Per questa ragione va riservato ad apposita trattazione specialistica che purtroppo esula dai limiti di questo scritto.

POSTILLA

I. Quando questo lavoro era concluso, definitivamente concluso, ed erano state ormai corrette anche le ultime bozze di stampa, è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* (n. 218, del 31 agosto 1967) la L. 6 agosto 1967, n. 1150 sull'urbanistica. La legge — della quale, ancora allo stato di « disegno di legge » d'iniziativa governativa, si era pur tenuto conto in sede di elaborazione delle *note* di questo saggio — entrava in vigore il 1° settembre 1967, giorno successivo alla sua pubblicazione: a distanza di circa due mesi e mezzo il Ministro dei LL.PP. emanava una Circolare, contenente *Istruzioni* agli uffici per la sua applicazione.

Entrata dunque tale legge a far parte del sistema normativo italiano, sorge spontanea la domanda se essa abbia conseguenze tali da mutare, più o meno in profondità, i risultati cui si è pervenuti nelle pagine che precedono.

La risposta — diciamolo subito — è precisamente nel senso che non soltanto le varie tesi, via via prospettate criticamente nello studio che precede, ne escono rafforzate e confermate, si può dire, *per tabulas* ⁽¹⁾, ma occorre soggiungere come, in base alla L. 6 agosto 1967, n. 765, sia possibile far compiere qualche passo ulteriore al discorso svolto in precedenza.

Tre sono i complessi normativi che in questa sede particolarmente interessano.

Anzitutto l'art. 17, 5° c., L. 6 agosto 1967, n. 765: esso, inserendosi nel quadro di una serie articolata di prescrizioni volte

⁽¹⁾ Cfr. il chiaro accenno di MAZZAROLLI, *Regolamento edilizio*, « voce » in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIV, in corso di stampa, citata dalle bozze.

ad esplicare effetti ostativi nei confronti delle attività edificatorie in assenza di strumenti urbanistici operanti, stabilisce, con un precetto che era immediatamente in vigore: « Qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale ».

In secondo luogo l'art. 3, 1° c., lettera c), stabilisce, nell'ambito delle possibilità di modifiche di ufficio da apportarsi al progetto di piano in sede di approvazione da parte delle Autorità centrali, che « con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate al piano, su parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, e sentito il Comune le modifiche (...) che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

(omissis);

« c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici ».

Lo stesso art. 3 stabilisce, nel comma immediatamente successivo, che tali modifiche « sono approvate sentito il Ministro per la pubblica istruzione, che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico ».

Strettamente collegato a quanto appena detto, in secondo luogo, è quanto dispongono l'art. 4, 3° 4° c., e l'art. 5, 1° e 2° c., riferiti al piano particolareggiato che del piano regolatore generale è, come noto, lo strumento essenziale di realizzazione.

L'art. 4 dispone infatti che « I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette alla L. 1° giugno 1939, n. 1098, sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico, e alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, sono preventivamente sottoposti alla competente soprintendenza, ovvero al Ministero della Pubblica Istruzione, quanto sono approvati con decreto del Ministro per i LL.PP. ».

Analogamente a quanto detto poc' anzi per i piani regolatori generali, il già ricordato art. 5, a proposito dei piani particolareggiati, stabilisce che con il decreto di approvazione « possono essere introdotte nel piano le modifiche che siano (...) riconosciute indispensabili » per la tutela « del paesaggio e di « complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici ».

Tali modifiche, a tenore del comma successivo, « sono adottate sentita la competente Soprintendenza o il Ministro per la pubblica istruzione, a seconda che l'approvazione avvenga con decreto del Provveditore Regionale alle Opere pubbliche, oppure del Ministro per i Lavori pubblici ».

Va ricordato, infine, l'art. 8, 2° c., dove, disciplinandosi la materia — di estrema importanza e delicatezza — relativa alle *lottizzazioni dei terreni a scopo edilizio* si stabilisce che « Nei comuni forniti di programma di fabbricazione ed in quelli « dotati di piano regolatore generale ⁽²⁾ fino a quando non sia « stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione, la « lottizzazione di terreno a scopo edilizio può essere autorizzata dal Comune previo nulla osta del Provveditore Regionale « alle Opere pubbliche sentita la Sezione Urbanistica regionale, « nonchè la competente Soprintendenza ».

II. È chiaro, a questo punto, il significato generale delle disposizioni normative sin qui ricordate.

Qualunque sia la soluzione che si intende dare al problema relativo alla natura dei piani regolatori e al significato dell'incidenza che in essi assumono Stato e Comuni, determinando in più o meno ampia misura il contenuto delle previsioni e prescrizioni in essi ricomprese, è evidente, ormai, che non può più — oggi — riconoscersi, come unica ed esclusiva in materia di protezione di « beni culturali », la competenza dello Stato ⁽²⁾.

⁽²⁾ Anche se quanto affermato nel testo non è, forse, che una conseguenza della potenziata incidenza dei poteri statali sull'atto cui la pianificazione urbanistica comunale va riferita in rapporto ai suoi contenuti progettuali.

Anzi, dopo la *Novella* del 1967, più volte citata, la competenza dello Stato si articola, fondendosi in un tutto organico, nel quadro della disciplina territoriale tipica degli strumenti della pianificazione urbanistica, trovando, quindi, in essi la forma di espressione più coerente e razionalizzata.

In questi termini, è dato perciò distinguere una duplicità di aspetti, secondo cui si articolano le garanzie di salvaguardia dei beni culturali nella specifica sede della pianificazione urbanistica.

Un primo dato di fatto va sottolineato: la *Novella* del 1967, riconosce un *doppio ambito di tutela* dal momento che prevede, accanto alla possibilità di «dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico», quella di apportare — in sede di decreto di approvazione dei piani, sentito il Ministro per la pubblica istruzione — quelle modifiche ai piani regolatori — sia generali, sia particolareggiati — «che siano «riconosciute indispensabili per assicurare (...) la tutela del «paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed «archeologici»».

Ora, non è chi non veda quale sia il significato innovatore di tale complesso normativo. Già rappresenta un indubbio progresso rispetto alla più tradizionale logica degli interventi ex L. 1° giugno 1939, n. 1089, l'aver aperto una possibilità di intervento in sede di strumenti di pianificazione urbanistica per la tutela di edifici singoli, anche se tale intervento si snoda ancora secondo i sensi e per gli effetti propri della L. n. 1089 appena citata. Ma è proprio quest'ultima — o, per meglio dire, i concetti in essa dominanti — che risulta decisamente superata dalla nuova concezione posta a base della *Novella* del 1967, nella misura in cui questa, rappresentando una prima traduzione in termini normativi dei concetti emersi dai risultati della Commissione di indagine istituita con L. 26 aprile 1964, n. 310 (la c.d. Commissione Franceschini, più volte ricordata in precedenza) ha dato più specifica rilevanza giuridica, come oggetto

meritevole di autonoma tutela, alla nozione di *bene culturale ambientale*, distinguendo quanto è monumento singolo, dai *complessi storici monumentali, ambientali ed archeologici*.

È chiaro, in altre parole, che ognuna di queste qualificazioni è, di per sè sola, idonea a far scattare i meccanismi di tutela previsti dalla legge.

Essi operano secondo un collegamento che può tratteggiarsi, in modo schematico, come segue.

Anzitutto si nota un effetto ostativo assoluto nei confronti di ogni intervento edificativo o riedificativo negli agglomerati urbani aventi « carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale » ⁽³⁾, e tale effetto è, appunto, determinato dalla mancanza di piano regolatore approvato.

⁽³⁾ Particolarmente significativo, sul punto, quanto dispongono le Istruzioni ministeriali in precedenza ricordate. Si ritengono idonee — anche se a scopo puramente orientativo — ai fini dell'applicazione del quinto comma dell'art. 17 quelle strutture urbane « in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico », oppure che siano « racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne » in cui gli isolati contengano edifici risalenti ad epoca anteriore al 1860, rientranti cioè nell'ipotesi precedente, e, infine, tali da costituire nel loro complesso, anche se realizzate dopo il 1860 « documenti di un costume edilizio altamente qualificato ».

La sede idonea per definire — sia allo scopo di offrire un criterio di certezza al controllo, sia in funzione delle possibilità operative della norma, anche ai fini delle sanzioni, penali e di altra natura, previste dalla legge — cosa sia « agglomerato urbano avente carattere storico, artistico, o particolare pregio ambientale », è, come contribuisce a precisare ulteriormente la Circolare ministeriale, per i comuni sprovvisti di piano regolatore, quella della perimetrazione del centro abitato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 più volte citato. Non potrebbe altrimenti comprendersi la competenza che lo stesso art. 17 attribuisce alle Soprintendenze ai Monumenti nella procedura di perimetrazione, in stretto parallelo a quella dei Provveditorati generali alle OO.PP. È chiaro quindi che mentre i secondi intervengono allo scopo di garantire il rispetto dei valori urbanistici in senso lato, le prime agiscono per tutela specifica dei valori storico-culturali e ambientali. Per i Comuni già dotati di piano regolatore o programma di fabbricazione il problema è in parte diverso. Per i secondi sembra necessaria una deliberazione comunale che stabilisca — seguendo la procedura dell'art. 17 citato —, ove del caso, il perimetro del nucleo o dei nuclei storici, con il risultato di rendere definito l'ambito di territorio in cui, sino all'approvazione del piano regolatore, opereranno, malgrado l'esistenza del programma di fabbricazione, i limiti di cui al 5° c. dell'art. 17. Per

Il divieto di edificare nelle aree libere fino all'approvazione del piano regolatore, e la ammissione di semplici opere di consolidamento o restauro in assenza di piano regolatore approvato, hanno un significato evidente: per un verso suonano recisa negazione dell'equipollenza fra piano regolatore e programma di fabbricazione per tutti quei Comuni nei quali l'agglomerato urbano presenta carattere di bene culturale ambientale⁽⁴⁾; in secondo luogo, spingendo lo sguardo più a fondo,

i primi *nulla questio* ogni qual volta il Piano regolatore in vigore abbia provveduto comunque a disciplinare il nucleo storico. In caso contrario sembra necessario ricorrere al procedimento di variante, non consentendo diversamente il dato testuale dell'art. 17, 5° c. Va da sè, infine, che i piani in corso di approvazione, l'adeguamento potrà essere raggiunto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, citato, della Novella del 1967.

(4) Da ciò una conseguenza immediata e un'altra, più remota, ma non per questo da trascurare. La prima è nel senso che il programma di fabbricazione, in tutti i Comuni nei quali può applicarsi il 5° c. dell'art. 17 l. 6 agosto 1967, n. 765, non è equipollente al piano regolatore, come invece — eccettuato il caso di cui agli artt. 1 e 2 l. n. 765 cit., relativi ai Comuni *obbligati* a formare il piano regolatore del loro territorio — avviene in tutto il sistema dell'attuale legge urbanistica. Non è equipollente non tanto nel senso di un *obbligo* per i Comuni aventi agglomerati urbani con valori storici ed ambientali riconducibili al disposto dell'art. 17, 5° c. a formare il piano regolatore e di un conseguente *divieto* di dotarsi di un programma di fabbricazione, quanto, invece, nella misura in cui sussiste per tali Comuni un *onere* a dotarsi di un piano regolatore, dal momento che il solo programma di fabbricazione non è idoneo a rimuovere gli effetti ostativi di cui al già ricordato 5° c. dell'art. 17, sia stato esso approvato prima o dopo l'entrata in vigore della normativa in questione, cioè del 1° settembre 1967.

La seconda conseguenza si inquadra in un più ampio discorso e può essere, in questa sede, semplicemente accennata. È noto il problema, difficile e delicato, oltre che di grande importanza pratica, relativo alla « precisazione del contenuto dei regolamenti edilizi rispetto a quello dei piani regolatori in ordine ai caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione » (cfr. la recente ineccepibile messa a punto del problema dovuta a MAZZAROLLI, *Regolamento edilizio*, voce, cit., dalle bozze di stampa): se, per un verso, il sistema venutosi a determinare in seguito all'entrata in vigore della *Novella* del 1967 è tale da accrescere l'importanza dello strumento regolamentare, di sorta che non dovrebbero più ritenersi rispondenti ad un corretto uso di tale mezzo i vari regolamenti-tipo di cui si è fatto in passato grave abuso, d'altro canto si sono venute accorciando le distanze che, sul piano logico e su quello operativo, separavano i regolamenti dalle *norme* di attuazione dei piani, tanto da far spesso dubitare della sostenibilità non solo dei vari criteri di distinzione, ma addirittura della distinzione stessa. Quest'ultima, a ben vedere (cfr. l'accurata analisi storica compiuta da MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbani-stici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., p. 238 sgg., 243 sgg., 250 sgg.

si vede accolto un importante elemento innovatore: il principio secondo il quale la proprietà edilizia urbana va differenziata dagli altri tipi di proprietà, e solo in presenza di adeguati⁽⁵⁾ strumenti di *pianificazione* e di *controllo* urbanistico ne è permesso lo sfruttamento⁽⁶⁾.

Si tratta di una prima, modesta affermazione, ma il principio è di tale potenza innovatrice da permettere — per non dire, addirittura, da imporre — tutta una serie di coerenti sviluppi.

Esula, evidentemente, dai limiti di questa *nota*, ogni tentativo di approfondimento, in tale direzione, del discorso. Quanto è invece — in secondo luogo — necessario sottolineare è che, date le forme — assai incisive e penetranti — proprie dei controlli espliciti in sede di approvazione dei piani regolatori (generali e particolareggiati) ed in tema di autorizzazione a lottizzare il terreno, delle quali già si è brevemente accennato, può affermarsi ormai che nessun intervento di pianificazione urbanistica o di sfruttamento del suolo a scopo insediativo può ri-

e le recenti, valide osservazioni di SPANTIGATI, *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1967, p. 464 sgg.) è sorta più per vischiosità storica che non per necessità logica, attraverso le vicende, non sempre lineari né coerenti, della nostra evoluzione legislativa ed è stata mantenuta, sia pur nel tentativo di una razionalizzazione dimostratasi fittizia, addirittura aggravata, nel sistema della l. 17 agosto 1942, n. 1150: occorre ora domandarsi se, nel quadro di ulteriori sviluppi del nostro sistema, venute meno le ragioni di una anacronistica permanenza, non sia il caso di abolire una distinzione che è soltanto più fonte di inutili incertezze.

(⁵) Evidentemente il legislatore ritiene adeguato alla disciplina dei centri storici non soltanto il regolamento edilizio con annesso programma di fabbricazione, ma anche il piano regolatore. Il primo di tali strumenti è sì condizione necessaria, per la rigida tutela *negativa* che è in grado, se opportunamente usato, di offrire, ma non *sufficiente*: a tal fine è necessario il secondo, e questo, evidentemente sulla base della considerazione che soltanto il piano regolatore generale può permettere l'intervento attuativo mediante i *piani particolareggiati*, che nel sistema della legge rappresentano il mezzo *attivo* e *operativo* di tutela e di salvaguardia globale dei valori propri dei centri storici come beni culturali ambientali.

(⁶) Importanti osservazioni e sviluppi in linea generale nel recente saggio di SPANTIGATI, *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*, cit., *passim*, spec. pp. 481-482 sgg. Ci sia inoltre consentito richiamare, per analoghi svolgimenti, la nostra *Relazione al Congresso Nazionale di Urbanistica* svoltosi in Ancona nei giorni 4, 5, 6 novembre 1967.

tenersi ammissibile senza che sia data la possibilità alle competenti istanze — locali e centrali — di pronunciarsi e di intervenire al fine della tutela di valori storici, culturali, ambientali e paesaggistici. Quella tutela che, prima della *Novella* del 1967 non poteva che ritenersi *meramente eventuale* in sede di pianificazione urbanistica, diviene oggi, proprio in tale contesto, *rigorosamente necessaria*.

Se si volesse spingere lo sguardo un po' più a fondo non si potrebbero trascurare alcune manchevolezze — certo non lievi — di questa disciplina: essa dà vita, infatti ad una tutela *negativa* e non offre strumenti di incentivazione — fiscale, finanziaria e, in senso lato, sociale — alla salvaguardia dei centri storici e dei valori ambientali. Se tutto ciò è vero, non è men certo che, data la natura di *disciplina-ponte* propria della *Novella* del 1967, queste esigenze non mancheranno di essere tenute presenti in sede di preparazione di una nuova legislazione urbanistica.

Per un altro aspetto, però, il significato generale assunto dalla L. 6 agosto 1967, n. 765, in tema di disciplina dei centri storici è di grande importanza e merita di essere meditato, anche in vista di futuri e sempre più coerenti sviluppi.

Se si tien conto della progressiva erosione del significato della pianificazione urbanistica come programmazione *totale* degli interventi relativi ai fenomeni insediativi dell'organizzazione del territorio, e un semplice sguardo alle vicende della nostra evoluzione legislativa è chiaramente rivelatore (⁷), sembra abbastanza significativo che la *Novella* del 1967 abbia, per la prima volta, portato nel quadro della pianificazione urbanistica gli interventi in difesa dei beni culturali in genere e di quelli ambientali in specie: si tratta di una netta — anche se, forse, ancor timida — inversione di tendenza, che gli ulteriori sviluppi della nostra legislazione dovrebbero decisamente confermare e sviluppare.

(⁷) Cfr. per tutti SPANTIGATI, *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*, cit., spec. p. 471 sgg., p. 474 sgg.

ENZO CAPALOZZA

**ALCUNE CONSIDERAZIONI
D'INSIEME E DI DETTAGLIO
SUI REATI DI PRE-STAMPA, DI POST-STAMPA
E COMMESSI COL MEZZO DELLA STAMPA**

SOMMARIO: I. Lacunosità e frammentarietà del diritto penale della stampa. — 2. La classificazione dei reati che si richiamano alla stampa. — 3. Cenni sulla speciale disciplina in linea di responsabilità, di regime processuale, di garanzie patrimoniali, e sulle conseguenze civilistiche dei reati commessi col mezzo della stampa. Difficoltà di catalogazione nei tre gruppi di reati che si richiamano alla stampa. — 4. A) I reati di pre-stampa. B) I reati di post-stampa. C) Esclusione dai reati di post-stampa di quelli in cui lo stampato sia l'oggetto (materiale) della condotta illecita. D) I reati commessi col mezzo della stampa. — 5. Il concetto di « pubblicazione »: contrasti e puntualizzazioni. — 6. Pubblicazioni oscene: art. 528 cod. pen. Gli art. 14 e 15 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Pubblicazioni indecenti: art. 725 cod. pen. — 7. I reati di post-stampa negli artt. 528 cod. pen., 14 e 15 legge sulla stampa, e 725 cod. pen. — 8. Il concetto di « fabbricazione » di stampe oscene allo scopo di divulgarle e il soggetto attivo del reato. La « fabbricazione », reato commesso col mezzo della stampa. — 9. I reati commessi col mezzo della stampa in funzione dell'oggettività giuridica della tutela penale nel pensiero del Nuvolone. Critica. — 10. Tutela giuridico-penale e mezzo del reato. — 11. L'orientamento della Cassazione. Critica.

1. Il diritto penale della stampa (sostantivo e processuale) continua ad essere incompleto, sparpagliato, in molti punti mancante dei necessari collegamenti ⁽¹⁾.

La legge 8 febbraio 1948, n. 47, niente altro che uno stralcio contingente ⁽²⁾, discusso con attento esame, ma senza una visione organica d'insieme, dall'Assemblea Costituente ⁽³⁾ e destinato alla urgente sostituzione di norme antecedenti, è ancora, a distanza di tanti anni, il più importante strumento normativo

(1) Così P. NUVOLONE, *Reati di stampa*, Milano, 1951, pag. 202.

(2) Si tratta dello stralcio — deliberato dall'Assemblea Costituente il 12 gennaio 1948 — del disegno di legge n. 15, presentato il 29 marzo 1947.

(3) *Atti dell'Assemblea Costituente*, Discussioni, 12 gennaio 1948, pag. 3606 e segg.; 13 gennaio, pag. 3639 e segg.; 14 gennaio, pag. 3666 e segg.; 15 gennaio, pag. 3692 e segg.; 16 gennaio, pag. 3726 e segg.; 17 gennaio, pag. 3755; 19 gennaio, pag. 3759; 20 gennaio (pom.), pagg. 3799-3800.

Cfr. M. RUINI, *Il diritto di stampa nella Costituzione*, Milano, 1952, pag. 41; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa*, Roma, 1960, pag. 17.

di attuazione di quell'art. 21 della Costituzione ⁽⁴⁾, che, tormentatissimo nel suo processo di gestazione e di formulazione ⁽⁵⁾, reclamava (e reclama) un testo integrale e bene assestato ⁽⁶⁾, tanto più indispensabile, in quanto, nel diritto penale della stampa, «una parte delle fonti giace al di qua e un'altra al di là di una decisiva linea istituzionale: quella che seguì il passaggio da un regime politico ad un altro notevolmente diverso» ⁽⁷⁾.

Vi è stato, bensì, un cospicuo intervento legislativo di riforma, per impulso della Corte Costituzionale ⁽⁸⁾, mosso dall'intento di rispettare il principio generale dell'art. 27, primo comma, della Costituzione; epperò la legge 4 marzo 1958, n. 127, modificando gli artt. 57 e 58 cod. pen., difficilmente si sottrae alla critica di aver eretto, per il direttore, l'editore e lo stampatore, una responsabilità della quale non è facile cogliere gli esatti termini e che è, in sostanza, obiettiva, pur conducendo a rispondere del fatto a titolo di colpa (si potrebbe chiamarla «responsabilità obiettiva colposa») ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Sulla interpretazione «individualistica» del diritto sancito nell'art. 21, cfr. C. ESPOSTO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, pagg. 5 e segg. 48 e segg.

⁽⁵⁾ *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, 26-27 settembre, 1° ottobre 1946, pag. 129 e segg.; *Commissione per la Costituzione*, Adun. plen., Discussioni, 25 gennaio 1947, pag. 173 e segg.; Discussioni, 14 aprile 1947 (ant.), pag. 2805 e segg.; (pom.), pag. 2849 e segg.; 15 aprile 1947 (ant.), pagg. 2863-2964. Cfr. M. RUINI, *Il diritto di stampa ecc.*, cit., *passim*.

⁽⁶⁾ Cfr. P. NUVOLONE, *Reati di stampa* cit., pagg. 202-204.

⁽⁷⁾ P. NUVOLONE, op. e l. ult. cit.; P. VIRCA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1967, pag. 582 e segg. È giurisprudenza costante che gli obblighi imposti dalle leggi sulla stampa non incidono sulla libertà di stampa e non comportano una preventiva censura sul contenuto dello stampato: Cass. 11 marzo 1963, in *Giust. Pen.*, 1963, II, col. 940, n. 1396; Cass. 14 ottobre 1964, *ivi*, 1965, col. 801, n. 1011; Cass. 25 ottobre 1965, *ivi*, 1967, II, col. 619 e segg.

⁽⁸⁾ Sent. 15-23 giugno 1956, n. 3, in *Riv. It. Dir. Pen.*, 1956, pag. 455, con nota di M. Gallo, e in *Giur. Cost.*, 1956, pag. 568, con ampi richiami di dottrina e di giurisprudenza.

⁽⁹⁾ Sulla espressione «a titolo di colpa», cfr. gli acuti rilievi di G. D. PISARTA, *La nuova disciplina della responsabilità per reati commessi a mezzo*

E il disordine ha manifestazioni clamorose, che, *ratione sedis*, potrebbero dirsi auliche: l'art. 621 cod. proc. pen. contiene, nel titolo, una limitazione alla stampa periodica, che viceversa, scompare nel testo; e l'art. 58 cod. pen., malgrado lo sdoppiamento dell'art. 57, con la creazione dell'art. 57-bis

della stampa, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1958, pagg. 319-321 e nota 19, e bibliografia *ivi*. V. anche *Id.*, *l. cit.*, pag. 323: « La soluzione (...) seguita dalla nuova legge andrebbe integrata, precisando che la responsabilità del direttore debba essere accompagnata dall'accertamento del dolo o della colpa (secondo il criterio già seguito, su questo punto, dal Progetto del 1956). Resterebbe però sempre, in tal caso, l'anomalia di punire il direttore responsabile per un fatto diverso da quello da lui commesso (o, almeno, con una pena prevista per un fatto diverso, sia pure diminuita); ed inoltre l'incongruenza teorica di punirlo, a titolo di colpa, per un fatto eventualmente previsto dalla legge solo nella forma dolosa (si pensi, per fare l'esempio più frequente, alla diffamazione a mezzo della stampa) ». Cfr. R. PANNAIN, *La responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa*, in *Arch. Pen.*, 1958, I, pag. 210 e segg.; P. NUVOLONE, *La responsabilità penale del direttore di giornale nel quadro della teoria della colpa*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1966, pag. 1125 e segg.; G. BETTIOL, *Diritto Penale*, Padova, 1966, pag. 412, è (moderatamente) critico: « La stranezza consiste solo nella responsabilità colposa del direttore anche per un reato doloso commesso dall'autore, al posto di una più logica responsabilità per un reato *sui generis* ».

Già P. NUVOLONE, *Reati di stampa cit.*, pagg. 204-205, aveva osservato: « L'intuizione relativa ad una responsabilità colposa merita di non essere perduta: solamente l'idea va sviluppata, stabilendo, da un punto di vista generale, la punibilità a titolo di colpa per tutti i reati di stampa, la cui natura non contraddica assolutamente all'essenza del delitto colposo. E va integrata, stabilendo l'obbligo della firma di tutti gli articoli pubblicati dai giornali. L'esigenza della tutela potrà così collegarsi meglio con l'esigenza della giustizia; e sarà possibile fondare il giudizio di responsabilità sulle regole normali del concorso ».

La Corte Cost. ha emesso pronuncia positiva di costituzionalità sulla legge n. 127 del 1958: sentenza 21 giugno 1960, n. 44, in *Giust. Pen.*, 1960, I, col. 325.

Cfr., da ultimo, Cass. 14 gennaio 1966, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1966, pag. 1166, n. 1821: « L'art. 57 cod. pen. (nel testo sostituito dalla legge 4 marzo 1958, n. 127) applicabile fuori dei casi di concorso, configura a carico del direttore responsabile, per i reati commessi con il mezzo della stampa periodica, una responsabilità per un reato proprio e autonomo, punito a titolo di colpa, di cui l'illecito commesso mediante la pubblicazione costituisce l'evento. La predetta responsabilità per colpa trova rispondenza in altri casi (artt. 254, 335, 350, 387 cod. pen.) in cui il contributo causale apportato alla produzione dell'evento di un reato doloso da parte di un soggetto qualificato per una particolare funzione che comporti determinati doveri, dà luogo ad una autonoma figura di reato colposo » (V., *ivi*, la motivazione della sentenza, precedenti giurisprudenziali e dottrina).

(legge n. 127 del 1958), continua a parlare di « disposizione dell'articolo precedente », anzichè delle « disposizioni dei due precedenti articoli » ⁽¹⁰⁾.

2. Di grande importanza è la classificazione dei reati che si richiamano alla stampa.

Essi si snodano in tre distinte categorie: reati di stampa, reati di post-stampa e reati commessi col mezzo della stampa.

Sono reati di pre-stampa sia quelli che « si consumano interamente in un momento anteriore alla stampa », sia quelli « per la cui punibilità la stampa è condizione essenziale, pur essendosi l'omissione esaurita in un momento anteriore ». I primi sono « omissioni pure (in genere, di formalità amministrative) »; i secondi « omissioni a correlazione attiva », in cui « l'illecito si può configurare come un'azione (stampa) mancante di un requisito di legge » ⁽¹¹⁾.

Sono reati di post-stampa quelli « il cui *iter* si inizia e si consuma posteriormente alla stampa », la quale « costituisce un presupposto dell'azione, ma rimane fuori, come tale, dal campo della illiceità specifica »: e si dice specifica, dappoichè « lo stampato può essere già di per sè illecito, riguardo al suo contenuto ». In altre parole, nei reati di post-stampa, « la stampa è un presupposto dell'azione criminosa, un *quid* che viene prima del reato » ⁽¹²⁾.

Sono reati commessi col mezzo della stampa quelli che « ledono determinati beni giuridici attraverso l'attività pubblicistica » e nei quali « l'*iter criminis* si svolge con l'azione della stampa » ⁽¹³⁾ e, più precisamente, nei quali il soggetto attivo si

⁽¹⁰⁾ Cfr. R. PANNAIN, *La responsabilità penale ecc. cit.*, pag. 218.

⁽¹¹⁾ P. NUVOLONE, *Reati di stampa cit.*, pag. 144. Cfr. anche C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 196; V. MANZINI, *Trattato di dir. pen., it.*, vol. II, Torino, 1961, pag. 589.

⁽¹²⁾ P. NUVOLONE, *op. ult. cit.*, pag. 144 e nota 2, pag. 162.

⁽¹³⁾ P. NUVOLONE, *op. ult. cit.*, pag. 144. Sulla distinzione dei reati che si richiamano alla stampa, cfr. Cass. 7 ottobre 1955, in *Giust. Pen.*, 1956, III, col. 340; Cass. 9 marzo 1960, *ivi*, 1961, II, col. 49; Cass. 16 dicembre 1960, in *Cass. Pen.*

avvale del mezzo della stampa per la illecita manifestazione del pensiero.

3. I reati commessi col mezzo della stampa hanno una loro disciplina speciale e riservata.

a) Quanto alla responsabilità, sono soggetti agli artt. 57, 57-bis e 58 del codice, modificato dalla legge n. 127 del 1958.

b) Data la diversa natura psico-obiettiva dell'illecito dell'autore e dell'illecito del direttore, dell'editore e dello stampatore, non si estende a questi la querela, l'istanza o la richiesta presentata contro quello; però le ragioni dell'autonomia cedono ad intuitive esigenze di politica criminale — sicchè riemerge l'effetto estensivo degli artt. 123, 129 e 130 cod. pen. — allorchè la querela, l'istanza o la richiesta è presentata contro il direttore, l'editore o lo stampatore (art. 58-bis, primo e secondo comma, cod. pen. modificato) ⁽¹⁴⁾. L'autorizzazione a procedere, che sia necessaria per l'autore, ha una funzione condizionante anche rispetto al direttore, all'editore e allo stampatore, salvo che sia stabilita per le qualità o condizioni personali dell'autore (art. 58-bis, terzo comma) ⁽¹⁵⁾.

Mass. annot., 1961, pag. 142, n. 305; Cass. 4 dicembre 1962, *ivi*, 1963, pag. 295, n. 467; P. NUVOLONE, *op. ult. cit.*, pag. 143 e segg.; R. PANNAIN, *Manuale di dir. penale - Parte generale*, Torino, 1962, pag. 413; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 589.

È da avvertire, però, che la tripartizione è della dottrina, più che della giurisprudenza, la quale generalmente conosce i reati di stampa e i reati commessi col mezzo della stampa.

⁽¹⁴⁾ Esatta l'applicazione del principio in tema di remissione. V. Cass. 14 gennaio 1966, in *Giust. Pen.*, 1966, II, col. 777: « La remissione della querela nei confronti del direttore responsabile del periodico, a mezzo del quale fu commesso reato di diffamazione, non si estende all'autore della propalazione, qualora il predetto direttore sia chiamato a rispondere a titolo autonomo di colpa ».

⁽¹⁵⁾ Sull'art. 313, primo, secondo e terzo comma, cod. pen. e sul contrasto relativo all'effetto estensivo o meno dell'autorizzazione a procedere, v. in generale: R. PIETRONI, *Divisibilità o indivisibilità dell'autorizzazione a procedere*, in *Arch. Pen.*, 1951, I, pag. 296 e segg. Cfr., da ultimo, G. TRANCHINA, *L'autorizzazione a procedere*, Milano, 1967, pagg. 155-156. In giurisprudenza: Cass. Sez. Un. 18 novembre 1958, in *Giust. Pen.*, 1959, II, col. 321; Cass. 8 febbraio 1963, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1963, pagg. 430, n. 730.

c) Coerentemente alla struttura e alla logica dei reati, la prova liberatoria è ammessa per il direttore, l'editore e lo stampatore, nei casi in cui essa è consentita all'autore della diffamazione (art. 596-bis cod. pen. modificato)⁽¹⁶⁾.

d) Sono di competenza del tribunale (se non rientrano in quella della corte di assise) e richiedono il rito direttissimo e la pronuncia della sentenza entro un mese dalla presentazione della querela o della denuncia (art. 21, primo, terzo e quarto comma, della legge n. 47 del 1948)⁽¹⁷⁾.

e) Postulano l'obbligatorietà della pubblicazione (completa o per estratto) della sentenza di condanna, se si tratta di

⁽¹⁶⁾ Sui rapporti tra la diffamazione e il diritto di cronaca, v. Cass. 4 giugno 1965, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1966, pag. 1001, n. 1553, e Cass. 14 gennaio 1966, *ivi*, pag. 1005, n. 1554, con ampi richiami di giurisprudenza e di dottrina.

⁽¹⁷⁾ Il secondo comma, per il quale « non è consentita la rimessione del procedimento al pretore », ha perduto ogni valore pratico a seguito della sentenza 3 luglio 1962, n. 88, della Corte Cost., che ha ritenuto costituzionalmente illegittima per tutti i reati la proroga della competenza (in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1962, pag. 868 e segg., con nota di G. FOSCHINI, *Monito ai giudici: giurisdizione e burocratizzazione*).

Il prescritto termine di un mese è, tuttavia, semplicemente ordinatorio: cfr. Cass. 30 giugno 1958, in *Giust. Pen.*, 1958, III, col. 673, n. 704; Id., 9 maggio 1961, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1961, pag. 765, n. 1624; Id. 7 maggio 1962, *ivi*, 1963, pag. 769, n. 1384; Id. 13 febbraio 1963, *ivi*, 1963, pag. 294, n. 466.

In dottrina: A. SANTORO, *Manuale di diritto processuale penale*, Torino, 1954, pag. 611; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 237; Id., voce *Stampa*, in *Enc. Forense*, vol. VII, Milano, 1962, pagg. 227-228. V. anche E. CAPALOZZA, *Annotazioni sul procedimento direttissimo e suoi sviluppi legislativi*, in *Scritti giuridico-penalì*, Padova, 1962, pagg. 464-465.

Per alcune questioni sul procedimento direttissimo, v. da ultimo: F. CORBERO, *Procedura Penale*, Milano, 1966, pagg. 439-450.

Contro l'adottabilità di provvedimenti che portino il giudice a liberarsi del processo, eludendo le esigenze di sollecita definizione che il legislatore ha inteso soddisfare, cfr. Cass. 16 luglio 1963, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1964, pag. 600, n. 1015; Cass. 5 febbraio 1964, *ivi*, 1965, pag. 749, n. 1327; Cass. 17 giugno 1964, *ivi*, 1966, pag. 139, n. 174. V. anche, in dottrina: GIU. SABATINI, *Trattato dei procedimenti speciali e complementari nel processo penale*, Torino, 1956, pag. 192; C. MASSA, *Considerazioni in tema di procedimento direttissimo*, in *Riv. Dir. Proc. Pen.*, 1957, pag. 253; G. LOZZI, *I limiti cronologici della fase predibattimentale*, Milano, 1963, pag. 116.

stampa periodica: ed il direttore responsabile è tenuto ad eseguirla gratuitamente (art. 9 stessa legge) ⁽¹⁸⁾.

Vi sono, poi, altre conseguenze sul piano civilistico.

Per l'art. 621 cod. proc. pen., « le macchine, i caratteri e gli altri oggetti della tipografia in cui fu eseguito lo stampato col mezzo del quale fu commesso il reato costituiscono di diritto garanzia del pagamento dei crediti indicati nell'art. 189 c.p., salvi i privilegi derivanti dal contratto di lavoro o da quello di fornitura delle macchine » ⁽¹⁹⁾.

L'art. 11 della legge n. 47 del 1948 detta che per tutti i reati commessi col mezzo della stampa sono civilmente responsabili, in via solidale con gli autori e tra di loro, il proprietario della pubblicazione e l'editore ⁽²⁰⁾.

E l'art. 12 della stessa legge prevede una riparazione a se stante « oltre al risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 185 cod. pen. », per la diffamazione commessa col mezzo della stampa. Si tratta di un supplemento al normale ristoro e non di un sostitutivo di esso, siccome risulta dalla lettera della norma: « oltre » vale « in aggiunta » al risarcimento (che è già comprensivo dei danni patrimoniali ed extra-patrimoniali) ⁽²¹⁾.

Poichè, ripetesi, la disciplina speciale su accennata (in linea di responsabilità, di procedibilità, di competenza, di for-

⁽¹⁸⁾ Cfr. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 238 e segg.; *Id.*, voce *Stampa cit.*, pagg. 229-230. Sugli effetti penali in genere, v. R. FANNAIN, *Le incapacità giuridiche quali effetti — penali o no — delle sentenze penali*, Napoli, 1938, *passim*; G. GUADAGNO, voce *Effetti penali della condanna*, in *Enc. Forense cit.*, vol. III, 1958, pagg. 413-414.

⁽¹⁹⁾ Cfr. GIU. SABATINI, *Trattato dei procedimenti incidentali nel processo penale*, Torino, 1953, pag. 856; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pagg. 230-231. V. *supra*, al § I.

⁽²⁰⁾ Cfr. P. NUVOLONE, *Reati di stampa cit.*, pag. 177; C. CANTARANO, voce *Stampa cit.*, pag. 227.

⁽²¹⁾ Cfr. E. CAPALAZZA, voce *Parte civile*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XII, Torino, 1965, pag. 468. Per un errore tipografico è citato l'art. 9, anzichè l'art. 12 della legge speciale (anche nel n. 4 del Sommario). V. per una vivace critica alla disposizione: A. JANNITTI PIROMALLO, *La legge sulla stampa*, Roma, 1957, pag. 119 e segg.

me e termini del procedimento, di effetti penali e di altre conseguenze patrimoniali), è attribuita solo ai reati commessi col mezzo della stampa, è assai importante che alla classificazione concettuale faccia seguito la catalogazione organica, cioè il raggruppamento, in ciascuna categoria, delle varie ipotesi di illecito. È qui che sorgono difficoltà e contrasti, anche perchè le linee di demarcazione non sono nette: anzi, talvolta, si presentano tortuose, potendo correre all'interno di una stessa norma, nel senso che le fattispecie (astratte) che la norma descrive non sempre sono riconducibili ad un'unica categoria.

La elencazione, a cui siamo per apprestarci, non vuole e non può essere tassativa, bensì (largamente) esemplificativa.

4. A) Sono reati di pre-stampa: a) l'esercizio di qualunque processo tecnico di stampaggio senza la licenza dell'autorità o senza l'osservanza delle prescrizioni della legge: art. 662 cod. pen. e art. 111 T.U. di pubblica sicurezza 18 giugno 1931 n. 773 ⁽²²⁾; b) l'omessa registrazione del giornale o di altro periodico; l'omessa o infedele indicazione nello stampato non periodico dell'editore e dello stampatore: art. 16 legge 8 febbraio 1948, n. 47 ⁽²³⁾; c) l'omessa dichiarazione dei mutamenti ai

⁽²²⁾ Cfr. V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. II cit., pag. 589. Per i confronti con l'art. 1 legge n. 47 del 1948, v. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pagg. 136-137.

È qui che si colloca opportunamente l'indagine sul concetto di stampatore, tenuto, a mente dell'art. III del T.U. di pubblica sicurezza, a munirsi della licenza del questore: cfr. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa*, cit., pag. 147.

È pacifico che « per stampatore si intende — anche agli effetti dell'art. 57 bis cod. pen. — l'imprenditore (persona fisica, ente collettivo o persona giuridica) della industria di stampaggio: non importa se materialmente non esegua il lavoro »: C. CANTARANO, *op. e l. ult. cit.* Cfr. anche P. NUVOLONE, *Reati di stampa* cit., pag. 192; Cass. 5 luglio 1965, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1966, pag. 641, n. 1039: « (...) Per stampatore si intende non già la persona che materialmente aziona la macchina, ma il titolare dell'impresa, cioè colui che organizza e controlla l'attività produttiva ».

⁽²³⁾ È giurisprudenza costante che « l'indicazione di un partito politico come autore o ispiratore degli stampati non può ritenersi sufficiente all'assolvimento delle prescrizioni della legge, in quanto un partito politico non si identifica

dati richiesti per la registrazione; la continuata pubblicazione dopo il rifiuto dell'annotazione dei mutamenti stessi: art. 18 legge n. 47 del 1948; d) la falsa dichiarazione nella registrazione dei periodici: art. 19 stessa legge⁽²¹⁾; e) le omissioni, inesattezze e difformità previste nell'art. 17 stessa legge; f) l'omessa inserzione, nei periodici, di risposte e rettifiche e di sentenze di condanna: artt. 8⁽²⁵⁾ e 9 stessa legge⁽²⁶⁾.

B) Tra i reati di post-stampa vanno compresi: a) la vendita di stampati dei quali è stato ordinato il sequestro: art. 352 cod. pen.⁽²⁷⁾; b) la divulgazione di stampa clandestina: art.

come una precisa persona fisica, che per legge sia tenuta a rispondere di eventuali lesioni di diritto o di reati con essi commessi»: Cass. 25 ottobre 1965 citata nella nota 7. Era stata sollevata l'eccezione di illegittimità costituzionale, quanto alle leggi 2 febbraio 1939, n. 374, e 8 febbraio 1948, n. 47, sotto il profilo degli obblighi anagrafici ed amministrativi, che importerebbero una preventiva censura sul contenuto degli stampati non periodici, in contrasto con l'art. 21 della Costituzione, ma la Cassazione l'ha più volte respinta, ritenendo, rettamente, quegli obblighi rivolti alle esigenze dell'individuazione dell'autore e dello stampatore, ai fini di un eventuale perseguimento di responsabilità civile o penale: v. ancora la nota 7.

(24) Cfr. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pagg. 179-180.

(25) Cfr. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 180 e segg.

Per la giurisprudenza, v. Cass. 4 dicembre 1962, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1963, pag. 295, n. 467.

(26) Anche questo illecito, che ha dei punti di contatto con la infrazione non penale dell'art. 615, primo comma, cod. proc. pen., consiste nell'inosservanza di un adempimento afferente alla disciplina della stampa e va, perciò, considerato alla stessa stregua della violazione all'art. 8 e inquadrato tra i reati di pre-stampa.

(27) Cfr. Cass. 16 dicembre 1960, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1961, pag. 142, n. 305. Però la motivazione, *ivi*, non è convincente: essa attribuisce il reato alla competenza pretoria solo perchè il testo dell'art. 352 cod. pen. non fa particolare menzione di scritti o disegni stampati e perchè è punito con identica sanzione il fatto della affissione abusiva, tanto nel caso che essa abbia per oggetto scritti o disegni che siano stati prodotti con mezzi tipografici o con mezzi meccanici o chimici, quanto nel caso che gli scritti o disegni siano stati creati con un procedimento diverso. La ragione è un'altra, ed è che si tratta di un reato di post-stampa. D'altronde, poichè la stampa o stampato può essere ottenuto « con qualsiasi mezzo meccanico o fisico-chimico », la nozione ha una indefinita vastità e « non è suscettiva di diventare in avvenire inadeguata alle nuove situazioni che potranno determinarsi per il progresso della tecnica nel campo della meccanica, della fisica e della chimica »: C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 135.

663-bis cod. pen. ⁽²⁸⁾; c) l'affissione di scritti o disegni (a stampa) fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente: art. 113, quinto comma, T.U. di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773 ⁽²⁹⁾ e art. 2 legge 23 gennaio 1941, n. 166 ⁽³⁰⁾; d) la vendita di scritti o disegni (stampati) senza la previa iscrizione in registro apposito presso l'autorità locale di pubblica sicurezza: art. 121 T.U. n. 773 del 1931 ⁽³¹⁾; la violazione delle formalità di consegna degli stampati: art. 1 legge 2 febbraio 1939, n. 734, modificato dall'art. 1 d. lg. lgt. 31 agosto 1945, n. 660 ⁽³²⁾; f) l'abusivo collocamento o l'affissione di manifesti, cartelli, iscrizioni (a stampa), che danneggiano l'aspetto,

⁽²⁸⁾ Cfr. GIU. SABATINI, *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, pag. 367 e segg.

⁽²⁹⁾ Cfr. GIU. SABATINI, *op. ult. cit.*, pag. 360 e segg. Come è noto, la Corte Cost., con sentenza 14 giugno 1956, n. 1, in *Giur. Cost.*, 1956, pag. 1 e segg., ha dichiarato « costituzionalmente illegittimi i commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 113 T.U. di pubblica sicurezza e, di conseguenza, l'art. 1 d. lg. lgt. 8 novembre 1947, n. 1382, in quanto, per la loro indeterminatezza originaria, lasciano sussistere una eccessiva estensione ai poteri discrezionali, non essendo delineata la sfera entro la quale debbono essere contenuti l'attività di polizia e l'uso dei poteri di questa ».

⁽³⁰⁾ V. Cass. 14 aprile 1958, in *Giust. Pen.*, 1959, II, col. 41; Cass. 19 ottobre 1962, *ivi*, 1963, II, col. 598, n. 851: « L'affissione di stampati ovvero l'apposizione di scritte fuori dei luoghi appositamente destinati rientra nella previsione dell'art. 2 della legge 23 gennaio 1941, n. 166; ed è punita con la sola ammenda. Il richiamo all'art. 663 cod. pen. è esclusivamente fatto *quoad poenam*, originariamente nella sola ammenda, e, quindi, non è applicabile il rafforzamento sanzionatorio disposto dal decreto 8 novembre 1947, n. 1382 ».

⁽³¹⁾ Cfr. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 154 e segg.

⁽³²⁾ Cfr. A. JANNITTI PIROMALLO, *La legge sulla stampa cit.*, pag. 60. V. anche la nota 23. Per la Cass. 14 febbraio 1966, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1966, pag. 1166, n. 1820, « assoggettati all'obbligo della registrazione e dell'invio di esemplari al Prefetto e alla Procura della Repubblica, a norma dell'art. 1 legge 2 febbraio 1939, n. 374, sono non soltanto gli stampati destinati al pubblico in genere, ma anche quelli, compresi i volantini ciclostilati, destinati ad una determinata cerchia di persone non nominativamente indicate ». In sostanziale conformità: Cass. 14 maggio 1960, in *Giust. Pen.*, 1961, II, col. 359, n. 462; Cass. 1° marzo 1961, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1961, pag. 888, n. 1841; Cass. 23 maggio 1962, *ivi*, 1963, pag. 210, n. 311.

Circa il principio per cui la legge n. 374 del 1939 non è stata abrogata dalla legge n. 47 del 1948, v. Cass. 11 marzo 1963, citata nella nota 7.

il decoro o il pubblico godimento degli immobili di interesse artistico: art. 60 legge 1° giugno 1939, n. 1089 ⁽³³⁾; g) la diffusione, la vendita o la messa altrimenti in commercio di una opera altrui: art. 171, legge 22 aprile 1941, n. 663 ⁽³⁴⁾; h) l'omissione dell'avviso all'autorità di pubblica sicurezza dell'affissione del giornale murale a copia unica: art. 10, secondo comma, legge n. 47 del 1948 ⁽³⁵⁾; i) l'affissione di stampati, giornali o manifesti di propaganda elettorale da parte di chi non ne ha titolo: art. 8, primo comma, ultima ipotesi, legge 4 aprile 1956, n. 212 ⁽³⁶⁾; l) l'affissione di giornali o manifesti di propaganda elettorale fuori dagli appositi spazi: art. 8, quarto comma, legge n. 212 del 1956 ⁽³⁷⁾; m) l'affissione di stampati, giornali o manifesti di propaganda elettorale nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le elezioni: art. 9, primo comma, legge n. 212 del 1956 ⁽³⁸⁾.

C) Non sono ascrivibili al novero dei reati di post-stampa (ed esulano dalla tripartizione dei reati che si richiamano alla stampa) quelli in cui lo stampato è l'oggetto (materiale) dell'illecito, vuoi allorquando, mediante lo stampato, venga esplicata una pubblica funzione o il magistero ecclesiastico o un qualsivoglia diritto del privato (art. 664 cod. pen.) ⁽³⁹⁾ o il

⁽³³⁾ GIU. SABATINI, *Le contravvenzioni ecc. cit.*, pag. 367.

⁽³⁴⁾ Il reato si concreta anche nella abusiva riproduzione o trascrizione che, se consiste in una pubblicazione, integra un reato commesso col mezzo della stampa: cfr. App. Roma 26 maggio 1959, ordin. pubblicata in C.U. 11 luglio 1959, n. 164; e Corte Cost. 21 giugno 1960, n. 44, citata nella nota 9.

⁽³⁵⁾ Cfr. A. JANNITTI-PIROMALLO, *La legge sulla stampa cit.*, pag. 98 e segg.

⁽³⁶⁾ Cfr. M. MAZZANTI, *I reati elettorali*, Milano, 1956, pag. 41 e segg. V., anche per i rapporti con l'art. 20 della legge n. 47 del 1948: C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pagg. 193-194.

⁽³⁷⁾ Cfr. M. MAZZANTI, *op. ult. cit.*, pag. 49 e segg. La Corte Cost., con sentenza 4-16 luglio 1964, n. 48, in *Giust. Pen.*, 1964, I, col. 240 e segg., ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8, quarto comma, della legge n. 212 del 1956, in riferimento all'art. 21, primo e secondo comma, della Costituzione.

⁽³⁸⁾ Cfr. M. MAZZANTI, *op. ult. cit.*, pag. 58 e segg.

⁽³⁹⁾ Cfr. GIU. SABATINI, *Le contravvenzioni ecc. cit.*, pag. 370 e segg.

diritto costituzionale di libertà di stampa (art. 20 legge 8 febbraio 1948, n. 47) ⁽⁴⁰⁾ o il diritto politico di propaganda elettorale (art. 8, primo comma, legge 4 aprile 1956, n. 212 nell'ipotesi di sottrazione o distruzione di stampati, giornali o manifesti, in occasione di consultazioni elettorali, o il loro distacco, lacerazione o procurata illeggibilità ⁽⁴¹⁾; vuoi allorquando l'azione contro lo stampato non sia che il modo col quale si estrinseca la volontà specifica di ledere un bene altrimenti tutelato dall'ordinamento giuridico penale (art. 345 cod. pen.) ⁽⁴²⁾.

Può dirsi, con una proposizione più generale, che i reati di post-stampa abbracciano l'uso dello stampato illecito e l'uso illecito dello stampato, e non i comportamenti con cui si comprimono o si violano, direttamente o indirettamente, le funzioni ed i diritti esercitati con lo stampato.

D) Nei reati commessi col mezzo della stampa, talvolta, « la stampa è un elemento costitutivo tipico »; più spesso « il mezzo aggiunge solo un motivo di aggravamento o comunque fornisce solo una delle ipotesi eventuali di condotta » ⁽⁴³⁾.

Rientrano nella categoria i reati previsti e puniti, nel codice penale, dall'art. 245; dall'art. 266, sec. cap., in relazione al successivo terzo cap., n. 1; dall'art. 303, in relazione all'art. 266, terzo cap., n. 1; dall'art. 501; dagli artt. 553 e 555 sempre in relazione all'art. 266, terzo cap., n. 1; dall'art. 565; dall'art. 595,

⁽⁴⁰⁾ Cfr. F. DONATO, *Nuove disposizioni sulla stampa: l'art. 20 della legge 8 febbraio 1948*, in *Arch. Pen.*, 1949, I, pag. 303; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 189.

L'art. 20, parlando espressamente e distintamente di « stampa » e di « pubblicazione » di periodici, per i quali siano state osservate le prescrizioni di legge, conferma la differenziazione tra il momento statico (stampa) e il momento dinamico (pubblicazione).

⁽⁴¹⁾ Cfr. M. MAZZANTI, *I reati elettorali cit.*, pag. 41 e segg.

⁽⁴²⁾ Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale - Parte speciale*, vol. II, Milano, 1966, pagg. 715-716; V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. V, 1962, pag. 524. V. anche C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pagg. 191-192.

⁽⁴³⁾ P. NUVOLONE, *Reati di stampa cit.*, pag. 145. Cfr. anche C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pagg. 199-200; V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. II, 1961, pag. 245.

sec. cap., prima ipotesi (con l'aggravamento di pena disposta con l'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47); dall'art. 656, prima ipotesi; dall'art. 661, in relazione all'art. 266, terzo cap., n. 1; dall'art. 683; dall'art. 684, in relazione all'art. 164 cod. proc. pen. ⁽⁴⁴⁾; dall'art. 685; dagli artt. 75 e 80 cod. pen. mil. guerra; dall'art. 51, primo e secondo comma, r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 1033, modificato dall'art. 2 legge 23 febbraio 1950, n. 66 ⁽⁴⁵⁾; dall'art. 201 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, modificato dall'art. 7 della legge 1° maggio 1941, n. 422 ⁽⁴⁶⁾. E vi rientrano, più in generale, tutti quegli altri reati che sono suscettivi di essere commessi col mezzo della stampa: artt. 269, 278, 290-bis ⁽⁴⁷⁾, 291, 292 ⁽⁴⁸⁾, 293, 295, 297, 298, 302, 326, 327, 336, 337, 338 ⁽⁴⁹⁾, 341, primo cap., 342, primo cap. ⁽⁵⁰⁾, 400, 402, 403, anche in relazione all'art. 406, 414, 415 cod. pen.; art. 8 legge 27 maggio 1929, n. 810; art. 1089 cod. nav.; art. 114, primo e sec. comma, T.U. di pubblica

⁽⁴⁴⁾ Cfr. L. F. MELONI, *Brevi note in margine al divieto di pubblicazione di atti di un procedimento penale*, in *Giust. Pen.*, 1963, II, col. 850 e segg. con ampi richiami di dottrina.

⁽⁴⁵⁾ Si tratta dell'offerta in vendita col mezzo della stampa di sostanze di uso agrario o di prodotti agrari con nomi impropri, dell'annuncio di vendita di materie atte a fabbricare artificialmente o sofisticare le stesse sostanze o prodotti, della propaganda di formule o di altre indicazioni per la preparazione di prodotti non genuini. Una speciale responsabilità (contravvenzionale) è prevista dal terzo comma dell'art. 51 della legge n. 1033 del 1925 per il tipografo, l'editore, il proprietario del giornale e l'assuntore della pubblicità, i quali non siano in grado di precisare da chi abbiano avuto l'incarico di stampare o di pubblicare l'annuncio di cui al secondo comma (Cfr. M. BERRI e B. CORMIO, *Le frodi alimentari*, Milano, 1963, pag. 115). Questa norma manca di coordinamento con la disciplina della stampa contenuta nel codice, nella legge n. 47 del 1948 e nella « novella » n. 127 del 1958.

⁽⁴⁶⁾ Si tratta della pubblicità senza autorizzazione in materia sanitaria: cfr. Cass. 21 gennaio 1963, in *Giust. Pen.*, 1964, III, col. 75.

⁽⁴⁷⁾ Gli artt. 278 e 290 sono stati modificati e l'art. 290-bis è stato aggiunto dalla legge 11 novembre 1947, n. 1317.

⁽⁴⁸⁾ Agli artt. 291 e 292 si richiama l'art. 1089 cod. nav. con un aumento di pena per i componenti dell'equipaggio di una nave o di un aeromobile in territorio estero.

⁽⁴⁹⁾ Per l'art. 339, primo comma, è circostanza aggravante dei reati di cui agli artt. 336, 337 e 338 l'uso di scritto anonimo, che può ben essere a stampa.

⁽⁵⁰⁾ Nell'ipotesi di fatto commesso con scritto o disegno a stampa.

sicurezza ⁽⁵¹⁾; art. 171 legge 22 aprile 1941, n. 633 ⁽⁵²⁾; artt. 78, n. 1, 81 (modificato con l'art. 2 legge 30 luglio 1957, n. 655), 82, 86, 91, anche in relazione all'art. 131, 183, 212, 213 cod. pen. mil pace, artt. 49 cap., 70, 73, 77, 181 cod. pen. mil. guerra ecc.; art. 4, anche in relazione all'art. 6, legge 20 giugno 1952, n. 645 ⁽⁵³⁾; art. 3, n. 5, legge 20 febbraio 1958, n. 75 ⁽⁵⁴⁾; art. unico legge 10 aprile 1962, n. 165, ecc. ⁽⁵⁵⁾.

5. Prima di procedere oltre, occorre soffermarci sulla portata giuridica, tutt'altro che pacifica, del termine « pubblicazione ».

⁽⁵¹⁾ La giurisprudenza ha ritenuto che l'art. 15 della legge sulla stampa abbia regolato *ex novo* la materia della cronaca nera, per cui la pubblicazione di ritratti dei suicidi e delle persone che hanno commesso delitti è vietata solo se caratterizzata da particolari impressionanti o raccapriccianti: C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pagg. 50-51. Cfr. Cass. Sez. Un. 15 dicembre 1951, in *Riv. It. Dir. Pen.*, 1952, pag. 288.

⁽⁵²⁾ Sotto il profilo della legittimità costituzionale della « novella » sui reati commessi col mezzo della stampa 4 marzo 1958, n. 127, si è occupata di questo reato la Corte Cost. con la sentenza 21 giugno 1960, n. 44, citata nelle note 9 e 34.

⁽⁵³⁾ L'art. 8, a sua volta, detta provvidenze cautelari speciali in materia di stampa neofascista.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. G. Rosso, *I delitti di lenocinio e sfruttamento della prostituzione*, Roma, 1960, pag. 93 e segg.

⁽⁵⁵⁾ Si veda l'art. III, lett. c), della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, cui l'Italia ha aderito con la legge 11 marzo 1952, n. 153. Ma la legge incriminatrice vera e propria, palleggiata e ripalleggiata tra i due rami del Parlamento e trascinandosi da una legislatura all'altra, non è ancora entrata a far parte dell'ordinamento giuridico-penale positivo: cfr. E. CAPALOZZA, *L'estradizione per reati di genocidio di fronte al diritto penale e costituzionale italiano*, in *Scritti giuridico-penali* cit., pag. 3 e segg. Il disegno di legge, nella presente legislatura, è stato presentato alla Camera dei deputati il 12 maggio 1964 ed approvato dalla Commissione Giustizia in sede referente il 12 marzo 1965 e dall'Assemblea il 26 gennaio 1967 (doc. n. 1360 e n. 1360 A): l'art. 8 prevede la reclusione da tre a dodici anni per la pubblica istigazione e la pubblica apologia degli atti diretti a commettere genocidio. Il disegno è ora pendente in Senato. Lo stesso giorno è stato dalla Camera approvato in seconda deliberazione il disegno di legge costituzionale che dispone l'estradizione per i delitti di genocidio, in quanto comportino deroga agli artt. 10, ult. comma, e 26, ult. comma, della Costituzione (doc. n. 1361, n. 1361 A, n. 1361 B, n. 1361 C). La prima deliberazione della Camera è del 7 ottobre 1965 e la prima del Senato è del 12 ottobre 1966. Il 14 giugno 1967, la seconda deliberazione del Senato ha concluso il processo

È da tener presente che solo « nella sua accezione statica, la stampa si identifica con la materiale operazione tipografica », mentre « nella sua accezione dinamica, è il risultato dell'operazione stessa, avente una finalità di diffusione »⁽⁵⁶⁾; e che « poichè il diritto attiene essenzialmente alla vita di relazione, l'elemento " stampa ", come mezzo esecutivo della fattispecie penale, va considerato nella sua accezione dinamica »⁽⁵⁷⁾. In quest'ultimo senso, parla della stampa l'art. 1 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, con la dizione: « Sono considerate stampe o stampati (...) tutte le riproduzioni tipografiche (...) in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione »⁽⁵⁸⁾.

Quand'è, dunque, che si realizza la pubblicazione? È stato ritenuto che « la nozione di pubblicazione, ai sensi della legge sulla stampa, si concreta nell'azione mediante la quale un determinato soggetto toglie la riproduzione tipografica o comunque ottenuta con mezzi meccanici o fisico-chimici dall'ambito del suo uso personale o dall'ambito editoriale, per porla a disposizione di una cerchia più o meno vasta di persone », mentre prima altro non è che « semplice composizione grafica soggetta alle più disparate determinazioni dello stampatore »⁽⁵⁹⁾. Con il che il problema non è ancora risolto, restando da stabilire i limiti dell'« ambito editoriale ». E, in proposito, è stato osservato che, allorquando gli esemplari d'obbligo degli stampati siano stati consegnati all'autorità (art. 1 cap. legge 2 febbraio 1939, n. 374), essi escono dalla disponibilità dell'editore e dello stampatore e vengono, con ciò stesso, posti a disposizione di una

di formazione legislativa (legge cost. 21 giugno 1967, n. 1, del seguente tenore: « L'ultimo comma dell'articolo 10 e l'ultimo comma dell'articolo 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio »).

⁽⁵⁶⁾ P. NUVOLONE, *I reati di stampa cit.*, pag. 147.

⁽⁵⁷⁾ P. NUVOLONE, *op. e l. ult. cit.* Cfr. anche A. JANNITTI PIROMALLO, *La legge sulla stampa cit.*, pag. 51 e *passim*.

⁽⁵⁸⁾ P. NUVOLONE, *op. e l. ult. cit.*

⁽⁵⁹⁾ Tribunale Trapani 21 novembre 1960, in *Arch. Pen.*, 1962, II, pag. 196 segg. (con nota favorevole di M.A. COLACCI, *Postilla in tema di « pubblicazione »*) e in *Giur. Sic.*, 1961, pag. 145 segg.

cerchia più o meno vasta di persone, realizzando, appunto, la pubblicazione ⁽⁶⁰⁾.

Si è tuttavia replicato: *a*) che « gli enti a cui gli stampati devono essere inviati non sono indeterminati, ma ben specificati dalla legge, e detti enti non devono andar confusi o identificati con le persone che li compongono »; *b*) che, per l'art. 1 della legge 2 febbraio 1939, n. 374, « la consegna degli stampati d'obbligo deve essere fatta prima che essi siano posti in commercio o in diffusione o in distribuzione e che alcuna copia sia rimessa al committente o ad altra persona », sicchè « il chiaro disposto legislativo distingue la consegna (o l'invio) dalla messa in diffusione » ⁽⁶¹⁾.

La giurisprudenza della Suprema Corte, come è noto, ravvisa la consumazione nel momento e nel luogo di deposito degli stampati ai sensi del vigente d.l.lgt. 31 agosto 1945, n. 660, che ha modificato la citata legge n. 374 del 1939 ⁽⁶²⁾. E se sono, senza dubbio più che degni di attenzione e riflessione i rilievi del Manzini ⁽⁶³⁾, per il quale « l'inesattezza di questo criterio è dimostrata dal fatto che il suddetto luogo della consegna può essere diverso da quello della pubblicazione, e che la consegna di cui si tratta è prescritta solo per gli stampati editi in Italia » e « inoltre, la consegna medesima può non avvenire per dolo o colpa dello stampatore, ovvero essere ritardata », lo sono maggiormente sul piano processuale, cui, del resto, attengono,

⁽⁶⁰⁾ Cfr. G. MANCIONE, nei motivi di ricorso per cassazione, in *Giur. Sic.* ult. cit.

⁽⁶¹⁾ M. A. COLACCI, *Postilla ecc. cit.* P. NUVOLONE, *Reati di stampa cit.*, pag. 137, nota 9, ricorda che la giurisprudenza sull'art. 2 dell'Editto albertino (che corrisponde alle disposizioni dettate *ad hoc* dalla legge in vigore) riteneva necessaria per la consumazione del reato la effettiva pubblicazione e non solo la consegna degli esemplari di rito agli organi amministrativi di controllo. Cfr. anche A. JANNITI PIROMALLO, *La legge sulla stampa cit.*, pag. 59, nota 17.

⁽⁶²⁾ Cfr. Cass. 19 maggio 1949, in *Riv. Pen.*, 1950, II, pag. 8; Cass. 9 novembre 1956, in *Riv. It. Dir. Pen.*, 1957, pag. 843; Cass. 13 ottobre 1964, in *Cass. Pen. Mass. ann.*, 1965, pag. 896, n. 1609, con nota di richiami.

⁽⁶³⁾ *Trattato ecc.*, vol. VIII, 1964, pag. 604, nota 4.

che non sul piano sostanziale, dappoichè la consegna delle copie « costituisce un dato ufficiale certo e fisso », idoneo a dimostrare la volontà e la coscienza di divulgare lo stampato e a stabilire che ne è stata fatta comunicazione a più persone ⁽⁶⁴⁾.

Ci sembra che ogni perplessità sulla sufficienza di questo atto formale e burocratico a perfezionare la pubblicazione vada a cadere, quando si ponga mente che le copie consegnate sono destinate a biblioteche e ad altre raccolte di consultazione ⁽⁶⁵⁾.

6. Meritano di essere guardati più da vicino (e richiedono una digressione) gli artt. 523, primo e secondo comma, e 725 cod. pen., con le successive modificazioni dell'art. 1 della legge 12 dicembre 1960, n. 1951 ⁽⁶⁶⁾, i cui *nomina iuris* sono, rispettivamente, « pubblicazioni oscene » ⁽⁶⁷⁾ e « commercio di scritti, disegni o altri soggetti contrari alla pubblica decenza » ⁽⁶⁸⁾.

È, in verità, un'anomalia che nella gamma dei comportamenti materiali che si rifanno alla stampa e allo stampato, elencati nell'art. 523 cod. pen., intitolato « Pubblicazioni e spettacoli osceni » ⁽⁶⁹⁾, non figuri la pubblicazione, la quale ha

⁽⁶⁴⁾ C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 206. Cfr. anche V. MANZINI, *Trattato ecc.*, col. ult. cit., pag. 569; E. ALTAVILLA, *Delitti contro la persona*, Milano, 1934, pag. 238; G. MAGGIORE, *Diritto penale*, Bologna, 1953, vol. II, pagg. 823-824.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. art. 9, nel Regolamento per l'attuazione della legge 2 febbraio 1939, n. 374, approvato con R.D. 12 dicembre 1940, n. 2052. Non c'è pubblicazione punibile, quando gli stampati mancanti delle indicazioni obbligatorie, quantunque inviati alla Prefettura, siano stati sequestrati nella tipografia: Cass. 15 gennaio 1962, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1962, pag. 304, n. 518. E sono escluse dalla disciplina della stampa quelle riproduzioni indicate nell'art. 1 legge n. 47 del 1948 « destinate ad esaurire la loro funzione nella sfera dell'uso personale »: C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 135.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. Cass. 10 giugno 1964, in *Giust. Pen.*, 1965, II, col. 15.

⁽⁶⁷⁾ Sulla nozione penale dell'« osceno », v. R. VENDITTI, *La tutela penale del pudore e della pubblica decenza*, Milano, 1963, pag. 9 e segg. e *passim*.

⁽⁶⁸⁾ Sulla nozione penale di « pubblica decenza », v. R. VENDITTI, *op. ult. cit.*, pag. 41 e segg. e *passim*.

⁽⁶⁹⁾ Sulle inesatte o incomplete denominazioni specifiche dei reati, cfr. V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. I, 1961, pag. 598.

una sua propria significazione e portata giuridica. Nè è corretto, dal punto di vista lessicale e filologico, parlare di pubblicazione per intendere delle attività che la pubblicazione precedono oppure seguono.

I « fatti di reato » dell'art. 528 consistono nel fabbricare, introdurre nel territorio dello Stato, acquistare, detenere, esportare, mettere in circolazione (comma primo), commerciare, distribuire, esporre pubblicamente (comma secondo) scritti, disegni, immagini (o altri oggetti osceni di qualunque specie). Alle ipotesi previste nel primo comma presiede il dolo specifico (« scopo di farne commercio o distribuzione o di esporli pubblicamente ») ⁽⁷⁰⁾, salvo a quella della messa in circolazione, che esaurisce in sè lo scopo di distribuzione: chi mette in circolazione, distribuisce e, pertanto, attua *in re* ciò che, per la generalità dei casi del primo comma, è richiesto *in voluntate*. Poichè « mettere in circolazione implica il concetto di comunicazione, consegna o conoscenza della cosa a più persone, nel senso della accessibilità alle cose stesse » ⁽⁷¹⁾, noi pensiamo che la messa in circolazione del primo comma si allinei al commercio (anche se clandestino), alla distribuzione, alla pubblica esposizione del secondo comma, che consistono nel far pervenire o nel far conoscere al pubblico gli scritti, i disegni (o gli oggetti) osceni ⁽⁷²⁾.

Insomma, il dolo specifico (fine di commercio, di distri-

⁽⁷⁰⁾ Cfr. V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. VII, pag. 463.

⁽⁷¹⁾ M. MANFREDINI, *Delitti contro la moralità pubblica e il buon costume - Delitti contro la famiglia*, in *Trattato del Florian*, Milano, 1934, pag. 203.

⁽⁷²⁾ *Contra*: Cass. 26 febbraio 1954, in *Riv. It. Dir. Pen.*, 1954, pag. 703: « Diverso è l'elemento soggettivo che rende punibile la messa in circolazione di oggetti osceni da quello che integra le ipotesi delittuose della distribuzione degli oggetti osceni: mentre nella prima ipotesi è richiesto il dolo specifico di fare commercio o di esporre pubblicamente le cose che formano oggetto della messa in circolazione, nella seconda ipotesi è sufficiente il dolo generico, che si concretizza nella coscienza e volontà dell'azione ». V. anche S. RANIERI, *Manuale di dir. pen., Parte speciale*, vol. III, Padova, 1952, pag. 82.

buzione anche gratuita, di pubblica esposizione) ⁽⁷³⁾ riguarda fatti che, non importando di per sè contatto esterno col pubblico o con l'ambiente, sono preparatori rispetto all'offesa al pudore, ma assumono rilevanza giuridica per la loro destinazione — realizzata e non realizzata che sia — mentre « le azioni più dirette e prossime al danno del bene protetto » ⁽⁷⁴⁾, cioè « comportamenti che realizzano di per sè la diffusione », giustificano che il legislatore se ne occupi « in quanto tali, prescindendo dai particolari scopi del soggetto attivo e richiedendo per l'esistenza del reato il semplice dolo generico » ⁽⁷⁵⁾.

La costruzione grammaticale della norma non contrasta con la necessità logica di questa esegesi, posto che la frase « ovvero mette in circolazione » è distaccata con un virgola dalla elencazione delle attività cui inerisce l'inciso « allo scopo di farne commercio o distribuzione ovvero di esporli pubblicamente ».

Il che è confermato dalla più chiara dizione dell'art. 112 del T.U. di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, che è, sia pur di poco, successivo al codice Rocco e che, probabilmente, ha inteso interpretare in guisa autentica la corrispondente norma dell'art. 528 cod. pen. Esso reca, infatti: « È vietato fabbricare, introdurre nel territorio dello Stato, acquistare, detenere, esportare, allo scopo di farne commercio o distribuzione, o mettere in circolazione scritti, disegni, immagini od altri soggetti di qualsiasi specie contrari etc. »: dove la separazione del gruppo di ipotesi preparatorie da quella di messa in circolazione, e la limitazione del dolo specifico solo al primo gruppo è fatta

⁽⁷³⁾ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, Roma, vol. V, parte I, pag. 316 (Rel. Guardasigilli al progetto definitivo).

⁽⁷⁴⁾ M. MANFREDINI, *Delitti contro la moralità pubblica ecc.* cit., pag. 282, però, secondo la comune classificazione, non dissocia, ai fini delle esclusioni del dolo specifico, la messa in circolazione dalle altre ipotesi del primo comma. Sullo stesso piano è, tra gli altri, V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. VII, cit., pag. 465.

⁽⁷⁵⁾ R. VENDITTI, *La tutela penale ecc.* cit., pag. 81. Anche per il Venditti vale l'avvertenza fatta nella nota precedente.

palese dalla diversa collocazione dell'inciso «allo scopo di farne commercio o distribuzione», con una più netta separazione tra le condotte che postulano il dolo specifico e quelle cui esso è estraneo ⁽⁷⁶⁾.

La differenziazione è la medesima per i reati previsti e puniti dagli artt. 14 e 15 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, che, per quanto riguarda i tipi di comportamento, recepiscono l'art. 528 cod. pen., a tutela della sensibilità e impressionabilità dei fanciulli e degli adolescenti e, rispettivamente, del comune sentimento morale, dell'ordine familiare e delle contropunte psichiche al suicidio e al delitto di tutti i consociati ⁽⁷⁷⁾.

I fatti di reato dell'art. 725 cod. pen. consistono nell'esporre alla pubblica vista o, in luogo pubblico o aperto al pubblico, offrire in vendita oppure distribuire scritti o disegni (o qualunque altro oggetto figurato), che offenda la pubblica decenza. Si è nel campo contravvenzionale, ove l'elemento soggettivo è, indifferentemente, doloso o colposo.

7. Tenendo presente il concetto di pubblicazione secondo la definizione dell'art. 1 della legge n. 47 del 1948, dobbiamo vedere se e quali dei reati di cui agli artt. 528 cod. pen., 14 e 15 della legge n. 47 del 1948 e 725 cod. pen. siano reati commessi col mezzo della stampa. Il che è di eminente rilievo pratico, in quanto solo ai reati commessi col mezzo della stampa che, per quanto riguarda i tipi di comportamento, recepiscono

⁽⁷⁶⁾ Per i concetti di messa in circolazione e di distribuzione, v. Cass. 26 febbraio 1954 citata, per altra massima, alla nota 72: «Ai fini del primo comma dell'art. 528 cod. pen., la messa in circolazione può essere attuata anche in relazione ad un singolo oggetto e si sostanzia nel fatto che una determinata cosa sia posta fuori della sfera di custodia del detentore per entrare in quella di altro soggetto, mentre la distribuzione (di cui al secondo comma dello stesso articolo) presuppone, per la sua essenza, una pluralità di oggetti (anche copia di un unico originale) o di frammenti di un unico oggetto e si attua in modo diffusivo con la consegna a più individui».

⁽⁷⁷⁾ Cfr. V. MANZINI, *Trattato ecc.*, vol. VII cit., pag. 434; P. NUVOLONE, *Reati di stampa* cit., pagg. 89-95; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 79 e segg., pag. 83 e segg.

sono applicabili le norme processuali dell'art. 21 della legge n. 47 del 1948, che statuisce, al primo comma, la esclusiva competenza del tribunale⁽⁷⁸⁾ e, al terzo comma, il rito direttissimo⁽⁷⁹⁾, e le altre disposizioni di cui si è discusso al § 3.

Dalla premessa che non sono commessi col mezzo della stampa i reati « il cui *iter* si inizia e si esaurisce posteriormente alla stampa »⁽⁸⁰⁾, discende che si profilano quali reati di post-stampa ed esulano dalla regolamentazione speciale, tra le manifestazioni delittuose dell'art. 528, primo e secondo comma, quelle che sono successive alla stampa (*melius* pubblicazione) e che consistono nell'introduzione nel territorio dello Stato, nella detenzione, esportazione, messa in circolazione, commercio, distribuzione, pubblica esposizione; e tutte le manifestazioni contravvenzionali di esposizione alla pubblica vista, offerta in vendita e distribuzione in luogo pubblico o aperto al pubblico previste dall'art. 725 cod. pen. (il discorso vale pure per gli artt. 14 e 15 della legge n. 47 del 1948)⁽⁸¹⁾.

8. Altro va detto per la fabbricazione allo scopo di fare commercio o distribuzione o pubblica esposizione, ipotizzata dall'art. 528, primo comma.

(78) Il divieto della proroga della competenza al pretore dell'art. 31 cap. c.p.p., è diventato inattuale dopo la sentenza della Corte Cost. n. 88 del 3 luglio 1962, citata alla nota 17.

(79) Cfr. C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 231. Già la Cass. Sez. Un. 26 giugno 1954 in *Arch. Pen.*, 1955, II, 84, ha deciso che si proceda seguendo le comuni regole nella forma del giudizio, nel caso di connessione tra reati commessi col mezzo della stampa e altri reati.

(80) C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 172.

(81) Cfr. C. CANTARANO, *op. ult. cit.*, pag. 197: « Neppure possono considerarsi commessi col mezzo della stampa i reati che presuppongono la già avvenuta formazione dello stampato: i reati di post-stampa (...). Se l'*iter* del reato si inizia e si esaurisce posteriormente alla stampa, questa costituisce un presupposto dell'azione con la quale si commette il reato e non il mezzo per commetterlo e oggetto materiale dell'azione in tal caso è lo stampato, ma è al di fuori di essa quanto nello stampato può esservi già di illecito riguardo al suo contenuto ». V. anche R. VENDITI, *La tutela penale ecc. cit.*, pagg. 206-207: « I reati dei rivenditori, espositori ecc., sono reati di post-stampa e pertanto ad essi si applicano le norme ordinarie sulla competenza per materia ».

« Fabbricare » una stampa vale stampare, riprodurre con la stampa ⁽⁸²⁾ o formare « dalla materia grezza un'entità con propria fisionomia ed individualità » ⁽⁸³⁾; e consiste in « quel complesso di operazioni che sono necessarie perchè si abbia uno stampato » ⁽⁸⁴⁾. Ne consegue che il termine risulta tutt'altro che ortodosso, quando si abbia presente il sistema punitivo in tema di stampa.

Quelle operazioni si attagliano, a prima vista, allo stampatore, ma così non è, perchè il reato *de quo* non deroga alla disciplina di parte generale relativa ai reati commessi col mezzo della stampa e resta entro lo steccato degli artt. 57, 57-bis e 58 cod. pen.

Lo stampatore (intendi: il titolare dell'impresa ⁽⁸⁵⁾, chè all'esecutore materiale non compete alcun potere di scelta e di controllo ed è estraneo all'indagine sul dopo specifico, non spettando a lui la diffusione) è l'ultimo a rispondere — a cascata — del reato commesso con la stampa non periodica e non risponde affatto quando la stampa è periodica.

⁽⁸²⁾ La relazione del Guardasigilli al progetto definitivo del codice penale reca che « il concetto di fabbricazione è comprensivo dei fatti di composizione, stampa e riproduzione »: *Lavori Preparatori*, vol. V, cit., pag. 315.

⁽⁸³⁾ M. MANFREDINI, *Delitti contro la moralità* ecc. cit., pag. 202. Lo strumento meccanico o chimico è indifferente: tipografia, ciclostile, macchina dattilografica, calcografia, xilografia ecc. Sul concetto di stampato, cfr. M. MAZZANTI, *Sulla nozione di giornale*, in *Giur. Compl. Cass. Pen.*, 1954, VI, pag. 176; C. CANTARANO, voce *Stampa* cit., pag. 211. V. anche, *supra*, la nota 27. Per la giurisprudenza, cfr. Cass. 14 maggio 1960, in *Giust. Pen.*, 1961, II, col. 359. La Cass. 12 ottobre 1966, *ivi*, 1967, col. 689, n. 872, ha ritenuto che, a mente dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 « si ha stampa o stampato solo quando vi sia e l'elemento oggettivo della formazione di un prodotto ottenuto con mezzi meccanici o fisico-chimici, e l'elemento soggettivo della destinazione alla pubblicazione, atto con il quale lo stampato esce dalla sfera di disponibilità dello stampatore e diviene accessibile ad un numero indeterminato di persone », per trarne la conclusione che « nella semplice distribuzione di fotografie manca l'elemento soggettivo e, quindi, l'esistenza di una stampa o stampato ».

⁽⁸⁴⁾ P. NUVOLONE, *Reati di stampa* cit., pag. 32.

⁽⁸⁵⁾ V. la nota 22.

Non è l'autore dello scritto (o disegno o immagine) a fabbricare lo stampato: se mai, egli è compartecipe necessario con chi «fabbrica», se ed in quanto abbia eseguito il disegno o l'immagine per la pubblicazione e sia consenziente alla stampa a scopo di diffusione. Chè se taluno abbia operato con l'intendimento di pubblicare senza volgere ad esecuzione il proposito e, tuttavia, la pubblicazione vi sia stata, la sua condotta non si situa in modo penalmente rilevante nella produzione dell'illecito; il che, all'opposto, si realizzerebbe, allorchè l'autore avesse consentito alla pubblicazione di uno scritto (o disegno o immagine) originariamente non destinato alla pubblicazione (corrispondenza o diario privato, annotazioni o illustrazioni d'uso personale ecc.).

E allora chi «fabbrica», si da rispondere del reato?

L'art. 7 della legge 22 aprile 1941, n. 633, attribuisce per l'opera collettiva⁽⁸⁶⁾ la tutela dei diritti d'autore a chi organizza e dirige la creazione dell'opera stessa, cioè al direttore, cui spetta il titolo di produttore⁽⁸⁷⁾ di quella particolare opera dell'ingegno che è il giornale o altro periodico. Norma che si rispecchia, per così dire, nell'art. 7 del contratto nazionale di lavoro giornalistico, che affida al direttore il compito di impartire ai redattori gli indirizzi politici e tecnico-professionali per lo svolgimento delle loro mansioni⁽⁸⁸⁾.

Nella stampa periodica, chi «fabbrica» è il direttore e, nella stampa non periodica, è l'editore e, subordinatamente e succedaneamente, lo stampatore.

Le stesse regole valgono per la stampa clandestina (periodica e, rispettivamente, non periodica), ove, dopo la «novella»

(86) V. l'art. 3 della legge n. 633 del 1941, che considera opere collettive protette «le creazioni autonome, come risultato della scelta o del coordinamento ad un determinato fine letterario, scientifico, didattico, religioso, politico od artistico, quali (...) le riviste e i giornali».

(87) Cfr. M. MANFREDINI, *Delitti contro la moralità ecc. cit.*, pag. 202.

(88) *Annuario della stampa italiana*, a cura della Federazione Nazionale della Stampa Italiana, Milano, 1960, pag. 160.

n. 127 del 1958, la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa si arresta allo stampatore e non raggiunge il divulgatore.

Sarebbe stata preferibile una dizione meno problematica, in una norma, peraltro, così analitica nelle fitte e pregnanti ipotizzazioni (⁸⁹).

Quantunque « fabbricare » non sia « pubblicare, (⁹⁰), non può negarsi che l'attività di fabbricazione di scritti, disegni o immagini sia il « mezzo » col quale la risoluzione criminosa si trasferisce nel modo esterno: attività che per « la rilevanza esplicita dello scopo » (⁹¹), è sufficiente alla consumazione del reato, indipendentemente dalla circostanza che lo scopo sia raggiunto (⁹²).

Ecco perchè, a nostro avviso, la fabbricazione, qualificata dalla comprovata intenzione di commercio, di distribuzione o di pubblica esposizione (⁹³), unica tra le numerose ipotesi dell'art. 528, primo e secondo comma, cod. pen., è reato col mezzo della stampa.

Si tratta di un'attività preliminare rispetto all'offesa pubblica al pudore, che è, però, equiparata alla effettiva vulnerazione di questo bene, per la presenza del dolo specifico, con funzione anticipatrice dell'offesa. Annota il Venditti: « La fab-

(⁸⁹) *Il progetto preliminare del codice penale - Libri secondo e terzo*, Roma, 1950, ripete *ad litteram*, con l'art. 518, i precetti dei corrispondenti commi dell'art. 528 del codice Rocco.

(⁹⁰) C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa cit.*, pag. 135. V. *supra* al § 5.

(⁹¹) M. GALLO, voce *Dolo - Diritto penale*, in *Enc. del diritto*, Milano, vol. XIII, 1964, pag. 795.

(⁹²) Sul dolo specifico in generale, v. M. GALLO, *op. ult. cit.*, pagg. 794-795; F. ANTOLISEI, *Manuale ecc.*, Parte generale, 1963, pag. 267.

(⁹³) Sull'assorbimento delle condotte previste dal primo comma dell'art. 528 in quelle previste dal secondo comma, cfr. R. VENDITTI, *La tutela penale ecc. cit.*, pag. 91 e segg. Sembra, tuttavia, che nel caso di « fabbricazione » qualificata dal dolo specifico, si abbia, piuttosto, l'assorbimento inverso. Sul problema in generale, ma senza esplicito riferimento all'art. 528 cod. pen., v. G. VASSALLI, *Antefatto non punibile, post-fatto non punibile*, in *Enc. del diritto cit.*, vol. II, 1958, pag. 505 e segg. V. anche G. LOZZI, *Fatto antecedente e successivo*

bricazione, la importazione, la detenzione ecc. sono comportamenti di per sè privi di pubblicità, e di per sè sfuggirebbero a sanzione penale se fossero destinati ad esaurirsi nell'ambito della sfera privata del soggetto agente; ma diventano penalmente rilevanti quando vengono compiuti allo scopo di diffondere la pubblicazione (o gli oggetti osceni), cioè allo scopo di farne commercio, di farne distribuzione o di esporli pubblicamente»⁽⁹⁴⁾.

Il che non basta ad omogeneizzare le ipotesi della prima parte del primo comma, chè, se per tutte è richiesto il dolo specifico, solo nella fabbricazione l'agente provvede allo stampaggio, mentre nella importazione, nell'acquisto ecc. egli trova la stampa già fatta, *prius* rispetto all'attività e all'intenzionalità illecita. Nè allo sceveramento osta che le varie ipotesi siano accomunate in un'unica norma, perchè norme penali a più fattispecie sono frequenti nel nostro diritto⁽⁹⁵⁾, ove accade di incontrare sovente, insieme, reati commessi col mezzo della stampa e reati altrimenti commessi⁽⁹⁶⁾.

9. Il Nuvolone ha posto in crisi la tripartizione tradizionale: e non perchè l'abbia respinta, chè, anzi, ha contribuito validamente ad accreditarla, ma perchè ha impresso un diverso profilo metodologico e scientifico ai reati commessi col mezzo della stampa, promuovendo uno spostamento considerevole nell'ambito delle categorie. Egli considera commessi col mezzo della stampa i reati nei quali, pur presentandosi la stampa come un *prius* rispetto alla condotta illecita, l'interesse (penalmente)

non punibile nella problematica dell'unità e pluralità di reati, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1959, pag. 940 e segg.

(94) *La tutela penale* ecc. cit., pag. 76. L'a. critica che vengano richiesti, per la messa in circolazione, il dolo specifico e, per la esposizione (o, come egli dice, esibizione), il requisito della pubblicità (pag. 78).

(95) Cfr., da ultimo, G. VASSALLI, *Le norme penali a più fattispecie e l'interpretazione della « legge Merlin »*, in *Studi in onore di Francesco Antolisei*, vol. II, Milano, 1965, pag. 347 e segg., con ampi ragguagli di dottrina e di giurisprudenza.

(96) V. *supra* al § 3.

protetto sia lo stesso di quello che è offeso da una condotta illecita consistente nella pubblicazione (o, eccezionalmente, nella stampa destinata alla pubblicazione: art. 528, prima parte del primo comma, cod. pen.).

Insomma, chi in qualsiasi modo contribuisce alla conoscenza dello stampato commette un reato col mezzo della stampa, dovendosi avere riguardo all'oggettività giuridica della tutela per stabilire l'autonomia e fissare i contorni della fattispecie⁽⁹⁷⁾. E l'oggettività giuridica, ad esempio, nell'art. 528, con le integrazioni e le modifiche della legge 12 dicembre 1960, n. 1591, e negli artt. 14 e 15 della legge n. 47 del 1948, è il buon costume (valutata l'oscenità secondo la sensibilità dei minori in età evolutiva; e, rispettivamente, l'educazione della coscienza dei ragazzi e degli adolescenti o il comune sentimento della morale o l'ordine familiare o l'ordine pubblico (in quanto possa essere turbato dalla descrizione o illustrazione, con particolari impressionanti o raccapriccianti, di fatti reali o immaginari, atti a provocare il diffondersi di suicidi o di delitti).

Sicchè sia lo stampaggio a scopo di destinazione al pubblico, sia la effettiva destinazione al pubblico, in qualsiasi modo attuata, vanno considerati reati commessi col mezzo della stampa e soggetti alla medesima disciplina.

La costruzione è suggestiva, ma non convincente.

È suggestiva, perchè sostituisce ad una classificazione empirica, che si rifà a dati più formali che sostanziali, un'altra classificazione di impostazione ontologica: nè il Nuvolone è in contraddizione con se stesso, quando pone tra i reati di post-stampa « le azioni incriminate, di vario tipo (messa in vendita, distribuzione, diffusione, affissione) », che « attengono alla destinazione dello stampato in quanto diretto al pubblico »⁽⁹⁸⁾, facendosi egli premura di avvertire che, per questa categoria,

(97) P. NUVOLONE, *I reati di stampa*, cit., pag. 145 e segg.

(98) P. NUVOLONE, *I reati di stampa*, cit., pag. 162.

« la stampa va intesa nel senso materiale di operazione tecnica di produzione tipografica, senza rapporto alcuno con elementi teleologici o di destinazione ⁽⁹⁹⁾ ».

Non è convincente, perchè, da un lato, chiunque contribuisce, in qualsiasi modo, alla destinazione al pubblico dello stampato, col quale si realizza l'illecito, risponde già del reato a titolo di partecipazione, se ne sussistono gli estremi (art. 110 e segg. cod. pen.), e cioè commette un reato col mezzo della stampa; e, dall'altro, se la legge, con la pluralità delle fattispecie, ha voluto attrarre nel precetto e sottoporre a sanzione penale le più svariate attività, cioè ha voluto elevare quelle fattispecie a figure criminose a sè stanti, l'autonomia — salvo che nelle ipotesi di correità — deve restare ferma ed intatta. E la bussola d'orientamento per la determinazione del concetto di reato commesso col mezzo della stampa ci sembra debba essere sempre data dagli artt. 57, 57-bis e 58 cod. pen., che, perseguendo l'autore e i responsabili *ex lege* (direttore, editore, stampatore), delimitano l'estensione geografica del concetto: ai reati commessi col mezzo della stampa si applicano gli artt. 57, 57-bis e 58 cod. pen., ma non vi sono reati commessi col mezzo della stampa al di fuori di quelli ai quali essi si applichino.

Il pregio sistematico (e scientifico) più cospicuo della legge 4 marzo 1958, n. 127, per alcuni versi perplessa e persino contraddittoria ⁽¹⁰⁰⁾, è quello di avere scisso più nettamente il trattamento dei reati commessi col mezzo della stampa dai reati di post-stampa, escludendo del tutto la figura del divulgatore dal novero dei cooperatori *ex lege*, a differenza di quanto disponeva, pur limitatamente alla stampa clandestina, l'originario art. 58 cod. pen. e confinandola in territorio contravvenzionale (art. 663-bis cod. pen.) ⁽¹⁰¹⁾.

⁽⁹⁹⁾ P. NUVOLONE, *I reati di stampa*, cit., pag. 148.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. E. CAPALAZZA, *Ancora sulla responsabilità obiettiva dell'editore conosciuto e non indicato*, in *Studi in onore di Francesco Antolisei* cit., vol. I, pag. 99 e segg., con richiami bibliografici.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. R. VENDITTI, *La tutela penale ecc.* cit., pag. 113 e segg. Sulla

Il che, se non prova che la diffusione sia *jussu legis* esclusa dall'ambito dei reati commessi col mezzo della stampa, cui, invero, non sono estranee le contravvenzioni, rivela, però, che la legge, innovando il codice, si è preoccupata di porre il diffusore, che trova lo stampato già pronto e disponibile, su un piano assai diverso di chi ha parte (intellettuale, organizzativa ecc.) alla sua formazione ⁽¹⁰²⁾: e ciò quantunque la condotta del diffusore sia o possa essere, proprio essa, la *conditio sine qua non* per la effettuazione della destinazione pubblica.

Non è escluso, beninteso, che possa esservi, in linea di fatto, una partecipazione, per le norme di parte generale, nè che il distributore possa essere, come tale, perseguito, al pari di altri soggetti agenti, allorchè la sua attività sia espressamente prevista e punita a titolo di delitto (v. l'art. 528 cod. pen.) oppure di altro (concorrente) reato contravvenzionale (v. l'art. 725 cod. pen.).

La riserva di più grave reato, con cui si apre l'art. 663-*bis*, non è diretta a rompere la cerchia degli artt. 57, 57-*bis* e 58 e ad accollare al diffusore la responsabilità per l'offesa che il contenuto della stampa clandestina possa recare ad altre norme penali, cioè a circoscrivere la contravvenzione al fatto in sè della diffusione dello stampato, perchè clandestino, indipendentemente dal reato col mezzo della stampa che esso eventualmente costituisca.

È, la riserva, una superfluità, anzi un errore, perchè la partecipazione — quando esiste — al delitto o alla contravvenzione commessi col mezzo della stampa, è disciplinata dalle cosiddette norme complementari estensive dell'art. 110 e segg.

responsabilità del rivenditore, v. Cass. 14 novembre 1961, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1962, pag. 311, n. 528; Cass. 13 ottobre 1965, *ivi*, 1965, pag. 368, n. 511. V. anche *supra* al § 8.

⁽¹⁰²⁾ V. la relazione ministeriale al disegno di legge che è diventato la legge n. 127 del 1958: *Atti della Camera dei Deputati*, II Leg., doc. n. 2518, 6 novembre 1956, pagg. 3-4, ove si dà ampiamente ed acutamente ragione della eliminazione della responsabilità sussidiaria di coloro che divulgano la stampa clandestina di cui all'originario art. 58, secondo comma, cod. pen.

cod. pen.; e il concorso di reati è già previsto dall'art. 81, primo comma, cod. pen. Insomma, la partecipazione al reato commesso col mezzo della stampa (più grave o meno grave che sia, rispetto al reato dell'art. 663-*bis*) e il concorso di altro reato di post-stampa (più grave: v., per esempio, l'art. 528 cod. pen.; o meno grave: v., per esempio, gli artt. 656 e 725 cod. pen., o l'art. 9 legge 4 aprile 1956, n. 212) non escludono la sussistenza (e la punibilità) della contravvenzione dell'art. 663-*bis*).

La riserva, se mai, si giustifica solo nel quadro del post-fatto non punibile⁽¹⁰³⁾, coordinando l'art. 663-*bis* cod. pen. con l'art. 16 della legge n. 47 del 1948, che punisce con la reclusione sino a due anni (e con la multa) la pubblicazione clandestina e che assorbe il fatto della diffusione, allorchè chi intraprenda e chi diffonda la pubblicazione siano la medesima persona.

Se le persone estranee alla pubblicazione (e all'infuori della partecipazione) dovessero essere considerate autori dei reati commessi col mezzo della stampa, l'area di questi ultimi ne verrebbe smisuratamente amplificata, in guisa da includersi molti dei reati di post-stampa: qualora il bene protetto venga offeso in quanto vi sia uno stampato illecito, lo stampato diventa un elemento caratterizzante della condotta e, in senso lato ed improprio, il mezzo con cui l'offesa si estrinseca. E, all'opposto, resterebbero fuori dell'area (ed esclusi dal più severo trattamento) sia quei reati, spesso assai gravi, di post-stampa, nei quali lo stampato è l'oggetto materiale dell'attività illecita (per esempio, contro i diritti politici: elettorale, di manifestazione del pensiero, ecc.), consistenti nella distruzione, danneggiamento, deterioramento ecc. di stampati — e che fuori dell'area debbono restare⁽¹⁰⁴⁾ — sia i reati che dalla legge sono detti com-

(103) V. la nota 93.

(104) V'ha chi, con opinione isolata e inaccettabile, ha dilatato il concetto di oggetto materiale sino a comprendervi il mezzo o strumento del reato

messi col mezzo della stampa, ma nei quali lo stampato non è di per sè illecito, bensì lo diventa perchè carente di una autorizzazione burocratica: si pensi al citato art. 201 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, modificato dall'art. 7 della legge 1° maggio 1941, n. 422, che punisce la pubblicità col mezzo della stampa (o in qualsiasi altro modo), concernente le case, ambulatori, stabilimenti di cura ecc. e la prevenzione e cura di malattie, le specialità medicinali, acque minerali ecc. ⁽¹⁰⁵⁾.

E non è tutto: chè, concettualmente, diventerebbero reati commessi col mezzo della stampa i reati omissivi dell'art. 8 della legge n. 47 del 1948, nei quali l'interesse protetto è la reputazione e la dignità di chi richiede la precisazione o la rettifica, dovuta per un obbligo giuridico non rigido, ma sottoposto a condizioni e, altresì, a valutazioni di merito, consentite al destinatario del precetto penale ⁽¹⁰⁶⁾.

E, d'altronde, si sostenne nei primi commenti alla legge sulla stampa, che sia raffigurabile la commissione col mezzo della stampa di un reato omissivo, cioè che lo stampato costituisca mezzo del reato, tanto se contiene ciò che non deve, quanto se non contiene ciò che deve contenere ⁽¹⁰⁷⁾.

(E. FERRI, *Principi di diritto criminale*, Torino, 1928, pag. 415, nota; Id., *Lezioni di diritto penale*, raccolta da V. Bonfigli, Roma, 1907-1908, pag. 19); ma non può neppure concepirsi la dilatazione opposta, cioè la *reductio ad unum* dell'oggetto nel mezzo.

⁽¹⁰⁵⁾ Se il soggetto attivo effettua la pubblicazione propagandistica, si ha un reato commesso col mezzo della stampa: così la Cass. 21 gennaio 1963, in *Giust. Pen.*, 1964, III, col. 75. F. BENZI, nella nota alla sentenza. *Se il reato di pubblicità senza autorizzazione in materia sanitaria possa considerarsi « reato commesso a mezzo della stampa »*, *ivi*, ha ritenuto che si tratti di reato di stampa (*reatus* di pre-stampa), perchè violerebbe il regime di polizia della pubblicazione: « Nel caso in esame, l'autorizzazione costituisce un presupposto per la sua liceità ed attiene quindi in senso lato al regime di polizia della riproduzione: è semmai un reato di stampa, in quanto attinente alla mancanza di un presupposto per l'esplicazione della stampa medesima ».

⁽¹⁰⁶⁾ Per un ampio commento della norma, v. A. JANNITI PIROMALLO, *La legge sulla stampa* cit., pag. 93 e segg.; C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pag. 180 e segg.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. G. R., *Reati di stampa e reati commessi colla stampa*, in *Riv. Pen.*, 1948; B. CACCIA, *In tema di interpretazione dell'art. 8 della legge sulla stampa*,

Alla fin fine, adottando il criterio del Nuvolone, dovrebbero diventare commessi col mezzo della stampa tutti quei reati in cui l'uso dello stampato si ponga in conflitto con lo scopo della norma. Anche l'affissione di stampato elettorale da parte di chi non ne ha titolo oppure fuori degli spazi assegnati (art. 8, primo comma, della legge 4 aprile 1956, n. 212), perchè la *voluntas legis* di mettere paritariamente a disposizione dei candidati, dei partiti e gruppi partecipanti alla campagna elettorale (e di chiunque, non partecipando alla competizione, intende contribuire alla scelta) gli spazi *ad hoc* destinati (¹⁰⁸), viene violata con l'uso degli stampati in modo difforme da quello d'obbligo e — nel particolare senso che vi dà il Nuvolone — col mezzo della stampa. E anche la propaganda elettore effettuata con distribuzione di stampati nei giorni destinati alle votazioni ed entro il raggio di duecento metri dall'ingresso dei singoli seggi elettorali (¹⁰⁹), in quanto la legge vuole assicurare un ambiente di serenità ed evitare turbamento all'ordine pubblico e artificiose suggestioni psicologiche.

10. Gli è che il rigore dei concetti giuridici non indulge ad approssimazioni e a contaminazioni; nè la progredita e raf-

ivi, 1949, II, pag. 191. *Contra*: C. CANTARANO, *Regime giuridico della stampa* cit., pagg. 186-187, il quale obietta che lo stesso dovrebbe dirsi per i reati preveduti dagli artt. 16, secondo comma, e 17 della legge n. 47 del 1948, poichè anche questi si concretano in una omissione di contenuto dello stampato: lo stampato non contiene le indicazioni che deve contenere: e, invece, è pacifico che si tratti di reati di stampa.

Il ragionamento del Cantarano, per la verità, non esaurisce il problema, dappoichè l'obbligo, penalmente sanzionato, delle indicazioni anagrafiche nello stampato non è sottoposto a condizioni (al pari di quello, non penalmente sanzionato, della pubblicazione della sentenza di condanna), a differenza dell'obbligo di pubblicazione delle risposte e rettifiche.

(¹⁰⁸) V. *Atti del Senato*, II Leg., n. 912, 25 gennaio 1955. L'iniziativa originaria è stata, però, del compianto prof. Piero Calamandrei, allora deputato, primo firmatario della proposta di legge: *Atti della Camera dei Deputati*, I Leg., doc. n. 2616.

(¹⁰⁹) Sul problema della pena da irrogare per l'infrazione, v. M. MAZZANTI, *I reati elettorali* cit., pag. 62 e segg.

finata elaborazione (italiana e straniera) della struttura e degli elementi del reato ⁽¹¹⁰⁾ si presta alla bisogna.

Tutela giuridico-penale e mezzo del reato appartengono a differenti categorie concettuali.

La tutela giuridico-penale si rifà all'oggetto giuridico del reato, vale a dire all'oggetto dell'offesa, la cui esistenza va a coincidere con l'esistenza stessa del reato ⁽¹¹¹⁾, realizzato con qualunque modalità (nell'esempio dell'art. 528 cod. pen., sia mediante scritti, disegni o immagini, od altri oggetti, sia mediante pubblici spettacoli teatrali o cinematografici ecc.).

Il mezzo del reato è una modalità dell'azione e, se è previsto come tale nella fattispecie legale (es.: artt. 420, 438, 660 cod. pen. ecc.), è un elemento autonomo di essa; altrimenti, è un semplice concreto atteggiamento della condotta illecita ⁽¹¹²⁾.

Quando le leggi penali parlano di « mezzo », intendono il « mezzo » e non altro. Unitariamente e coerentemente: nelle varie disposizioni di parte speciale e, ancora, in altre di parte generale (art. 70, n. 1, cod. pen.; art. 133, primo comma, n. 1, cod. pen.), che, tutte, ricomprendono il mezzo tra le modalità dell'azione (accanto alla natura, alla specie, all'oggetto, al tempo, al luogo ecc.) ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. da ultimo: F. GIANNITI, *L'oggetto materiale del reato*, Milano, 1966, con ampia ed aggiornata bibliografia.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. F. GIANNITI, *op. ult. cit.*, pag. 176.

⁽¹¹²⁾ Cfr. F. GIANNITI, *op. ult. cit.*, pag. 54 e nota 45. Per il MASSARI, *Il momento esecutivo del reato*, Pisa, 1923, pag. 197, il mezzo è « la qualità dell'azione ». Cfr. anche, tra gli altri: F. ANTOLISEI, *L'azione e l'evento nel reato*, Milano, 1928; pagg. 101-103; G. DELITALA, *Il « fatto » nella teoria generale del reato*, Padova, 1930, pag. 220; F. ALIMENA, *La questione dei mezzi inidonei nel tentativo*, Roma, 1930, pagg. 65-67; R. PANNAIN, *Gli elementi essenziali e accidentali del reato*, Roma, 1936, pagg. 195-197; C. PEDRAZZI, *Inganno ed errore nei delitti contro il patrimonio*, Milano, 1955, *passim*; L. SCARANO, *Il tentativo*, Napoli, 1960, pag. 262.

⁽¹¹³⁾ Sull'oggetto del reato, oltre alla citata monografia del Gianniti, v. T. DELOCU, *La loi pénale et son application*, I, Universités Egyptiennes, 1956-1957, *passim*.

11. È da avvertire, peraltro, che la Suprema Corte è decisamente orientata nel senso che « si serve della stampa come mezzo di più ampia ed accessibile diffusione del pensiero non solo chi stampa una pubblicazione, ma anche chi si serve di stampa impressa da altri », per cui debbonsi considerare commessi col mezzo della stampa, (con la competenza ed il rito dell'art. 21 della legge n. 47 del 1948) anche i reati che si concretano nel fatto di acquistare, detenere, porre in circolazione ecc. una pubblicazione oscena (art. 528 cod. pen.) o contraria alla pubblica decenza (art. 725 cod. pen.)⁽¹¹⁴⁾.

Insomma, la Cassazione, in quanto colloca tra i reati commessi col mezzo della stampa quelli che, presupponendo la pubblicazione, sono posti in essere da persone alla pubblicazione estranee, adotta il criterio del Nuvolone circa l'oggetto della tutela (pudore o pubblica decenza). E spiega che si tratta di « un interesse diverso da quello che la legge tutela con il subordinare a particolari formalità la stampa di scritti o di disegni e la pubblicazione degli stessi, con il prescrivere l'inserimento di particolari indicazioni negli stampati »⁽¹¹⁵⁾.

Non ripeteremo le riserve e le critiche che ci siamo permessi muovere al Nuvolone; epperò dobbiamo obiettare alla Suprema Corte che l'alternativa non è solo tra i reati di pre-stampa e i reati commessi col mezzo della stampa: esclusa la violazione delle formalità per la pubblicazione (reati di pre-stampa), si può avere (e qui si ha) un reato di post-stampa. Non v'è dicotomia, bensì tricotomia.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. Cass. 7 ottobre 1955, con nota adesiva di M. MAZZANTI, *Reati di stampa e reati commessi a mezzo della stampa - Rito e competenza*, in *Giust. Pen.*, 1956, III, 340; Cass. 30 giugno 1958, *ivi*, 1958, II, 1091; Cass. 9 marzo 1960, *ivi*, 1961, II, 49; Cass. 16 novembre 1964, in *Cass. Pen. Mass. annot.*, 1965, pag. 352, n. 622. *Contra*: Cass. 3 giugno 1957, in *Riv. Pen.*, 1958, pag. 35; R. VENDITTI, *La tutela penale ecc. cit.*, pagg. 206-207, con riferimento, però, ai fatti commessi dai semplici rivenditori, espositori ecc.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. la sentenza 9 marzo 1960, citata nella nota precedente.

CARLO FEDERICO GROSSO

FUNZIONE RIEDUCATIVA DELLA PENA
E PENE PECUNIARIE (*)

(*) *Questo articolo è destinato agli « Studi in memoria di Carlo Esposito ».*

SOMMARIO: I. La posizione della Corte Costituzionale. — II. Cenni sulla funzione delle pene pecuniarie. — III. Il significato del principio costituzionale secondo cui le pene « devono tendere alla rieducazione del condannato ». — IV. Conclusioni.

1. L'art. 27 comma 3° della Costituzione dispone, come è noto, che le pene « devono tendere alla rieducazione del condannato ». Esso suscita, di conseguenza, incertezze circa la legittimità delle norme che prevedono pene che per la loro natura non sono in grado di operare come emenda.

Il problema è stato sollevato nei confronti dell'ergastolo e delle sanzioni detentive di breve durata; è stato posto, inoltre, ed ha costituito oggetto di una recente sentenza della Corte Costituzionale, nei confronti delle pene pecuniarie.

Il ragionamento dei sostenitori della tesi negativa della validità costituzionale è semplice: l'art. 27 comma 3° Cost. avrebbe introdotto, quale nota essenziale del concetto di pena, l'elemento della rieducazione; la multa e l'ammenda non sarebbero in grado di assolvere a tale funzione; dunque, esse sarebbero incompatibili con il concetto di pena che rileva nel sistema ora vigente ⁽¹⁾.

La Corte costituzionale ha tuttavia respinto queste conclusioni ⁽²⁾.

In primo luogo, essa ha affermato, l'art. 27 comma 3° Cost. non può essere considerato separatamente nelle sue diverse parti (« le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità » e « devono tendere alla rieducazione del condannato »), ma deve venire valutato globalmente; e, « resti-

(1) Così l'Ordinanza del Pretore di Torino in data 19 novembre 1964, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 39, del 13 febbraio 1965.

(2) Cfr. Corte Costituzionale, 12 febbraio 1966, n. 12, in *Giur. Cost.*, 1966, p. 151.

tuita la norma nella sua integrità ne riemerge il suo vero significato: la rieducazione del condannato, pur nella importanza che assume in virtù del precetto costituzionale, rimane sempre inserita nel trattamento penale vero e proprio»; ciò significa che il legislatore non può avere inteso riferirsi che alle pene detentive, le sole che rendono possibile, appunto, un « trattamento penale ».

D'altronde, essa ha soggiunto, la stessa lettera della legge, laddove si limita a stabilire che le pene « devono tendere » alla rieducazione, sta chiaramente ad indicare la volontà di imporre al legislatore ordinario non già l'obbligo di tipicizzare esclusivamente pene le quali funzionino come emenda, bensì quello di « tenere costantemente di mira... tutti i mezzi idonei a realizzare l'emenda stessa »; ciò, naturalmente, soltanto quando « la pena, per la sua natura ed entità, si presti a tale fine ».

Rilevato che non è « nemmeno da escludere che la pena pecuniaria possa di per sè... adempiere a una funzione emendatrice », essa ha infine osservato che non è ragionevole pensare che il Costituente, intendendo veramente alterare il sistema penale sino al punto di cancellare dal suo ambito la multa e l'amenda, non abbia fatto cenno alcuno di questa sua intenzione nei lavori preparatori; dai quali, anzi, « considerati nel loro insieme, e nelle dichiarazioni... di singoli commissari, risulta chiaramente che il legislatore costituente... non intese prendere posizione sul problema generale della funzione della pena, nè, tanto meno, pronunciarsi per l'uno o per l'altro dei vari orientamenti della dottrina; ma volle anzi proprio evitare che ciò avvenisse sino al punto che ebbe perfino a manifestarsi la preoccupazione che formule imprecise potessero dare l'apparenza del contrario ».

La soluzione suggerita dalla Corte Costituzionale è ineccepibile; e quasi sempre puntuale è l'*iter* argomentativo seguito nel trarre le conclusioni. Il problema pungola tuttavia l'interprete ad alcune considerazioni le quali permettano di cogliere in

una prospettiva più completa le ragioni in forza delle quali non esisterebbe contrasto fra quanto dispone l'art. 27 comma 3° Cost. e la realtà delle pene pecuniarie disciplinate dal codice penale Rocco.

2. Prima di tutto occorre stabilire se veramente le sanzioni delle quali stiamo specificamente discutendo non siano in grado di assolvere a quella funzione rieducativa che il precetto costituzionale sembrerebbe, *prima facie*, richiedere quale requisito indefettibile della pena.

Le pene pecuniarie consistono nel pagamento di una somma di denaro che, secondo quanto si ricava dalle indicazioni delle singole disposizioni incriminatrici, il legislatore ha inteso proporzionare alla gravità del reato commesso ⁽³⁾.

Questo permette di cogliere, in esse, il concetto della retribuzione: pure se, ovviamente, il valore del « castigo » — nonostante il disposto di cui agli artt. 24 comma 3° e 26 comma 2° c.p. — si attenua ove le condizioni economiche del soggetto attivo siano particolarmente buone, ed in considerazione della possibilità che il denaro venga conferito da un terzo ⁽⁴⁾.

La minaccia di tali sanzioni, agendo come contropinta alla realizzazione dell'illecito, funziona d'altro canto, pur sempre, come prevenzione generale ⁽⁵⁾: anche se pure qui essa si affievolisce nei confronti delle persone più abbienti.

La loro esecuzione non è però certo in grado di operare

⁽³⁾ V. DELITALA, *Il divieto della reformatio in peius nel processo penale*, 1927, p. 56 s.

⁽⁴⁾ Cfr. infatti BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, vol. I, *Nozione ed aspetti costituzionali*, 1965, p. 367 s.; ID., *Pene pecuniarie, pene fisse e finalità rieducativa*, in *Sul problema della rieducazione del condannato*, 1964, p. 206, il quale alla luce di questi rilievi tende a circoscrivere il profilo retributivo delle pene pecuniarie; per una puntuale denuncia della natura « ibrida ed incerta » di tali sanzioni v. d'altronde PETROCELLI, *La funzione della pena*, in *Scritti giuridici in memoria di E. Massari*, 1938, p. 195, nota 1.

⁽⁵⁾ Precisi, in questo senso, MALINVERNI, *Principi di diritto penale tributario*, 1962, p. 101; BRICOLA, *La discrezionalità*, cit., p. 369.

come emenda, quantomeno secondo l'accezione che ha rilievo *ex art. 27 Cost.* (6).

Qualcuno potrebbe sostenere, è vero, che ogni pena, e quindi anche la multa e l'ammenda, in quanto reazione dell'ordinamento ad un fatto che esso giudica negativamente, porta necessariamente con sè un contenuto correzionale: indica al reo che ciò che egli ha commesso è un male, e cerca in questo modo di indurlo a non ricadere nell'errore.

Altri, con un ragionamento più cauto, potrebbero quantomeno affermare che l'istanza della rieducazione è implicita nelle pene « giuste », in quelle sanzioni, cioè, che sono commisurate equamente alla gravità dell'illecito, al grado della colpevolezza ed alle condizioni personali dell'agente.

Pure a volere ammettere, dato e non concesso, la esattezza di tali, o di analoghe osservazioni — le quali risponderebbero in ogni caso ad una concezione astratta, ottimistica, dei rapporti che si instaurano fra le norme penali ed i loro destinatari — sarebbe peraltro affrettato considerare per ciò solo le pene pecuniarie in quadro con il disposto dell'art. 27 comma 3° Cost. Questo perchè tale articolo, parlando di efficacia rieducativa delle pene, allude certamente ad una realtà diversa (7).

Se si dichiarasse infatti che ogni pena, in quanto tale, ha una portata correzionale, e che il dettato della Costituzione fa riferimento ad essa, sarebbe d'uopo concludere che l'art. 27 comma 3° Cost. è privo di un effettivo significato normativo, limitandosi a rilevare una situazione *in re ipsa*. Il che sarebbe inaccettabile: in primo luogo perchè non è ragionevole pensare che un testo legislativo necessariamente improntato ad un criterio di massima « economia » quale è appunto quello costituzionale, enunci delle norme prive di qualsiasi utilità; in secondo

(6) *Contra*, RANIERI, *Pene pecuniarie e rieducazione del condannato*, in *Sc. pos.*, 1966, p. 266; SIGISMONDI, *Pene pecuniarie e funzione rieducativa*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 151 s.; sostanzialmente VASSALLI, *Funzioni e insufficienze della pena*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1961, p. 297 ss.

(7) *Contra*, SIGISMONDI, *Pene pecuniarie*, cit., p. 155.

luogo, e soprattutto, perchè la stessa lettera dell'art. 27 comma 3° Cost., indicando che « le pene *devono tendere* alla rieducazione del condannato », si richiama chiaramente a qualche cosa che non è necessariamente presente nella sanzione, ma che deve invece qualificare positivamente la esecuzione della medesima.

Nè la posizione che ho definito « più cauta » potrebbe avere una sorte migliore. Si pensi: secondo tale posizione soltanto le pene giustamente proporzionate al reato avrebbero la virtù di rieducare i cittadini, mostrando loro, tramite la predisposizione di un castigo giusto, il male che hanno commesso, ed inducendoli così a non ripeterlo. L'art. 27 comma 3° Cost., dando rilievo a questo concetto, verrebbe di conseguenza a prescrivere al legislatore ordinario la tipicizzazione di pene proporzionate appunto, oltre che alle condizioni personali dell'agente, anche alla gravità dell'illecito. Ma sarebbe, questo, un risultato veramente paradossale: l'esplicita menzione, nella Costituzione, della funzione rieducativa della pena verrebbe in pratica a ribadire la necessità di quel rapporto « reato-sanzione » che costituisce la caratteristica della concezione di coloro che assegnano alla pena una natura retributiva.

La realtà è dunque necessariamente diversa: l'art. 27 della Costituzione non può fare riferimento che ad una nozione di rieducazione che si concreta nella effettiva opera di riadattamento sociale del condannato (prevenzione speciale); una nozione, quindi, che trascende la mera efficacia correzionale implicita nella minaccia, e conseguente applicazione della pena.

Questa funzione di prevenzione speciale non può ovviamente, per la particolare natura della loro esecuzione, essere assolta dalle sanzioni pecuniarie ⁽⁸⁾. Se pertanto l'art. 27 com-

(8) Conforimi, *DELITALA, Il divieto*, cit., p. 57; PETROCELLI, *La pena come emenda del reo*, in *Studi in memoria di A. Rocco*, vol. II, 1952, p. 328; MESSINA, *Il problema dell'ergastolo*, in *Scritti in onore di A. De Marsico*, vol. II, 1960, p. 181; MALINVERNI, *Principi*, cit., p. 101; BRICOLA, *La discrezionalità*, cit., p. 367;

ma 3° Cost. concorresse a vietare tutte le pene che non sono in grado di agire come emenda (o addirittura a vietare l'applicazione delle pene laddove in fatto non si postula alcuna opera di riadattamento sociale), non potrebbe esservi dubbio alcuno: la multa e l'ammenda sarebbero costituzionalmente illegittime.

Come ho accennato, la Corte Costituzionale ha tuttavia negato la premessa maggiore di tale sillogismo; e giustamente. Vediamo dunque di chiarire le ragioni che inducono a seguire questa tesi.

3. Già sul piano di una constatazione di carattere generalissimo si può rilevare, con la Corte stessa, che se veramente *ex art. 27 comma 3° Cost.* dovessero risultare cancellate dall'ordinamento tutte le disposizioni che configurano le pene pecuniarie, e le altre sanzioni che non sono allo stesso modo in grado di tendere alla rieducazione del condannato, il sistema penale del codice Rocco risulterebbe sconvolto; stante il completo silenzio del Costituente, sembra di conseguenza fondato ritenere che il comma 3° dell'art. 27 Cost. si riferisce alle sole pene detentive (*).

Il riconoscimento di tale sfera di incidenza « limitata » trova d'altronde una conferma non appena si consideri l'art. 27 comma 3° citato nel suo complesso. Nel contesto di tale articolo le pene « che devono tendere alla rieducazione del condannato » sono le medesime che « non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità »; e poichè questa seconda proposizione pare riferibile esclusivamente alle pene non pecuniarie (nei confronti della multa e della ammenda, infatti, nè si pone la

Id., *Pene pecuniarie*, cit., p. 206 s.; AZZALI, *Osservazioni in ordine all'art. 27 della Costituzione considerato sul piano del diritto positivo*, in *Sul problema*, cit., p. 222.

(*) Del che è, d'altronde, riprova il fatto che le trattazioni del tema della rieducazione, numerosissime, assumono concordi, quale oggetto di indagine, appunto le sole pene detentive. Cfr. BRICOLA, *La discrezionalità*, cit., p. 367; *Id.*, *Pene pecuniarie*, cit., p. 205 s.

necessità di vietare eventuali atteggiamenti disumani, nè, soprattutto, avrebbe senso parlare di « trattamenti »), sembra di conseguenza lecito arguire che pure le sanzioni che devono cercare di ottenere la risocializzazione del reo sono, nella intenzione del legislatore, soltanto quelle detentive ⁽¹⁰⁾.

A mio avviso, al di là di queste osservazioni, è dato tuttavia reperire un ulteriore elemento il quale dimostra in modo inequivoco la validità della posizione favorevole alla legittimità costituzionale della multa e della ammenda: un elemento che si ricava direttamente dalla interpretazione della proposizione secondo cui « le pene devono tendere alla rieducazione del condannato ».

I due argomenti testè enunciati portano a concludere, come abbiamo visto, che qualunque sia il significato di tale proposizione, essa non si riferirebbe, in ogni caso, alle pene pecuniarie; nel quadro di una indagine di più vasto respiro è comunque possibile troncare alla radice ogni motivo di perplessità chiarendo che cosa veramente esprime, nel sistema penale, il principio del quale è parola nel citato art. 27 comma 3° Cost.

È noto che il codice penale del 1930 con un, sia pure discutibile, compromesso fra le diverse tendenze in tema di funzione della sanzione criminale ⁽¹¹⁾, ha costruito un sistema di pene prevalentemente (se pure non esclusivamente) ⁽¹²⁾ ancorate al

⁽¹⁰⁾ Cfr. BRICOLA, *La discrezionalità*, cit., p. 366; ID., *Pene pecuniarie*, cit., p. 204; che si dia per scontato che l'art. 27 comma 3° Cost. si riferisce alla sole pene detentive si coglie d'altronde chiaramente in NUVOLONE, *Il problema della rieducazione del condannato*, in *Sul problema*, cit., p. 353; nonché in GRISPIGNI, *Dir. pen. it.*, rist. 2° ed., 1952, p. 129.

⁽¹¹⁾ Sui termini di tali diverse tendenze, che l'economia di questo lavoro non consente di analizzare, v., da ultimo, il preciso quadro offerto da VASSALLI, *Funzioni*, cit., p. 297 ss.

⁽¹²⁾ Per una puntuale illustrazione degli istituti che, già vigente il solo codice penale Rocco, stavano a testimoniare uno sfondo rieducativo nella pena cfr. ANTOLISEI, *Teorie e realtà della pena*, in *Scritti di dir. pen.*, 1955, p. 190 s.; nella dottrina più recente, VASSALLI, *Funzioni*, cit., p. 333 s.; da ultimo ZUCCALÀ, *Della rieducazione del condannato nell'ordinamento positivo italiano*, in *Sul problema*, cit., p. 58.

concetto della retribuzione, mentre ha assegnato specificamente la finalità rieducativa alle misure di sicurezza ⁽¹³⁾.

Il problema che occorre affrontare ora consiste nell'accertare se la Costituzione, tramite l'art. 27 comma 3° abbia derogato, o no, a questa impostazione di fondo. Un punto mi sembra dimostrabile con una certa facilità: che nonostante il disposto di tale articolo essa non smentisce, ma anzi riafferma, il carattere essenzialmente retributivo della pena ⁽¹⁴⁾.

Se ne ha innanzitutto impressione leggendo gli Atti della Assemblea Costituente: il fatto che uno specifico emendamento volto a stabilire che le pene devono avere uno scopo esclusivamente rieducativo e curativo, ed essere quindi indeterminate, sia stato lasciato cadere ⁽¹⁵⁾; e soprattutto il tono dei numerosi interventi diretti a precisare che l'art. 27 citato non rappresenta l'accettazione di principi caratteristici di una piuttosto che di un'altra scuola, ma semplicemente mira a sottolineare l'esigenza di un reinserimento del reo nella società civile ⁽¹⁶⁾, inducono a ritenere che non ci si trovi dinnanzi alla volontà di deviare rispetto alla impostazione precedente.

Ma passiamo ora ad argomenti più concretamente radicati nella realtà della disciplina costituzionale. Già sappiamo che la Costituzione ribadisce la dicotomia pene-misure di sicurezza. Queste ultime mantengono, ovviamente, una funzione specifica-

⁽¹³⁾ Fra i molti v. ANTOLISEI, *Teorie*, cit., p. 191 s.; PETROCELLI, *Retribuzione e difesa nel progetto del codice penale del 1949*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1950, p. 578 s.

⁽¹⁴⁾ Su questo punto, sul quale v'è ampio consenso in dottrina, cfr., fra gli altri, BETTIOL, *Dir. pen.*, 6ª ed., 1966, p. 33; Id., *Repressione e prevenzione nel quadro delle esigenze costituzionali*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1951, p. 379, *passim*; PETROCELLI, *Retribuzione*, cit., p. 592 ss.; MOLARI, *Il problema dell'unificazione delle pene e delle misure di sicurezza nella Costituzione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1964, p. 63; ZUCCALÀ, *Della rieducazione*, cit., p. 69; AZZALI, *Osservazioni*, cit., p. 220.

⁽¹⁵⁾ V. l'emendamento Persico, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, p. 2878.

⁽¹⁶⁾ Cfr., in particolare, l'intervento Tupini, in *Atti*, cit., p. 2880 e 2881. Sul punto cfr. DELL'ANDRO, *I diritti del condannato*, in *Iustitia*, 1963, p. 265; MOLARI, *Il problema*, cit., p. 63 s.

mente rieducatrice (a seconda dei casi, mero riadattamento sociale o vera e propria attività curativa) ⁽¹⁷⁾; sembrerebbe in conseguenza strano, già sul piano di una mera valutazione di tipo razionale, che il legislatore Costituente abbia voluto costruire due sanzioni penali volte l'una a garantire l'emenda del reo, e l'altra a ribadire il principio dell'emenda nei confronti dei soggetti pericolosi: il doppione sarebbe infatti evidente.

Non appena si analizzi il contenuto dell'art. 25 Cost., rispettivamente 2° e 3° comma, si scorge d'altronde che la disciplina delle pene è diversa rispetto a quella delle misure di sicurezza: per le prime si stabilisce il principio di legalità e di irretroattività (« nessuno può essere *punito* se non in forza di una legge che sia entrata in vigore *prima del fatto commesso* »); per le seconde ci si limita a fissare quello di riserva di legge (« nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza *se non nei casi previsti dalla legge* »). Ora, se veramente le sanzioni in parola dovessero entrambe ispirarsi all'idea del recupero sociale proprio non si comprenderebbe il motivo di questa differenza; mentre essa diventa limpida accogliendo il punto di vista che le distingue assegnando loro una funzione rispettivamente di castigo e di rieducazione. Come da più parti è stato sottolineato ⁽¹⁸⁾, il diverso contenuto del 2° e del 3° comma dell'art. 25 citato è dunque una chiara testimonianza della natura pur sempre retributiva della pena.

E non solo. L'art. 27 comma 3° Cost., già lo sappiamo, nella sua prima parte dispone che « le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità ». Anche questa norma,

⁽¹⁷⁾ Fra i molti v. ANTOLISEI, *Teorie*, cit., p. 191 s.; PETROCELLI, *Retribuzione*, cit., p. 578 s.

⁽¹⁸⁾ Cfr. BETTIOL, *Dir. pen.*, cit., p. 32 s.; *Id.*, *Repressione*, cit., p. 379 s.; PETROCELLI, *Retribuzione*, cit., p. 593 s.; MOLARI, *Il problema*, cit., p. 64, 68 s.; ZUCCALÀ, *Della rieducazione*, cit., p. 69; in particolare sulla incompatibilità fra i concetti di irretroattività e rieducatività della pena, v. ESPOSITO, *Irretroattività e legalità delle pene nella nuova Costituzione*, in *Saggi*, 1954, p. 89, nota 5.

come è stato esattamente avvertito ⁽¹⁹⁾, ad essere coerenti rappresenta una conferma della soluzione che già affiora alla luce delle argomentazioni testè svolte. Una pena improntata al solo principio del recupero sociale non può, per la sua stessa natura, concretarsi in un trattamento disumano, mentre questo bene può caratterizzare una sanzione intesa come punizione; la circostanza che il costituente si sia preoccupato di enunciare solennemente la regola predetta è di conseguenza una riprova del fatto che esso operava sul presupposto che la pena avesse un carattere pur sempre punitivo-retributivo.

Per finire, la valenza afflittiva, e non meramente rigenerativa, della sanzione *de qua* risulta comprovata dalla stessa terminologia legislativa ⁽²⁰⁾: espressioni quali « punizione », « condanna », « colpevolezza », ecc., non sono certo indice di una rottura col passato, ma confermano la volontà di mantenersi aderenti al filone che concepisce la pena, prima di tutto, come castigo ⁽²¹⁾.

Ciò precisato, rimane tuttavia ancora aperto il problema di fondo: ribadito a livello costituzionale il concetto della pena-retribuzione, occorre precisare come esso si armonizzi con l'istanza rieducativa fatta propria dall'art. 27 comma 3° Cost.

Di primo acchito sembrerebbe semplice affermare che la Costituzione, tenendo ferma la natura retributiva, ha affiancato ad essa il momento del recupero sociale: costruendo così una figura nella sostanza espressione contemporanea di castigo di emenda ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ PETROCELLI, *Retribuzione*, cit., p. 593; nonché MOLARI, *Il problema*, cit., p. 64.

⁽²⁰⁾ Così MOLARI, *Il problema*, cit., p. 63; ZUCCALÀ, *Della rieducazione*, cit., p. 70.

⁽²¹⁾ Sulla continuità esistente fra il concetto di pena del c.p. Rocco e quello della Costituzione, cfr. NUVOLONE, *Norme penali e principi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 1255; contra CARNELUTTI, *La pena dell'ergastolo è incostituzionale?*, in *Riv. dir. proc.*, 1956, I, p. 6.

⁽²²⁾ Taluno si è spinto ancora più innanzi, sostenendo che ex art. 27 comma 3° Cost. il fine della rieducazione « risulta iscritto come obiettivo principale, oltre che inderogabile, della pena »: v. VASSALLI, *Funzioni*, cit., p. 336;

È questa, tuttavia, una tesi suggestiva soltanto in apparenza. Domandiamoci infatti che cosa significa, in realtà, riconoscere il valore retributivo di una sanzione criminale: significa evidentemente prevederne la applicazione in ogni caso come contrappasso del fatto illecito commesso, anche quando in concreto non si postuli alcuna istanza rieducativa⁽²³⁾ (ad esempio, per l'immediato, sincero pentimento di chi ha violato la legge penale)⁽²⁴⁾. Delle due, in altre parole, l'una: o si accetta l'idea retributiva, ed allora si ammette l'esistenza di sanzioni in fatto prive di contenuto rieducativo, ovvero si abbandona il punto di partenza, e si giunge a richiedere che si prescinda dalla loro irrogazione quantevolte faccia difetto l'istanza del recupero sociale. Ma ciò null'altro significa, se non l'impossibilità di costruire appunto una sanzione che possieda contemporaneamente, quali requisiti essenziali ed indefettibili, e quello della retribuzione, e quello della rieducazione.

Ed allora, di fronte alla imponenza degli elementi che confermano la natura retributiva, non pare lecito riconoscere alla efficacia emendatrice che una posizione subordinata nella struttura della pena. La Costituzione, sembrerebbe in altre parole possibile concludere, ha voluto accentuare, sì, il momento del recupero sociale, considerandolo espressione di una istanza cui nessun Stato moderno può e deve rinunciare; con lo statuire che le pene « devono tendere alla rieducazione del condannato » (si

in senso sostanzialmente analogo cfr. GRISPICINI, *Regresso di un secolo nella legislazione penale*, in *Sc. pos.*, 1949, p. 330 s.; P. ROSSI, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, 1950, p. 195; G. PARRI, *La funzione della pena e l'art. 27 della Costituzione*, in *Sc. pos.*, 1951, p. 32 s.; DELL'ANDRO, *I diritti*, cit., p. 264 s.; GUARNERI, *Attualità e prospettive della rieducazione del condannato*, in *Sul problema*, cit., p. 263 ss.

(23) E di converso, evidentemente, significa cessare l'applicazione della pena quand'anche il condannato non appaia rieducato. Su tali punti, per tutti, PETROCELLI, *Principi di dir. pen.*, 3^a ed., 1955, p. 61; BETTIOL, *Istituzioni di dir. e proc. pen.*, 1966, p. 123 s.

(24) Per un quadro di situazioni in cui non può porsi alcuna istanza di rieducazione cfr. BETTIOL, *Sulla rieducazione*, cit., p. 909 s.

badi, non che esse « devono assicurare tale rieducazione ») ⁽²⁵⁾, ha inteso tuttavia semplicemente affermare che nell'applicare e nell'eseguire la pena-castigo ⁽²⁶⁾, compatibilmente alla sua natura retributiva, *quando ciò sia possibile* ⁽²⁷⁾, occorre seguire quei modi, e quelle forme, che facilitino la rigenerazione del reo ⁽²⁸⁾.

4. Individuato nei termini testè indicati il significato dell'art. 27 comma 3° Cost., come appunto dicevo cade ogni motivo di perplessità circa la legittimità costituzionale delle pene pecuniarie. Ed infatti, una volta accertato che la proposizione « le pene devono tendere alla rieducazione del condannato » non enuncia un elemento essenziale al concetto di pena, ma si limita a chiarire che, quando ciò sia possibile, l'esecuzione della medesima deve essere organizzata in modo da facilitare la riso-

⁽²⁵⁾ V. PETROCELLI, *Principi*, cit., p. 44; *Id.*, *Retribuzione*, cit., p. 593; da ultimo ZUCCALÀ, *Della rieducazione*, cit., p. 70; contro la possibilità di far leva su questa specifica modalità della dizione legislativa v. invece DELL'ANDRO, *Aspetti giuridici della pena carceraria*, in *Corti Bari, Lecce, Potenza*, 1964, p. 395.

⁽²⁶⁾ Sul punto secondo cui la funzione rieducativa della pena deve essere valutata esclusivamente in sede esecutiva cfr. Corte Costituzionale, 15 maggio 1963, n. 67, in *Giur. cost.*, 1963, p. 57 ss.; nonché BETTIOL, *Il mito della rieducazione*, in *Scritti giuridici*, 1966, p. 1002; PETROCELLI, *Principi*, cit., p. 44.

⁽²⁷⁾ Un appoggio importante a questa interpretazione si rinviene in una dichiarazione di P. Rossi in sede di Adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione: opponendosi ad un emendamento diretto a stabilire che la rieducazione doveva rappresentare il fine principale della pena, egli osservava che la Costituzione non doveva essere ingenua, introducendo principi inattuabili: « meglio dire: le pene... debbono tendere alla rieducazione del condannato, in quanto possibile ». Cfr. P. Rossi, *Lineamenti*, cit., p. 183; v. altresì PETROCELLI, *Principi*, cit., p. 44.

⁽²⁸⁾ Ancora più innanzi si spinge BETTIOL, *Sulla rieducazione*, cit., p. 910, il quale sostiene che alla esecuzione penale non spetta una funzione positiva di recupero sociale, bensì quella di « non ostacolare attraverso le sue modalità il processo di ravvedimento del condannato ». Contro questa tesi si può peraltro addurre la lettera stessa dell'art. 27 comma 3° Cost., ed il fatto che uno specifico emendamento volto a sostituire alla formulazione attuale proprio che « le pene non devono ostacolare il processo di rieducazione morale del condannato » sia stato respinto dall'Assemblea costituente. Sul punto cfr. DELL'ANDRO, *I diritti*, cit., p. 265; *Id.*, *Aspetti*, cit., p. 395; NUVOLONE, *Norme penali*, cit., p. 1255.

cializzazione del condannato, ne viene che la multa e la ammenda, e non solo, ma ogni altra eventuale pena, pure detentiva, che per la sua natura od entità non sia in grado di operare come emenda, non possono essere qualificate come costituzionalmente invalide.

Si potrà quindi, certo, seguire con simpatia la tesi di coloro che affermano l'utilità di ridurre, tramite un adeguato processo di « depenalizzazione », il numero delle sanzioni pecuniarie rilevanti nel sistema penale; si tratta comunque, è d'uopo sottolinearlo, di un orientamento che, giustificato sul piano della politica legislativa, nulla ha tuttavia a che vedere con il problema dell'adeguamento dell'ordinamento giuridico ai principi enunciati dalla Costituzione.

CARLO FEDERICO GROSSO

DANNEGGIAMENTO DI COSE PROPRIE
E DANNEGGIAMENTO DI COSE ALTRUI
COMPIUTI ALLO SCOPO
DI FAR CONSEGUIRE A SÈ O AD ALTRI
IL PREZZO DI UN'ASSICURAZIONE (*)

(*) *Questo articolo costituisce il testo scritto, ed arricchito di alcune note, di una Comunicazione al Convegno di Studi 22-25 aprile 1967, organizzato dalla Camera Penale di Trieste sul tema « La frode in assicurazione ».*



SOMMARIO: I. Danneggiamento di cose di proprietà compiuto al fine di far conseguire a sè o ad altri il prezzo di un'assicurazione. — II. Danneggiamento del non proprietario il quale operi in concorso con il proprietario. — III. Danneggiamento del non proprietario che non agisca in concorso con il proprietario.

1. L'art. 642 comma 1° c.p. incrimina il fatto di chi, al fine di conseguire per sè o per altri il prezzo di un'assicurazione contro infortuni, distrugge, disperde, deteriora... cose di sua proprietà ».

I medesimi fatti di danneggiamento possono essere compiuti tuttavia pure dal non proprietario, il quale agisca in concorso, o anche non in concorso con il proprietario stesso: si pensi al caso di chi, avendo stipulato un contratto di assicurazione su cose di proprietà altrui, le distrugga, disperda o deteriori al fine di riscuotere il prezzo dell'assicurazione; o, ancora, alla ipotesi di chi danneggia la cosa altrui allo scopo di far percepire il premio all'assicurato.

In queste pagine intendiamo domandarci di quali reati il proprietario da un lato, ed il non proprietario dall'altro, possono venire chiamati a rispondere.

Iniziamo dal primo caso: proprietario che danneggi, con il dolo di frode in assicurazione, la cosa assicurata. Non v'è dubbio che egli dovrà essere punito *ex art. 642 comma 1° c.p.* Il problema nasce nel momento in cui ci si domandi se potrà venire altresì condannato, a titolo di concorso di reati, *ex art. 635 c.p.*

È chiaro che se si sostenesse che il danneggiamento è reato che può essere commesso dal solo non proprietario ⁽¹⁾, il que-

(1) Cfr. ANTONISEI, *Manuale di dir. pen., parte speciale*, 5° ed., 1966, p. 302; NUVOLONE, *Delitti contro il patrimonio e contro la persona*, 1963-64, p. 117; RANIERI, *Manuale di dir. pen., parte speciale*, vol. III, 1952, p. 356.

sito non avrebbe neppure ragione di essere posto: la distruzione, la dispersione, il deterioramento della cosa propria di cui all'art. 642 c.p., non essendo riconducibile mai al tipo descrittivo del reato di cui all'art. 635 c.p., non potrebbe infatti acquistare rilievo se non sotto il profilo della frode in assicurazione.

La prospettiva verrebbe a mutare ove si accedesse invece alla tesi, che ha trovato motivati consensi nella dottrina più recente⁽²⁾, secondo cui l'art. 635 c.p. sarebbe diretto a tutelare la posizione di chiunque sia titolare di un diritto di godimento sulla cosa: su questa base, invero, anche il proprietario il quale danneggiasse la cosa gravata da tale diritto in modo da provocare la sua lesione, concreterebbe un fatto incriminabile ai sensi dell'art. 635 c.p.; e si porrebbe allora, sia pure limitatamente ai casi indicati, il problema di « unità o pluralità di reati ».

La soluzione di tale quesito potrebbe apparire semplicissima, ove si dovesse constatare che fra il delitto di danneggiamento ed il delitto di frode in assicurazione intercorre un rapporto di specialità rilevabile sul piano del tipo descrittivo delle fattispecie criminose⁽³⁾, e si aderisse alla posizione, pacifica in dottrina⁽⁴⁾, secondo cui questa specie di rapporto deve essere risolto in termini di concorso apparente di norme.

A ben vedere, il collegamento che si instaura fra gli artt. 635 e 642 c.p. è tuttavia diverso. Una disposizione può dirsi « speciale » nel modo predetto rispetto ad un'altra (« generale »), quando riproduce tutti gli elementi enunciati dalla medesima,

(2) BRICOLA, voce *Danneggiamento (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. I, 1962, p. 602; MANTOVANI, voce *Danneggiamento*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, 1960, p. 118; nonché DE MARSICO, *Delitti contro il patrimonio*, 1951, p. 114.

(3) Per « rapporto di specialità rilevabile sul piano del tipo descrittivo delle fattispecie criminose » intendiamo la specialità che si rileva confrontando due norme, e constatando che l'una riproduce tutti gli elementi indicati dall'altra agguinandovi taluni requisiti specializzanti.

(4) Per tutti cfr. FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, 1937, p. 230 ss.; GALLO, *Appunti di dir. pen.*, parte I, 1960-61, p. 68; MORO, *Unità e pluralità di reati*, 2ª ed., 1954, p. 48 ss.; SINISCALCO, *Il concorso apparente di norme*, 1962, p. 68 ss., al quale si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche.

aggiungendovi taluni requisiti specializzati ⁽⁵⁾. L'art. 642 c.p. sarebbe, quindi, appunto speciale nei confronti dell'art. 635 c.p., se incriminasse il comportamento di chi distrugge, disperde, deteriora « cose altrui », o « cose proprie od altrui », al fine di far conseguire, a sè o ad altri, il prezzo di una assicurazione. Esso, come sappiamo, colpisce invece il fatto di chi danneggia « cose di sua proprietà », lasciando così scoperto un intero settore che costituisce invece danneggiamento rilevante ex art. 635 c.p.: la distruzione, la dispersione o il deterioramento di cose di proprietà altrui. Su questa base pare di conseguenza lecito concludere che fra le disposizioni in parola intercorre una relazione esprimibile non già sotto il profilo della specialità in astratto, bensì sotto quello della mera « parziale coincidenza » di elementi appartenenti al tipo descrittivo dei due illeciti penali che esse prevedono ⁽⁶⁾.

Ciò precisato, come deve essere dunque impostato e risolto il problema *de quo*: concorso di reati, o pur sempre concorso apparente di norme?

Non è ovviamente possibile, data la economia di questo rapido *excursus*, pretendere di affrontare la complessa problematica che investe, al di là dei casi di specialità suaccennati, la delimitazione della rispettiva sfera di incidenza degli artt. 15 e 81 comma 1° c.p. Sia dunque sufficiente una rapida messa a fuoco degli aspetti che sembrano consentire una soluzione accettabile.

Punto di partenza obbligato è evidentemente riconoscere, sulla spinta delle istanze pratiche che inducono ad allargare l'ambito di applicazione del concorso apparente di norme a scapito dell'istituto del concorso formale di reati, la possibilità di configurare l'esistenza di un conflitto appunto « apparente »

⁽⁵⁾ V. gli autori citati nella nota che precede.

⁽⁶⁾ Su questo concetto, che è stato definito in termini di « specialità bilaterale », cfr., per tutti, GALLO, *Appunti*, cit., p. 69; SINISCALCO, *Il concorso apparente*, cit., p. 107 ss.

fuori dalle ipotesi in cui una disposizione comprenda nella sua interezza gli estremi di una diversa disposizione⁽⁷⁾, e punto di arrivo fissare il criterio, motivato alla luce del diritto positivo, alla cui stregua ripartire, sempre fuori dalle ipotesi predette, l'azione dell'art. 15 e quella dell'art. 81 comma 1° c.p.

Come da più parti è stato rilevato⁽⁸⁾, il dato normativo che induce a ritenere legittima l'estensione surriferita è offerto dalla proposizione « quando più leggi... regolano la stessa materia » di cui all'art. 15 citato: una indicazione che, si è precisato, superflua alla luce dei casi in cui una norma incriminatrice riproduce tutti gli elementi di un'altra norma, trova invece una sua giustificazione, e può acquistare una precisa efficacia positiva di differenziazione, proprio, e soltanto, sul presupposto che il legislatore abbia inteso riportare allo schema del concorso apparente di norme talune ipotesi ulteriori⁽⁹⁾.

Individuato l'elemento di diritto positivo alla cui stregua giustificare l'estensione dell'istituto del conflitto apparente di norme, rimane peraltro ancora aperto il problema più grave: chiarire quando si verta in ipotesi di art. 15 c.p., e quando invece in ipotesi di art. 81 c.p.

A questo riguardo ci sembra utile abbandonare il piano del

(7) In questa direzione cfr. lo studio, ormai classico, del DELITALA, *Concorso di norme e concorso di reati*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1934, p. 104 ss.; nella dottrina più recente ci limitiamo a richiamare SINISCALCO, *Il concorso apparente*, cit., p. 98 ss.; CONTI, voce *Concorso apparente di norme*, in *Noviss. dig. it.*, vol. III, 1959, p. 1013, ai quali facciamo rinvio per l'annotazione della ricchissima bibliografia.

(8) Cfr. GALLO, *Appunti*, cit., p. 73, 75; v. altresì CARACCIOLI, *Considerazioni sul concorso apparente di norme in tema di circolazione stradale*, in *Riv. giur. circol. trasp.*, 1964, p. 5 s. estr.

(9) Su questa base si è anzi affermato che i casi di specialità rilevabile sul piano del tipo descrittivo (i c.d. casi di « specialità in astratto »), risolvibili in termini di concorso apparente di norme alla stregua di un ragionamento di logica giuridica valido per ogni settore dell'ordinamento, anche non penale, non sarebbero addirittura disciplinati dall'art. 15 c.p.; questo articolo risponderebbe invece alla *intentio legis* di estendere, per il solo settore delle norme penali, il criterio dell'assorbimento oltre i casi della specialità « in astratto ». Cfr. GALLO, *Appunti*, cit., p. 72 s.; nonché CARACCIOLI, *Considerazioni*, cit., p. 4 ss.

raffronto fra i tipi descrittivi delle fattispecie criminose concorrenti, e prospettare i loro legami sotto il profilo degli interessi tutelati. Due disposizioni che, pur senza essere collegate da una relazione di specialità nel tipo descrittivo, presentano un nucleo di elementi costitutivi comuni, sul piano della offesa possono sfociare in un duplice ordine di rapporti. Può accadere che una di esse, per il settore in cui possono trovare applicazione entrambe, sia destinata a proteggere specificamente il medesimo interesse tutelato dall'altra (ovvero un interesse che assorbe comunque quello protetto dall'altra): che, in altre parole, pur aggiungendo elementi nuovi di tutela, la prima esaurisca, per il settore predetto, l'intero contenuto offensivo del fatto qualificato altresì dalla seconda⁽¹⁰⁾. Può accadere invece che, nonostante la convergenza di taluni elementi, l'una tuteli determinati beni che non sono protetti dalla seconda, e viceversa.

Orbene, nel primo di questi casi parrebbe ingiustificato punire due volte l'agente: il soggetto che ponesse in essere un fatto per le sue caratteristiche concrete riconducibile ad entrambi gli schemi astratti, verrebbe a ledere una sola volta il medesimo interesse, sia pure tutelato da due norme; parrebbe quindi naturale computargli appunto una volta sola la lesione cagionata, applicando la legge « più comprensiva »: quella che, a fianco del bene garantito pure dalla norma « concorrente », fosse destinata a proteggerne anche un altro⁽¹¹⁾, o quella che tutelasse

(10) In senso analogo cfr., nella dottrina recentissima, PETRONE, *Il principio di specialità nei rapporti fra millantato credito e truffa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, p. 161; nonché NEPPI MODONA, *Inscindibilità del reato complesso e ne bis in idem sostanziale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1966, p. 206.

(11) Un esempio calzante potrebbe essere offerto dal confronto tra i delitti di millantato credito e di truffa. Sul presupposto che l'art. 346 c.p. sia destinato a proteggere, oltre che il prestigio della p.a., anche la posizione individuale del compratore di fumo, sembrerebbe infatti possibile rilevare che l'oggetto della sua tutela è « speciale » rispetto a quello della garanzia predisposta dall'art. 640 c.p., poichè a fianco dell'interesse individuale del truffato considera appunto anche l'interesse della p.a.; e di conseguenza affermare che il fatto di chi millantando credito presso un pubblico ufficiale si fa dare da taluno denaro, provocandogli così un danno, è incriminabile alla stregua del solo art. 346.

il medesimo bene su di un fronte più avanzato ⁽¹²⁾.

Nella seconda ipotesi le cose stanno diversamente: poichè nessuna delle due disposizioni in alternativa vale ad esaurire il contenuto lesivo del fatto, pare naturale applicarle entrambe; soltanto così si assicura infatti la punizione di tutte le lesioni che il legislatore si prefiggeva di colpire.

Questo precisato, resta da accertare se quanto sembra imporsi sul filo della logica possa trovare conferma nel diritto positivo. Ebbene, questa conferma ci pare fornita dallo stesso art. 15 c.p.: più precisamente, di nuovo, dall'inciso « stessa materia », inteso oltre, e forse più che come « stessa situazione di fatto » cui si riferiscono le norme che concorrono ⁽¹³⁾, come « medesima situazione di interesse ». Interpretato in tale modo, l'art. 15 verrebbe infatti a stabilire che quando un fatto storico è riconducibile alla matrice di due differenti norme che sul piano del tipo descrittivo non sono in rapporto di specialità, ma si riferiscono appunto alla medesima situazione di interesse, la disposizione che *sul piano dei beni tutelati appare speciale* (nel senso dianzi precisato: tutela, a fianco di un diverso bene, del medesimo bene già tutelato da altra norma; tutela su di un fronte più avanzato dello stesso bene protetto da altra norma) deve prevalere ⁽¹⁴⁾.

A questo punto abbiamo dunque fissato, sia pure in termini

⁽¹²⁾ Quale potrebbe essere, ad esempio, il rapporto intercorrente fra i beni rispettivamente protetti dagli artt. 527 e 726 c.p.

⁽¹³⁾ In questo senso si è pronunciata la maggioranza della dottrina: fra i molti cfr. GALLO, *Appunti*, cit., p. 73; MORO, *Unità*, cit., p. 57; PAGLIARO, voce *Concorso di norme*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, 1961, p. 549; SINISCALCO, *Il concorso apparente*, cit., p. 77 ss.

⁽¹⁴⁾ Si badi che alla luce di quanto siamo venuti prospettando « sul piano degli interessi tutelati » la specialità deve essere ravvisata anche in ipotesi in cui normalmente si nega esservi collimanza di bene giuridico. Si pensi, per ripetere l'esempio « di scuola », alla relazione intercorrente fra ingiuria ed oltraggio: l'art. 594 c.p. tutela l'onore del soggetto passivo; poichè l'art. 341 c.p. è anch'esso diretto a proteggere tale onore, ed *in più* il prestigio della p.a., deve ritenersi che esso prospetti una situazione di specialità rilevabile a doppio livello: di tipo descrittivo e di interesse protetto. Analoghe considerazioni valgono nei confronti del rapporto fra le fattispecie di cui agli artt. 610 e 294 c.p., e via dicendo.

rapidissimi, le premesse di teoria generale alla cui stregua risolvere lo specifico quesito suscitato dal raffronto dell'art. 642 c.p. con l'art. 635 c.p.

Tra queste due norme, l'abbiamo accertato in precedenza, non intercorre un rapporto di specialità nel tipo descrittivo. È comunque individuabile una specialità sul piano degli interessi protetti? Neppure, ci pare: e la dimostrazione è agevole.

Ove si accolga la interpretazione estensiva, l'art. 635 c.p. risulta diretto a tutelare l'interesse del proprietario, o di chi ha un diritto di godimento sulla cosa, a non vedere distrutta, dispersa o deteriorata la medesima; l'art. 642 c.p. — lo dimostra la sua applicabilità al caso di chi distrugge la cosa di sua proprietà sulla quale altri non abbia alcun titolo di godimento — è rivolto invece, esclusivamente, a proteggere l'interesse dell'ente assicurativo a non vedersi costretto a pagare il prezzo dell'assicurazione a causa dell'attività truffaldina del proprietario: una alterità che giustifica, quindi, la tesi del concorso di reati.

Concludendo, il proprietario che distrugge, disperde, deteriora la cosa propria al fine di conseguire per sè o per altri il prezzo della assicurazione, risponderà sempre *ex art. 642 c.p.*; potrà risultare incriminato altresì di danneggiamento quante volte sul bene danneggiato incida un diritto di godimento altrui.

Potrà rispondere altresì, sempre a titolo di concorso di reati, del delitto di truffa, quantomeno tentata? La risposta, negativa, ci sembra ovvia.

Fra gli artt. 642 e 640 c.p. non intercorre, è vero, un rapporto di specialità nel tipo descrittivo: la frode in assicurazione presenta, sì, rispetto alla truffa, tutta una serie di elementi specializzanti (dolo specifico, maggiore specificità della condotta costituente artificio o raggiro, ecc.); la sua applicazione, neppure nella forma « aggravata » di cui al comma 3° dell'art. 642 c.p., non è tuttavia subordinata, come lo è invece il delitto preveduto nell'art. 640 c.p., al conseguimento di un profitto, ed alla sua ingiustizia.

Fra di essi intercorre comunque, certamente, una relazione di specialità rilevabile sul piano degli interessi tutelati: l'interesse a non risultare danneggiati a seguito di un atto di disposizione patrimoniale viziato da errore è protetto infatti altresì, nella dimensione più specifica imposta dalla maggiore tipicità dell'inganno e dell'atto di disposizione, e dalla qualità particolare del soggetto passivo, dall'art. 642 c.p. Nessun dubbio che, pertanto, questo soltanto dovrà ritenersi applicabile.

2. All'inizio del paragrafo precedente abbiamo rilevato che il danneggiamento al fine di far conseguire a sè o ad altri il prezzo di un'assicurazione può essere realizzato, oltre che dal proprietario, anche dal non proprietario. Esaminiamo separatamente le ipotesi in cui il secondo agisce in concorso col primo, e quelle in cui egli opera invece indipendentemente da lui.

Se vi è concorso di persone, si applicheranno ovviamente le regole generali prevedute negli artt. 110 e segg. c.p.: ove egli sia consapevole di cooperare con il proprietario, risponderà di frode in assicurazione ex art. 110 c.p.; nel caso in cui ignori invece tale qualifica, sarà punibile ex art. 117 c.p. nei limiti in cui il fatto che egli ha realizzato possa di per sè venire inquadrato nel modello di un reato diverso (truffa, o altro illecito), e sia di conseguenza possibile rilevare un « mutamento nel titolo del reato » ⁽¹⁵⁾.

Questo premesso, domandiamoci se il non proprietario sia incriminabile altresì per ulteriori reati. Ritorna naturalmente in gioco, adattato alla situazione di specie, il problema relativo al delitto preveduto dall'art. 635 c.p.

Ora, va da sè che quante volte si dovesse constatare che il proprietario, per avere distrutto, disperso, ecc., beni su cui

⁽¹⁵⁾ Poichè l'art. 642 c.p. prevede un delitto « proprio » del proprietario, al non proprietario si applicheranno, invero, le regole che disciplinano il concorso dell'estraneo nel reato proprio. Su di queste, per tutti, cfr. DELL'ANDRO, *La fattispecie plurisoggettiva in diritto penale*, 1956, p. 131 ss.; GALLO, *Lineamenti di una teoria sul concorso di persone nel reato*, 1957, p. 102 ss.

un terzo abbia un diritto di godimento, deve rispondere di danneggiamento oltre che di frode in assicurazione, uguale responsabilità dovrà venire riconosciuta in capo al non proprietario concorrente con lui.

Il punto è tuttavia un altro: occorre chiederci se il non proprietario sia suscettivo di venire incriminato *ex art. 635 c.p.* quand'anche non lo sia il proprietario (e cioè nel caso in cui quest'ultimo concorre a danneggiare la cosa propria sulla quale non grava alcun diritto di godimento altrui).

A prima vista sembrerebbe possibile rispondere affermativamente. L'*art. 635 c.p.*, parrebbe lecito rilevare, prevede il fatto di chi « distrugge... la cosa mobile od immobile altrui »; la cosa che proprietario e non proprietario danneggiano insieme è sempre « altrui » rispetto a quest'ultimo; egli sarà pertanto punibile sempre *ex art. 635 c.p.*, pure nei casi in cui non lo sia il proprietario stesso.

A ben vedere le cose stanno tuttavia altrimenti: per rendersene conto è sufficiente constatare che, posta l'azione concorsuale dei due soggetti in parola, sarà in ogni caso presente, *in re ipsa*, il consenso del proprietario alla distruzione, alla dispersione o al deterioramento della sua cosa; consenso che varrà quindi a scriminare oggettivamente l'eventuale danneggiamento cagionato da chi, non proprietario, cooperi con lui.

Nè varrebbe opporre la possibilità di costruire una fattispecie di concorso nel delitto *de quo* caratterizzata, in concreto, dalla buona fede del proprietario ⁽¹⁶⁾, e quindi dalla mancanza di consenso. Poichè nella specie si tratta di delitto « proprio » del proprietario, secondo i principi generali il suo dolo, anzi il suo dolo specifico, sarà necessario agli effetti della stessa integrazione della offesa di frode in assicurazione ⁽¹⁷⁾: in tanto si

(16) Sul fatto che la fattispecie di concorso, la quale risulta dalla convergenza dei diversi contributi individuali, non presuppone il dolo, e quindi la punibilità, di tutti i concorrenti, cfr., per tutti, PEBRAZZI, *Il concorso di persone nel reato*, 1952, p. 71.

(17) Sul fatto che nei reati proprii il dolo dell'intraneo funziona, oltre che

potrà pertanto prospettare un problema di concorso nel delitto di cui all'art. 642 c.p., in quanto il proprietario sia cosciente di ciò che sta avvenendo, ed abbia di conseguenza, quantomeno implicitamente, acconsentito ⁽¹⁸⁾.

3. *Quid iuris*, infine, nel caso del non proprietario il quale, senza concorrere con il proprietario, danneggia cose altrui al fine di conseguire, o di fare conseguire ad altri il prezzo di una assicurazione?

È chiaro che in questa ipotesi non sarà applicabile l'art. 642 c.p. Di quali reati si tratterà dunque?

Spesso tale soggetto potrà venire incriminato a titolo di truffa, tentata ovvero consumata. Talvolta potrebbe tuttavia sfuggire ad una responsabilità ex art. 640 c.p.

Abbiamo già accennato come fra l'art. 642 e l'art. 640 c.p. non intercorra un rapporto di specialità in astratto: vi sono infatti determinati elementi — il profitto e l'ingiustizia del profitto stesso — che, irrilevanti agli effetti di una incriminazione a titolo di frode in assicurazione, qualificano invece la struttura del delitto di truffa. Ciò dunque significa che il non proprietario, il quale realizzi il fatto del quale stiamo discutendo, potrà venire punito ai sensi dell'art. 640 c.p. nei limiti in cui il versamento del prezzo dell'assicurazione, ottenuto od anche soltanto sperato, si sostanzia in termini di profitto, e di profitto a lui non dovuto (ingiusto).

Sulla base di quanto siamo venuti accennando, potrebbe quindi, ad esempio, non incorrere nella responsabilità a titolo

quale criterio di imputazione del reato, altresì come elemento essenziale per l'integrazione dell'offesa penalmente rilevante, cfr. GALLO, *Lineamenti*, cit., p. 110 s.; *Id.*, *Appunti di dir. pen.*, parte III, s.d., p. 118; sul problema v. anche FROSALI, *Sistema pen. it.*, vol. III, 1958, p. 118.

⁽¹⁸⁾ In caso di buona fede del proprietario (es., non proprietario che istiga il proprietario, che versa in errore, a danneggiare un suo oggetto assicurato), si potrà quindi, tutt'al più, prospettare un problema di concorso nel delitto di truffa.

di truffa, per difetto appunto del profitto, chi, senza ricavare alcun diverso vantaggio ⁽¹⁹⁾, cercasse, o riuscisse a farsi corrispondere dall'ente assicurativo una certa somma di denaro, di valore pari, o addirittura inferiore a quello del nocumento prodotto dalla distruzione, dalla dispersione, o dal deterioramento della cosa ⁽²⁰⁾.

Ed ancora, potrebbe evitare l'incriminazione ex art. 640 c.p. il non proprietario che fosse creditore della società assicuratrice, e non essendo riuscito a recuperare il denaro dovutogli ⁽²¹⁾, danneggiasse, o occultasse la cosa altrui sulla quale ha stipulato un contratto di assicurazione a proprio favore, sperando così di ottenere il versamento di una somma in grado di coprire parte del credito.

È sufficiente prospettare questi esempi, per rendersi tuttavia conto del loro rilievo affatto marginale: mancando la prospettiva di un profitto, sarà rarissimo invero che taluno, col rischio di vedersi condannato per danneggiamento, distrugga, disperda o deteriori la cosa altrui al fine di far versare a sè o ad altri il prezzo di una assicurazione; e più rari ancora, veramente « di scuola », sembrano i casi caratterizzati dalla « non ingiustizia » del profitto stesso.

⁽¹⁹⁾ Quale potrebbe essere ad esempio, in ipotesi di cosa di pregio ma non facilmente vendibile, l'utilità consistente nel potere disporre con una certa tempestività di denaro liquido. Si badi, d'altronde, che secondo quanto insegna la dottrina (per tutti cfr. ANTOLISEI, *Manuale, parte speciale*, cit., p. 261; MANZINI, *Trattato di dir. pen. it.*, vol. IX, 4^a ed., 1963, p. 664), non è necessario che il profitto sia valutabile in termini economici.

⁽²⁰⁾ Nè parrebbe lecito obiettare che nel caso della distruzione, del deterioramento, ecc. della cosa assicurata il prezzo pagato dalla società assicuratrice dà sempre luogo, nella specie, ad un « profitto », trattandosi di una somma cui l'assicurato, per avere eseguito dolosamente il danneggiamento, non aveva diritto. Il profilo così messo in luce non attiene infatti al concetto di profitto (per una calzante definizione del concetto di profitto nel delitto di truffa cfr. TOLOMEI, *Della truffa e di altre frodi*, 1915, p. 343 ss.), bensì alla sua qualificazione in termini di ingiustizia.

⁽²¹⁾ Sul punto cfr. ANTOLISEI, *Manuale, parte speciale*, cit., p. 261; MANZINI, *Trattato*, vol. IX, cit., p. 669.

Di regola nelle ipotesi delle quali stiamo discutendo sarà quindi senz'altro individuabile la realizzazione del delitto di truffa, il quale verrà a costituire così il *pendant*, nei confronti del fatto del non proprietario, di ciò che la frode in assicurazione rappresenta per il fatto del proprietario ⁽²²⁾.

Trattandosi di soggetto « non proprietario », la distruzione, il deterioramento, ecc., incideranno d'altro canto sempre su beni altrui, concretando così fatti di danneggiamento. Poichè il ragionamento che abbiamo seguito in tema di rapporti fra gli artt. 642 e 635 c.p. vale *a fortiori* per quanto concerne il confronto tra gli artt. 640 e 635 c.p., dovrà di conseguenza ritenersi che la responsabilità, colorandosi delle tinte del concorso di reati, si specificherà nella somma della pena stabilita per il delitto di truffa e di quella predisposta per il delitto di danneggiamento.

Nel caso in cui, per la mancanza del profitto, o per l'assenza della ingiustizia, venisse a cadere la possibilità di considerare integrato il reato, o il tentativo del reato preveduto nell'art. 640 c.p., rimarrebbe, comunque, ovviamente in piedi l'incriminazione di cui all'art. 635 c.p. A meno che, potendo ricorrere al giudice, il soggetto agisse « al fine di esercitare un preteso diritto » (il suo diritto di credito nei confronti dell'ente assicurativo).

In tale ultima ipotesi non sembrerebbe infatti impossibile ritenere realizzato, anzichè, o a fianco ⁽²³⁾ del delitto di danneg-

(22) Constatato che la medesima lesione dell'interesse dell'ente assicuratore a non vedersi costretto a pagare il prezzo dell'assicurazione in ipotesi di fraudolenta distruzione della cosa assicurata è tutelato diversamente a seconda che sia il proprietario, od il non proprietario, ad agire, si pone, spontaneo, il quesito se si tratti di una disciplina davvero giustificata. Ora, sul piano di una spiegazione *a posteriori* del diritto positivo, non sembra difficile rilevare come essa possa trovare una giustificazione nella maggiore frequenza, e quindi nella più intensa dimensione di pericolosità, della prima ipotesi; *de iure condendo*, stante l'identità dell'offesa, sembrerebbe peraltro lecito suggerire, delle due, l'una: o ricondurre entrambi i fatti predetti allo schema dello specifico delitto di frode in assicurazione, ovvero riportarli ambedue al modello della truffa, magari « aggravata » dalla qualità particolare del soggetto passivo.

(23) Il problema, che involge un delicato discorso in tema di struttura del delitto di esercizio arbitrario delle proprie ragioni, non può essere, ovviamente,

giamento, quello di esercizio arbitrario delle proprie ragioni mediante violenza sulle cose (art. 392 c.p.)⁽²⁴⁾.

affrontato in questa sede. Sia pertanto sufficiente osservare che, ove si ammetta che ex art. 392 c.p. la violenza può incidere su beni appartenenti a persone diverse da quella nei confronti della quale si esercita la pretesa del diritto (e si ammetta quindi, pure in tali ipotesi, l'esistenza del delitto *de quo*: su tali punti cfr., da ultimo, KOSTORIS, *L'esercizio arbitrario delle proprie ragioni*, 1965, *passim*), la tesi dell'assorbimento del danneggiamento nell'esercizio arbitrario stesso si giustificerebbe sul piano della specialità « in astratto », rilevabile appunto fra gli artt. 392 e 635 c.p.

⁽²⁴⁾ Diverso problema è stabilire se, nel caso in cui il danneggiamento sia opera del proprietario, si possa ritenere, o meno, che l'art. 392 concorra formalmente con l'art. 642 c.p. A questo problema si potrebbe dare una risposta in termini di concorso apparente (prevalenza dell'art. 392 c.p.), ove si dovesse constatare che il primo, tutelando, a fianco di altri interessi (interesse dell'amministrazione della giustizia, interesse del soggetto passivo del danneggiamento), anche quello dell'ente assicurativo a non vedersi costretto a pagare il prezzo dell'assicurazione (sia pure, nella specie, pagamento in sè « giusto »), delinea una fattispecie criminosa « speciale » sul piano degli interessi protetti.

ARMANDO PARLATO

L'IMMAGINAZIONE CRIMINOLOGICA

SOMMARIO: 1. La immaginazione. — 2. L'immaginazione sociologica di Mills. — 3. L'intuizione e lo sforzo creativo di Hutchinson. — 4. Integrazione, unità della scienza e traducibilità dei linguaggi. — 5. La fase eroica dell'immaginazione criminologica: Lombroso. — 6. L'immaginazione criminologica « dosata » di Leslie Wilkins: criminologia teoretica: il modello generale integrato; modelli di criminologia pratica; Panzer Research Strategy, « language model » e trasferimento di valori, misure derivate, « value transfer system », input output models, limitazione di tipi di criteri. — 7. Conclusione sul valore e sulla integrazione alla luce della immaginazione criminologica.

« Un esteso concettualismo al quale si applichi la "immaginazione sociologica" creativa di Mills è implicitamente considerata dai teorici superiore a quanto essi considerano una raccolta casuale di dati ad opera di 'empirici multifattoriali' ». (F. FERRACUTI, M. E. WOLFGANG: *Il comportamento violento. Moderni aspetti criminologici*, Milano, 1966, 75).

L'immaginazione sociologica è la facoltà di « saper passare da una prospettiva ad un'altra: da una prospettiva politica a una prospettiva psicologica, dall'esame di una singola famiglia ad uno studio comparativo dei vari bilanci nazionali del mondo, dalla scuola di teologia alle istituzioni militari, dall'analisi dei problemi di un'industria petrolifera alla critica della poesia contemporanea ». (C. WRIGHT MILLS, *The Sociological Imagination*, New York, 1959, 3-24).

1. LA IMMAGINAZIONE

È noto di quanta importanza siano i problemi del metodo e dell'oggetto di studio per la criminologia. In questo ambito è anche di facile assunzione storica il prevalere di teorie che hanno proposto in via metodologica la quantificazione come mezzo per attingere determinate realtà o supposizioni teoretiche o semplicemente al fine di istituire limitate « associazioni fattoriali » a seconda che trattasi del metodo dell'« associazione fattoriale » (Glueck, ecc.) o del metodo della « misurazione delle teorie » (Lombroso, Goring e Hooton; Short, Jayewardene, Sellin e Wolfgang) — dalla tesi lombrosiana del delinquente nato a quel-

la dell'« associazione differenziale » (Sutherland) e della « sottocultura » (Cohen, ecc.) o dalla « identificazione differenziale » alle sottoculture, anomia, frustrazione, teoria del « processo percettivo », ecc. (1). Una critica molto veloce, ma non meno fondata, dei limiti delle vie di accesso quantitative può risultare dall'evidenza che i metodi quantitativi danno necessariamente una visione molto frammentaria della realtà, poichè per definizione lasciano da parte il *non misurabile*, il *qualitativo*, cioè l'individuo e il suo comportamento, le strutture sociali e la loro dialettica. Ma anche nel campo della criminologia teoretica non sono mancati esempi di richiamo a una opposta via di accesso, la quale in quanto escluderebbe l'importanza decisiva dell'esperimento e della misurazione potrebbe essere definita come qualitativa (LOPEZ REY ARROJO) (2) o a una diversa via più comprensiva dell'uno e dell'altro aspetto dell'*esplicare* e del *comprendere* (PELAEZ) (3): nella quale quantificazione e qualificazione siano i due momenti di una stessa dimensione conoscitiva o gli estremi del medesimo *continuum* teoretico (E. HUTCHINSON) (4): tale via proponiamo come *immaginazione criminologica*, al fine precipuo di una criminologia *integrata* premettendo che essa non ha nessuna concessione da fare al demonismo (VOLD) (5): e, infatti, a un estremo del *continuum* teoretico può benissimo figurare la « misurazione del significato » secondo Osgood (6), così come da un punto di vista criminologico storiografico autori dotati di una forte immaginazione criminologica potranno essere sia il « positivista »

(1) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966.

(2) M. LOPEZ-REY ARROJO, *Introducción al estudio de la criminología*, Buenos Aires, 1945.

(3) M. PELAEZ, *Introduzione allo studio della criminologia*, Milano, 1960.

(4) E. D. HUTCHINSON, in: MULLAHY PATRICK, *Study of Interpersonal Relations*, New York, 1949.

(5) VOLD G. B., *Theoretical Criminology*, New York, 1958.

(6) OSGOOD E. C., SUCI G. J. e P. H. TANNENBAUM, *The Measuring of Meaning*, Urbana, 1957.

Lombroso, che il «neopositivista» Wikkins; o Ferracuti e Wolfgang con la loro ipotesi sociopsicologica della «sottocultura della violenza»⁽⁷⁾ senza che esista nessuna contraddizione in termini con la immaginazione criminologica. Si può anzi dire che la immaginazione è presente dappertutto, anche (anzi proprio!) nel momento che usualmente viene da essa distinto o ad essa giudicato come contrapposto e irriducibile, il momento della misurazione del significato e persino del dato. Immaginare pertanto è una attitudine mentale esorbitante dall'intuire, attività questa puramente qualitativa nelle sue varie accezioni⁽⁸⁾ compresavi quella eidetica e fenomenologica dell'Husserl o l'«Imaginaire» di Sartre⁽⁹⁾.

Il Lopez scrive che «se le leggi naturali sono relative in fisica e biologia è indubitabile che maggiormente lo siano in sociologia, disciplina che non si può in verità considerare di indole esclusivamente naturale, causale o esplicativa; quantunque altra cosa si sia preteso o si pretenda guardando ai fenomeni sociali come fenomeni «naturali». Inoltre la psicologia attuale è di indole strutturale, dinamica e culturale⁽¹⁰⁾ e tale psicologia strutturale del sentire e del comprendere che si va sempre più imponendo, ha per finalità principale di «comprendere più che di descrivere»: logica conclusione questa se si pensa che si tratta di afferrare una realtà nè unilaterale nè concatenata, ma a volte aperta alla possibilità dialettica, indeterminata, per niente conclusa. È naturalmente qui scontata la decisiva influenza che su questo modo di pensare e anche di rigidamente distinguere ha a suo tempo esercitata la classica distinzione del Dilthey prima⁽¹¹⁾ e dello Jaspers poi⁽¹²⁾ tra l'*Erklaren* e il *Verstehen*: tra lo «spie-

(7) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966.

(8) E. HUSSERL, *Idee per una fenomenologia pura*, Torino, 1950.

(9) J. P. SARTRE, *L'imaginaire*, Paris, 1948.

(10) M. LOPEZ-REY ARROJO, *Introducción al estudio de la criminología*, Buenos Aires, 1945, 86.

(11) W. DILTHEY, *Introduzione alle scienze dello spirito*, Torino, 1947.

(12) K. JASPERS, *Kausale und «verständliche» Zusammenhänge zwischen*

gare per elementi » e « comprendere in una sola occhiata ». « Il comprendere — continua Lopez — a differenza della posizione esplicativa-causale non si occupa fondamentalmente di stabilire una causalità che la maggior parte delle volte non si può fissare, ma determinare un nesso di *significazione* tra la vita e gli atti individualmente considerati, il che non esclude un apprezzamento della causalità, però senza far di questa l'asse intorno al quale debba girare l'intera investigazione psicologica ».

Pertanto si rende necessario « penetrare nel sistema di valori che regge la vita in un momento determinato, ricavando che questa psicologia strutturale dinamica è necessariamente connessa con la filosofia dei valori e che per i criminologi questa connessione non è di inapprezzabile valore per costruire una sistematica di una enciclopedia delle discipline penali »⁽¹³⁾. Proprio seguendo una strada di questo tipo, basata sulla filosofia dei valori (Windelband, Rickert), sulla fenomenologia dell'Husserl e sull'esistenzialismo, noti penalisti come il Dahm e lo Schaffstein hanno scritto che: « non giova conoscere l'elaborazione concettuale, ad esempio, dell'istituto del concorso di più persone in un reato, poichè non rileva in che posizione « sistematica » si trovino l'istigatore o il complice, ma occorre « sentire » o intuire la figura dell'istigatore o del complice »⁽¹⁴⁾.

È implicito nello sforzo di desistematizzazione e materializzazione del diritto da parte del Welzel⁽¹⁵⁾ non solo la rivalorizzazione del momento intuitivo-esistenziale, ma la rivalorizzazione del momento umano, l'azione, nei confronti del sistema (giuridico). Ecco che allora: « tutto il materiale giuridico è permeato di strutture ontologiche, che il legislatore e la scienza tro-

Schicksal und Psychose bei der Dementia praecox (Schizofrenia), *Zeitschrift für die gesamte Neurologie und Psychiatrie*, 14, 1953.

⁽¹³⁾ M. LOPEZ-REY ARROJO, *Introducción al estudio de la criminología*, Buenos Aires, 1945, 36-37.

⁽¹⁴⁾ In: *Grundfragen der neuen Rechtswissenschaft*, Berlin, 1935, cit. da BETTIOL G., *Diritto Penale*, Palermo, 1958.

⁽¹⁵⁾ H. WELZEL, *Il nuovo volto del sistema penale*, Jus, 1952; Id., *Diritto naturale e giustizia materiale*, Milano, 1965.

vano preconstituito e alle quali, ambedue, ciascuno a suo modo, sono vincolati». E ancora: «Riconoscendo che l'uomo, come essere chiamato alla responsabilità personale, è capace di autodeterminarsi, ed esaminando la struttura categoriale di questa forma di determinazione, abbiamo chiarito, in generale, la natura dell'uomo e della sua libertà; non abbiamo però al tempo stesso accertato che quest'uomo, nella situazione concreta, sia davvero capace di autodeterminarsi secondo ragione. Tale accertamento non è un giudizio generale di essenza, ma un giudizio esistenziale, concernente la realtà individuale. La risposta al quesito se alcunchè esista di fatto, non si può derivare da concetti generali, ma si può solo sperimentare in via pratico-empirica. Ma proprio quest'esperienza empirica presenta nel nostro caso particolari difficoltà. Poichè l'«oggetto» in questione, la capacità concreta di colpevolezza, non è passibile di percezione, tanto meno della percezione altrui, e perfino la propria coscienza di essere capaci di colpevolezza non è un criterio per accertare l'esistenza di tale capacità, dato che sovente soggetti senza dubbio gravemente malati di mente, difendono con accanimento la propria imputabilità. La concreta capacità di colpevolezza di un uomo non è affatto un oggetto di conoscenza teorica; perciò psichiatri consapevoli delle proprie responsabilità rifiutano di rispondere «scientificamente» al quesito. Essi ben possono accertare l'esistenza di determinati stati psichici abnormi, come le malattie mentali, le perturbazioni della coscienza, ecc., ma già l'esclusione della capacità in tali stati esula dal loro come da qualsiasi giudizio scientifico. Ogni conoscenza scientifica trova qui il suo limite: essa non può assumere come oggetto ciò che per principio è sottratto ad ogni oggettivazione, cioè la soggettività del soggetto. L'atto con il quale l'uomo si innalza, dal mondo degli oggetti sperimentabili, a soggetto responsabile, si sottrae ad ogni oggettivazione. È il non oggettivo puro, che mai può essere trasformato in oggetto senza perdere la propria peculiarità. Il giudizio che un dato uomo in una data situazione

è imputabile non è perciò non atto teoretico, bensì puramente esistenziale, e precisamente un atto di « comunicazione »: significa riconoscere nell'altro il Tu, il soggetto eguale, capace di determinarsi razionalmente, e perciò egualmente responsabile come io lo sono. Perciò è più facile amettere il giudizio in forma negativa che positiva: escludendo tutti gli uomini che non sono ancora o non sono più capaci di una eguale determinazione razionale, cioè gli incapaci per giovane età (o sordomutismo) ovvero per abnormità psichica ».

E di qui ancora risultano come due tipici elementi umani costitutivi del reato come il dolo e la colpa possono venire riscoperti nel contesto del sistema (antigiuridicità) e di quell'azione umana che è per sua natura finalistica e ribelle ad ogni trasformazione normativa. (Difficoltà interne della concezione del Welzel, come una idealizzazione aprioristica dell'uomo, qui non interessano).

In ogni caso, continua il Lopez, « questa psicologia moderna nella quale sono compresi diversi orientamenti non pretende di essere esclusivamente sperimentale e quindi "causalista", ma piuttosto di essere quella che comprovando il fatto da molti psicologi disconosciuto o dimenticato, che l'uomo vive in un mondo di significazioni o valori, cerca attraverso di essi di intenderlo e comprenderlo. Vi è poi una differenza essenziale tra la "nuova" psicologia e la vecchia ed è di indole culturale e attesta il fatto importante che la vita mentale non appartiene alla naturalità, e che la mente costituisce in sè un dominio fondamentalmente distinto da quello costituito da elementi fisico-chimici. Con questo la importanza assorbente del metodo sperimentale è negata... e si nega che l'essenziale delle percezioni e idee possa essere attinto a mezzo dell'esperimento; di qui l'importanza di riferire tutta la condotta a una "significazione", e perciò si parla di una psicologia "comprensiva" » (pag. 37). Dopo aver fatto riferimento implicitamente alla Gestalttheorie ricordando che le idee o percezioni « dell'io » e dell'« anima »

sono parti di un tutto che esiste prima di queste parti e che tali parti possono essere conosciute nella loro interezza funzionale soltanto quando si conosca il tutto, Lopez sostiene giustamente che tale punto di vista è egualmente seguito dalla psicologia moderna che per alcuni aspetti è in così stretta relazione con la criminologia»; e aggiunge anche che « in un concetto di psicologia dell'io o dell'anima di indole culturale possono comprendersi perfettamente le direzioni fenomenologiche di Husserl » (16).

Richiamandosi al Filiasi Carcano, il Pelaez (17) scrive che questi « seguendo l'Husserl, ci fornisce in due direttive metodologiche fondamentali il mezzo di evitare sia gli eccessi positivisti, sia la rigidità dogmatica di Diltey: l'andare alle cose stesse e l'assoluta esclusione di presupposti (...). In realtà la nostra comprensione è viziata da una molteplicità di presupposti di cui non siamo per lo più consapevoli. La sospensione del giudizio (dal greco *Epokè* n.d.r.) diverrà così la vera consegna generale della fenomenologia. Parlare frenando l'impulso alla spiegazione causale o al giudizio. Ma ciò che veramente importa (...) è la consapevolizzazione dei pregiudizi per scondizionarci dal loro influsso e conquistare una rinnovata libertà di comprensione, descrizione e visione. Andare alle cose stesse significa non solo sganciarsi dalla rete delle proprie abitudini naturalistiche, significa anche liberarsi dai taciti influssi della tradizione e del linguaggio, per ricuperare un più diretto e vivo contatto con l'esperienza in tutte le sue forme ». Quindi la *Epokè* (e la « riduzione fenomenologica », la « messa tra parentesi », la « neutralizzazione ») sta a significare una liberazione del sapere dalla vecchia metafisica e la sostituzione di un concetto del sapere conscio del suo dominio teoretico sulla realtà.

(16) M. LOPEZ-REY ARROJO, *Introducción al estudio de la criminología*, Buenos Aires, 1945, 87-88.

(17) M. PELAEZ, *Introduzione allo Studio della Criminologia*, Milano, 1960, 89-90.

Non solo. « L'epochè non è una operazione logica decretata dalle condizioni di un problema teoretico, essa è il limite che dà accesso a un nuovo mondo dell'esistenza » (18).

Infatti procedendo per « messa tra parentesi », epochè della tesi naturale del mondo, ecc. l'Husserl scopre che al di là di tutte le realtà sottoposte alla riduzione e « messa tra parentesi » e come tali « neutralizzate » da un punto di vista naturalistico, rimane il residuo fenomenologico non neutralizzabile della « coscienza » (intenzionale): a questo punto il senso delle affermazioni dell'Husserl è stato imputato di idealismo poichè da tutto il ragionamento si ricava che il mondo può essere annientato e la coscienza no, anzi che il mondo è da intendersi come « correlato » della coscienza. Si è tuttavia voluto dimenticare che quella coscienza che resiste alla neutralizzazione è niente più o meno che la coscienza intenzionale, cioè una coscienza in permanente contatto con il mondo, in quanto ineliminabile coscienza-di, in quanto permanente superamento intenzionale verso l'oggetto visto, immaginato, sentito, voluto, ecc. La riduzione nei suoi due aspetti, come ritorno-a e come astensione-da, come epochè, non è una operazione che fa sparire il mondo e l'intersubbiettività, ma una operazione che li fa apparire, l'esibizione positiva del mondo originario (19). Per Ricoeur, che scrive sempre a proposito dell'« annientamento del mondo » del par. 49 delle *Ideen*, « l'annientamento del mondo non l'assenza di intenzionalità, ma la distruzione per conflitto interno del « simulacro » generalizzato. Il diverso figurativo degli adombramenti (sono gli aspetti alternativi con cui inevitabilmente si presenta la cosa, per cui a differenza della percezione immanente, la trascendente non può mai dare il percepito in modo assoluto, ma solo relativo, per « adombramenti »,

(18) TRANC-DUC-THAO, *Phénoménologie et matérialisme dialectique*, Paris, 1951.

(19) GERD BRAND, *Welt, Ich, und Zeit. Nach unveröffentlichten Manuskripten Edmund Husserls*, Den Haag, 1955.

n.d.r.) è così la chiave di tutta questa analisi: la configurazione di tutto questo diverso, porta il destino di tutte le concatenazioni empiriche: così l'ordine trascendente del mondo è sospeso al mondo immanente del vissuto. Husserl ne trae la conseguenza radicale: la coscienza non ha bisogno delle cose per esistere: essa è l'assoluto»⁽²⁰⁾. Insomma il senso dell'operazione dell'annientamento del mondo non è un'operazione idealistica e metafisica, ma una specie di comprova dell'intero senso dell'operazione a partire dalla sospensione di giudizio e dall'atteggiamento di una coscienza in quanto appunto coscienza emancipata dal sapere naturalistico, delle « cose », come coscienza che, « annientato il mondo naturalistico », ritrova un contatto con un mondo non più naturalisticamente condizionato. La comprova sta appunto in questo che il mondo naturalistico non è un assoluto, ma solo può essere posto dalla coscienza; ma ciò non infirma per un solo attimo il carattere di intenzionalità della coscienza in quanto perenne coscienza-di: insomma l'epochè-riduzione non pregiudica l'intenzionalità, nè l'intenzionalità l'epochè-riduzione. Anzi, a ben guardare, la stessa riduzione non è mai stata cartesianamente e in tutto e per tutto un annientamento del mondo e mai in tutto e per tutto un « colpo di forza » pur sempre essendo un atto di libertà, ma solo una messa tra parentesi del mondo in quanto mondo trascendente e naturalistico; un mantenere la tesi sotto forma neutralizzata: e infatti il vero significato della messa tra parentesi sarà evidente proprio a questo punto, in fondo all'annientamento e all'epochizzare, quando la coscienza trascendentale e intenzionale sfuggendo alle parentesi dell'epochè riprenderà su un piano diverso, ormai postriduttivo e depurato e vivificato e scientificamente reale quel mondo già messo tra parentesi sul piano naturale ingenuo.

(20) P. RICOEUR, *Introduction a Ideen I de E. Husserl par le traducteur*, Paris, 1950.

Per Ellemberger⁽²¹⁾ si tratta di « compiere una rivoluzione intellettuale ». Chi vuole fare uso di questa rivoluzione « deve incominciare a considerare il suo modo di abordar i problemi psicologici e trasformare le sue abitudini di pensare. Avendo compiuto in sè stesso questa rivoluzione intellettuale continuerà la sua attività in un modo che in apparenza non differisce da quello che faceva prima: studio della condotta del soggetto, delle sue parole e scritti, dei suoi sogni, associazioni, test psicologici, ricostruzione della sua biografia. In realtà compiendo queste medesime attività il suo punto di vista sarà radicalmente mutato e le sue osservazioni si classificheranno in un nuovo sistema di referenze permettendo una comprensione più approfondita ».

Secondo J. Pos⁽²²⁾ « lo psicologo fenomenologo è invitato a uno sforzo di obiettivazione ma non quella razionale che nelle scienze fisiche porta alle formule. L'obiettivazione che è invocata dal fenomenologo è di natura umana, non razionale. Egli non vorrà esplicitare la personalità dell'altro, ma comprenderla, comprendere nel senso di una identificazione dell'altro a sè stesso nella misura del possibile ». E questo « metodo di comprensione, di rispetto, e relatività » è opera di umanismo.

Ma sollevando eccezione specie intorno all'apriorismo individualistico di questa corrente filosofica (intuitivismo individualistico con pretese trascendentali kantiane, solipsismo), il Pelaez scrive che « queste direttive hanno un valore più teorico che pratico. Non esiste nessuna scienza che si possa dire indifferente o neutrale di fronte alla realtà che costituisce il suo oggetto. Ed è questo il motivo per cui si afferma che se l'obietività scientifica fosse fondata solamente da un singolo scienziato non si potrebbe costituire nessuna scienza. Questa è anche la ragione per cui in epistemologia l'obietività scientifica è de-

(21) H. ELLEMBERGER, *Analyse existentielle* (Daseinsanalyse), Encyclopédie Médico-Chirurgicale, Psychiatrie, 37815, A 10.

(22) J. Pos, v. in *Problèmes actuels de la phénoménologie*, Paris, 1952.

scritta come intersubbieltività del metodo scientifico. Una scienza non nasce mai senza presupposti; quello che importa è che tali criteri selettivi, i così detti protopostulati, non intervengono a compromettere l'indagine, ma si disciplinino e si subordinino a quelle regole che rendono controllabile il lavoro dello scienziato e che, delimitandone il significato, ne fondano altresì il rigore obiettivo » (23).

Non pare tuttavia che il Pelaez si sia reso conto fino in fondo che proprio le ragioni che militano a favore della intersubbieltività e della verità operativa (pragmatica) sono le stesse che militano a favore della fondatezza della riduzione husserliana e del suo carattere pratico e intersubbieltivo. Lo attesta un tipico rappresentante della cultura neopositivista, R. Carnap, che pone il punto di partenza del sistema costituzionale nel « campo psichico proprio » respingendo l'accusa di « solipsismo » e scrive (24) che « all'inizio del sistema i dati vissuti sono da assumere semplicemente come essi sono dati; alle posizioni di realtà e irrealtà, che compaiono in essi, non vien dato l'assenso, bensì sono poste tra parentesi: viene dunque esercitata la " sospensione " (Epokè fenomenologica in senso husserliano (Phänomenal) (31-32) ». « D'altra parte — scrive il Severino dopo aver messo in rilievo certe differenze tra la " riduzione " husserliana e il metodo costitutivo del Carnap — « non si deve perdere di vista che la riduzione razionale vuole operare una neutralizzazione delle componenti (o delle esuberanze) metafisiche del linguaggio scientifico comune, riportandolo a quei limiti empirici che costituiscono per altro la sua « natura » e la sua vocazione originarie, che si tratta di enucleare. In questo senso si assume come materiale l'insieme delle integrazioni compiute nell'ambito della scienza e del senso comune, ma appunto con il proposito di intenderle non già nella

(23) M. PELAEZ, *Introduzione allo Studio della Criminologia*, Milano, 1960, 89-90.

(24) R. CARNAP, *La costruzione logica del mondo*, Milano, 1966.

loro pretesa metafisica, ma nel loro senso empirico-costituzionale e metafisicamente neutrale»⁽²⁵⁾.

Confermata così, sebbene a torto, la fenomenologia come via solamente aprioristica (nel senso idealistico di un volontario prescindere dall'empiria) l'autore, e qui giustamente, scrive: «in ogni indagine scientifica del reale si tratterà di scoprire ciò che rientra in certe condizioni uniformi e sperimentabili (oggetto di spiegazione causale) e ciò che se ne sottrae (oggetto di comprensione), ciò che della realtà può essere generalizzabile e ciò che non lo è. Cercando di spiegare e di comprendere fatti oggetto di indagine, si costruisce una vera scienza poichè in tale interpretazione dell'esperienza vengono superati gli angusti limiti della semplice descrizione. Così inteso, il metodo scientifico, anche se empirico, non è necessariamente vincolato ad una oggettività di carattere naturalistico e antispirituale: il che comporterebbe un grossolano equivoco di prospettiva»⁽²⁶⁾.

Appunto per evitare questo « grossolano equivoco di prospettiva » si è reso necessario avanzare il concetto di una via complessa di accesso alla criminologia nel quadro operativo della ricerca integrata e delle stesse quantificazioni. Nel processo del sapere esiste una dialettica tra intuizione e intelletto, tra conoscere intuitivo e conoscere concettuale, quello che l'Hutchinson, come vedremo, chiama *continuum*. Il Pelaez valorizza questi dati intuitivi che chiama protopostulati. Si può di conseguenza concludere che immaginare comprende i due momenti dialettici ineliminabili della sintesi conoscitiva o, il che è lo stesso, i due estremi del continuum teoretico: essa come vedremo si identifica con la capacità di passare da un valore all'altro, con la prospettiva incongrua, con il pensiero analogico e il paragone ellittico, con l'esigenza di modelli criminologici inte-

(25) R. CARNAP, *La costruzione logica del mondo*, Milano, 1966, 50.

(26) M. PELAEZ, *Introduzione allo studio della Criminologia*, Milano, 1960, 91.

grati « materiali » e non più solo simbolici, come nel Seelig⁽²⁷⁾, Gold⁽²⁸⁾, ecc. Un esempio di tale immaginazione sarà riscoperta nell'opera lombrosiana e sarà ricompresa in una breve rassegna del « Social deviance » di Wilkins; quando nei suoi Value transfer systems si occuperà della traducibilità economica dei valori etici o tradurrà la sua teoria generale della deviazione in termini fisici di deviazione-amplificazione o istituirà blocchi concreti tra criminologia e ricerche industriali e così via. Preoccupandosi della « completezza della Teoria », il Wilkins scrive: « è spesso possibile trasformare un dato teoretico del linguaggio della psicologia nel linguaggio della sociologia o viceversa. Tali trasformazioni quasi spesso sono presenti sia nella derivazione di conseguenza pratica che nella modificazione e sviluppo della teoria. Si veda per es. il concetto di " anomia ", concetto che era dapprima stato usato dal Durkeim per spiegare variazioni nella quantità dei suicidi: questa era una teoria sociologica ». Ma con l'uso di argomenti basati sulla percezione, Srole (1959) ha trasformato tale teoria in una teoria psicologica sviluppando ricerche nel campo dei processi percettivi⁽²⁹⁾.

Un altro esempio che suppone una forte immaginazione criminologica sul terreno della storia della criminologia porterebbe alla ipotesi che il prevalere nell'opera lombrosiana delle tesi antropologiche sulle sociologiche, sia dovuto, non a questioni interne alla teoria lombrosiana, ma a un sistema « esterno » e precisamente allo stadio arretrato della società italiana intorno al 1860 (Brigantaggio, ecc.).

Anche Ferracuti e Wolfgang nella loro ultima notevole opera « Il comportamento violento »⁽³⁰⁾ riferendosi alla « immaginazione sociologica di Mills scrivono che « un esteso con-

(27) E. SEELING, *Traité de Criminologie*, Paris, 1956.

(28) M. GOLD, *Status Forces in Delinquent Boys*, Michigan, 1963.

(29) L. WILKINS, *Social Deviance*, London, 1964.

(30) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966.

cettualismo al quale si applichi la immaginazione sociologica creativa di Mills è implicitamente considerato dai teorici superiore a quanto essi considerano una raccolta casuale di dati ad opera di empirici multifattoriali». L'importanza del riferimento è grande poichè in questa opera gli AA. si pongono dal punto di vista di quella che chiamano la integrazione della criminologia, portandoci in un campo elevato per validità, suggestione, e novità dei riferimenti teorici e culturali. Nella loro opera è senz'altro esplicita l'esigenza di arrivare finalmente a consolidare non tanto dei fatti, ma dei fatti significativi, che debbono costituire il traguardo della ricerca criminologica integrata. Di comune rilievo è pertanto l'accento posto sulla significazione, sul momento qualitativo del significato, anche se, come vedremo nella nostra conclusione, la segreta polarizzazione di Ferracuti e di Wolfgang consiste nella misurazione del significato.

Occupandosi dell'importante e oramai maturo problema dell'integrazione criminologica, gli AA. definiscono questa distinguendola in modo appropriato dall'interdisciplina (lavoro interdisciplinare o multidisciplinare). «Integrazione nel presente contesto significa raccogliere e riunire dati empirici, relativi allo stesso fenomeno, i quali sono stati raccolti da discipline indipendenti e interpretate nell'ambito dei loro limitati parametri di orientamento, in modo che una loro sintesi analitica sia, come minimo, la combinazione delle parti, e nella migliore delle ipotesi, una prospettiva nuova»⁽³¹⁾. Tale processo non deve concludere a uno scoraggiante eclettismo e a una dispersione quantitativa dei dati fisici, psicologici, culturali, sociali, storici, economici, filosofici, ecc., ma a una dotazione costruttiva di senso, a una conseguenza qualitativa; perciò «tale processo implica assai più che la istituzione di un " sistema di compensa-

⁽³¹⁾ F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966, 9.

zione" delle informazioni che devono essere condivise» (pag. 9). Per i nostri AA. il ritorno ad un semplice positivismo di tipo ottocentesco, all'elettismo empirico, al pluralismo teorico (teoria multifattoriale criminologica dei Gluek, ecc.) è impensabile: — infatti « occorre chiarire che noi non stiamo proponendo un neo-positivismo modificato o un elettismo esteso ed intenso »⁽³²⁾. « Attraverso l'integrazione noi stiamo cercando dei significati (Verstehen), dietro la concatenazione di una serie multidimensionale di attributi e di variabili »⁽³³⁾. Integrazione significa intercorrelazione e « i due compiti principali della scienza sono, ovviamente, la ricerca empirica su problemi teoricamente significativi e la costruzione di teorie in senso strettamente tecnico » (Parsons, cit. 17). Il progetto è ambizioso poichè si tratta in definitiva di unificare le scienze empiriche con le speculative e spirituali e tutto ciò nell'ambito della ricerca operativa e dell'epistemologia, cioè di un sapere empirico costituzionale e metafisicamente neutrale. Tuttavia lo scopo che si propongono i nostri AA. è per il momento più modesto: « abbiamo ristretto deliberatamente la nostra analisi, al fine di condurre a termine alcuni dei compiti dell'integrazione nell'ambito di uno schema di riferimento maneggevole »: « la violenza soprattutto nelle sue manifestazioni legate all'omicidio criminale »⁽³⁴⁾. Anche sforzi limitativi come questo possono però contribuire alla costruzione di una teoria comprensiva, alla costruzione dello schema di una scelta sociale unificata. Infatti il fine definitivo dell'integrazione è imponente ed ambizioso, ma meritevole di ogni sforzo completo. Gli AA. definiscono prudentemente i loro tentativi di integrazione come parte delle "teorie di media portata" che precedono il piano d'esperimento e l'esame delle teorie e delle ricerche empiriche collegate alla loro

(32) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966, 10.

(33) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, loc. cit., 13.

(34) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, loc. cit., 15.

formulazione teorica esita nella presentazione di «un modello integrato di ricerca il quale si adegua al carattere interazionale della formula, ma che, a questa fase è più conveniente descrivere come euristico»⁽³⁵⁾. Vi è invero qui la coscienza degli AA. che il loro modello integrato non possa ancora costituire qualcosa di "reale", ma solo di "euristico", che manchi allora, in quanto forma, dei caratteri di corposità e di valore. Quel carattere invece che vedremo discontinuamente emergere nel Wilkins quando si richiamerà ai progetti industriali del Marples o alle entrate e uscite interindustriali di acciaio e altre materie («matrici progressive» di Leontiev)⁽³⁶⁾. Proprio in questa prospettiva abbiamo modestamente proposta una circolazione di valori e materie come passo preliminare della costruzione dei modelli sulla via aperta dalla immaginazione

Ponendo il problema dell'integrazione ovviamente i nostri AA. non potevano prescindere dai termini di questo problema, che si presenta nel modo più semplice e empirico in questi termini: come colmare la scissione in questi indirizzi (il multifattoriale, il teorico, o quello della misurazione delle teorie) e come colmare la divisione tra criminologia, sociologia, antropologia, clinica, ecc.? La prima valutazione concerne il valore da attribuire ai singoli indirizzi. Circa l'indirizzo multifattoriale, il Wilkins⁽³⁷⁾ preoccupandosi della completezza della teoria solleva opposizione contro il metodo multifattoriale in quanto la «teoria della causazione multipla non è una teoria», anzi deve essere considerata «una anti-teoria» il cui significato sta nell'implicare che nessuna teoria può essere formata intorno al crimine. Forse la «causazione multipla» in qualche misura ha la funzione di semplificare le osservazioni, ma non è poi chiaro

⁽³⁵⁾ F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966, 22.

⁽³⁶⁾ A. CHABERT, *Le système d'input-output de W. Leontieff et l'analyse économique quantitative*, Economie Appliquée, 1, 1940.

⁽³⁷⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964.

cosa significhino tali osservazioni. I sostenitori di tale teoria sostengono che dal momento che la ricerca non ha reperito un solo fattore come causa del delitto, ma piuttosto ha reperito che molti diversi fattori appaiono associati con una maggiore o minore frequenza di attività criminale, ciò dimostra l'evidenza della « causazione multipla ». Tuttavia all'evidenza la teoria non deve facilitare la deduzione di qualsivoglia ipotesi o conseguenza pratica e inoltre è anche evidente che una teoria così preordinata al fine di reperire significative correlazioni non potrà mai dimostrare la erroneità del proprio procedere scientifico che arbitrariamente e preventivamente appunto viene ridotto alla significativa delle correazioni associate. Possiamo a nostro avviso arrivare a porci le domande di Sutherland⁽³⁸⁾ « in merito al senso criminologico o altro dei diversi fattori adoperati dalla ricerca dell'Hooton⁽³⁹⁾, fattori non tutti evidentemente traducibili in termini empirico-culturali; e perciò a proposito di Hooton, il Sutherland si chiede se il capello nero è o non è inferiore al rosso » e il Seltzer critica gli r ⁽⁴⁰⁾ anche in linea di principio ponendosi il problema della eterogeneità tra caratteri fisici e natura-universo del delitto. Anche per Cohen, ricordano i nostri AA.: « una molteplicità di fattori non deve essere confusa con una molteplicità di variabili. Per una spiegazione è necessario non un singolo fattore, ma una singola teoria o un sistema di teorie applicabile a tutti i casi. Un fattore in questo senso non è una variabile, è una particolare circostanza concreta. L'approccio multifattoriale non è una teoria, è un'abdicazione della ricerca di una teoria ». Questo è naturalmente il parere dei nostri AA. che riportano significativi passi: « Come osserva Hartung, " i sociologi sono stati ammoniti ad abbandonare il loro eclettismo raccoglietico e a tentare di sviluppare

(38) E. H. SUTHERLAND, *Principles of Criminology*, New York, 1939.

(39) E. H. HOOTON, *The American Criminal*, Cambridge, 1939.

(40) E. H. HOOTON, loc. cit.

una teoria generalizzata in armonia con la filosofia della scienza (...). Oppure, come Sutherland e Cressey osservano amaramente: " L'argomento principale... è che la teoria multifattoriale definita come semplice enumerazione di una serie di fattori connessi in un modo o nell'altro con il comportamento criminale non è adeguata. L'orgoglio dimostrato da taluni criminologi per questo sistema multifattoriale è completamente fuori posto. Questa " teoria " dovrebbe essere riconosciuta come una ammissione di sconfitta, poichè essa significa che gli studi criminologici devono sempre essere " esplorativi " »⁽⁴¹⁾. D'altro canto ricordano i « multifattoriali » e in modo sempre equilibrato F. e W. la scuola multifattoriale non può accettare l'apriorismo teoretico facente capo alle grandi e piccole teorie: « La teoria senza dati per stabilire ipotesi controllabili, è, pertanto, considerata come prematura perchè essa mette i paraocchi al ricercatore ed esclude o sottovaluta fatti che non si adattano ai presupposti della teoria »⁽⁴²⁾. Ma anche con questa giustificata e apparentemente vittoriosa risposta degli associazionisti, che fanno capo ai Gluek, ai teorici e ai misuratori delle teorie, Sutherland, Cohen, Block e Niederhoffer, Miller, Cloward ed Ohlin, Gold, Mizzucchi, Reckles, Reiss, Glaser, ecc. (v. *bibl.* in 1), la questione non è per nulla risolta. Per risolverla i nostri AA. propongono: « Le due posizioni viste in questa prospettiva, in effetti, non sono tanto lontane l'una dall'altra da rendere impossibile la risoluzione delle loro differenze. I sostenitori dell'indirizzo multifattoriale dovrebbero:

1) determinare più esplicitamente le ragioni della loro « scelta » di specifici elementi da analizzare;

2) tentare di sistemare le ragioni per la limitazione della scelta di un determinato fattore, nell'ambito di un rapporto di fattori integrato e significativo, poichè i fattori che rimangono

(41) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966, 74.

(42) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *loc. cit.*, 77.

al di fuori delle ragioni determinanti la scelta sono privi di significato, anche se correlati con la variabile dipendente;

3) cercare di unire tali precedenti non integrati, ma ampiamente correlati con le teorie esistenti;

4) produrre nuove teorie, rese valide dai loro sforzi integrati.

Gli scienziati orientati verso teorie generali dovrebbero:

1) esaminare e fare un uso più intensivo delle analisi di dati già raccolti tramite il metodo multifattoriale, al fine di produrre una teoria più strettamente legata alle ricerche esistenti;

2) specificare più esplicitamente la gamma ed i parametri delle loro concettualizzazioni;

3) usare, là dove è possibile, l'intero completamento di concetti operativi nella costruzione delle teorie, in modo che divenga possibile raccogliere dati a sostegno diretto delle teorie stesse;

4) fornire, là dove è possibile, ipotesi operative, che derivino direttamente dalla teoria generale;

5) proporre le migliori fonti e livelli di dati quantitativi e qualitativi da essere utilizzati per esaminare le componenti specifiche della teoria (⁴³).

Non si deve sottovalutare il valore euristico di tali consigli dei nostri AA. anche se il modello teoretico sociopsicologico da essi proposto in via ipotetica della « sottocultura della violenza » paia abbia più un valore euristico che un diretto *valore* criminologico.

Anche il Croce giovane (1893) in una sua celebre memoria letta all'Accademia Pontaniana di Napoli (⁴⁴), solo con apparente paradosso, ma in realtà con vigoroso spirito di concre-

(⁴³) F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966, 99-100.

(⁴⁴) B. CROCE, *La storia ridotta sotto il concetto generale dell'arte*, I primi saggi, Bari, 1919 e *Estetica come scienza dell'espressione e linguistica generale*, Bari, 1903.

tezza, rivendicava alla storiografia di essere rappresentazione concreta e individuale del reale e così partecipante del concetto generale dell'Arte: per il momento tuttavia egli ne disconosceva una conseguente applicazione all'intero dominio scientifico. Indubbiamente era questo un primo passo in avanti da segnare all'attivo della storiografia e implicitamente di tutta la scienza, quella storiografia che certo positivismo deterioro fine secolo riduceva a una congerie di fatti senza nesso e significato, salvo a ricontenerli in un macchinoso sistema di presunte leggi obiettive eterne. Ma in un secondo tempo lo stesso Croce farà giustizia di quelle inverosimili discriminazioni, attenuando certe drastiche distinzioni all'interno dello « Spirito » integrando la sua figura della tetradè, immaginario luogo di statiche distinzioni con la figura del circolo: nel quale ogni attività spirituale è volta a volta contenuto e forma delle restanti, e perciò l'estetica della logica, la logica dell'estetica, l'economia non solo dell'etica, ma anche dell'estetica e della logica, ecc.: « si possono allora accogliere le " suggestioni dell'Estetica " non solo per la storiografia, ma per riforme in tutte le parti della filosofia, poichè identico è il ritmo che si ritrova in tutte le forme dello spirito, in tutte le forme dell'attività, e nelle storie che ad esse corrispondono. Dal che non bisogna trarre l'erronea conseguenza che siano identiche, estenuandole così e confondendole (secondo che si potrebbe tentare e in parte è stato tentato) in un insipido estetismo e logicismo e utilitarismo e eticismo, in un flaccido misticismo o in un cieco naturalismo. L'unità è del loro ritmo in quanto tutte forme dell'attività spirituale; la distinzione è dell'ufficio a cui ciascuna di esse adempie, congiungendosi e unificandosi in perpetuo mercè di questa distinzione stessa, con le altre tutte in dialettica unità » (45).

È chiara anche che « sebbene lo stesso ritmo si ritrovi in

(45) B. CROCE, *Suggestioni dell'Estetica per riforme in altre parti della filosofia*, Saggi filosofici, X, Il carattere della Filosofia Moderna, Bari, 1941.

tutte e sovente sia espresso nelle parole e nelle immagini che si adoperano, sta di fatto che esso è stato notato e rilevato con maggiore frequenza e con maggiore intensità nella sfera della poesia e delle altre arti, e che l'Estetica l'ha prima e meglio delle altre scienze filosofiche messo in primo piano e teorizzato, e che perciò l'Estetica può servire pedagogicamente di guida a scoprirlo e dargli evidenza nelle altre sfere e a farne più logica e comprensiva la teoria. Da giovane, io coltivai questo pensiero che convenisse "estetizzare" la trattazione di tutte le parti della filosofia, e intendevo dire non già renderla bella piacevole e immaginosa e frivola, come si provarono a fare i galanti scrittori ottocenteschi che avevano sempre l'occhio ai salotti, ma di rischiararne alcune parti con la face accesa nella meditazione della poesia: il che incontrò la prima incomprendimento e qualche motto satirico » (46).

E ricorda come altra volta trattando delle due scienze che possono denominarsi per eccellenza « mondane », l'Estetica e l'Economia, le quali dal Rinascimento in poi « sono venute richiamando e fermando l'attenzione sulle forme più semplici e originarie del conoscere e del fare », dimostrava teoricamente e storicamente « che esse hanno concorso e concorrono ad attuare il congiungimento dei valori logici ed etici con la vita degli affetti e della fantasia, a sanare il contrasto e il distacco tra l'umanità che si considera superiore e l'altra che sembra inferiore e a comporre questa antinomia stessa del superiore e dell'inferiore, spianando la via alla vittoria della concezione immanente su quella astratta e trascendente dello spirito e della realtà » (47).

A nessuno sfuggirà l'importanza di quel « congiungimento » per la criminologia integrata, poichè appunto in questo blocco

(46) B. CROCE, *Suggerimenti dell'Estetica per riforme in altre parti della filosofia*, Saggi filosofici, X, Il Carattere della Filosofia Moderna, Bari, 1941, 85.

(47) B. CROCE, loc. cit., 86.

riesiede l'espletamento della problematica integrativa e non immediatamente in una estemporanea « misurazione del significato e del dato ».

2. L'IMMAGINAZIONE SOCIOLOGICA DI MILLS

La nuova via dell'« immaginazione » è stata proposta per la prima volta da Mills⁽⁴⁸⁾ con l'aggettivazione di « sociologica ». Indubbiamente si tratta di una via non solo quantitativa ma qualitativa, analogica e combinativa ed estremamente suggestiva di trasposizioni di valori (e viceversa), che, ovviamente, può porsi come stimolo nella ricerca interdisciplinare. Per comprenderne il significato occorre rifarsi alla spiegazione di Mills. Generalmente la immaginazione è « la qualità mentale indispensabile per afferrare l'interdipendenza tra " uomo e società ", biografia e storia, individuo e mondo ». « Non è soltanto bisogno di cognizioni su quello che l'uomo ordinario sente: in questa nostra età del fatto l'informazione domina e spesso supera la capacità dell'uomo di assimilare. Non è neppure soltanto bisogno di possedere le arti del ragionamento; anche se spesso lo sforzo per conquistarle esaurisce la sua limitata energia morale. L'uomo ha bisogno e sente di avere bisogno, di una qualità della mente che lo aiuti a servirsi dell'informazione e a sviluppare la ragione fino ad arrivare ad una lucida sintesi di quel che accade e può accadere nel mondo e in lui.

È appunto tale qualità che giornalisti e studiosi, artisti e uomini pubblici, scienziati ed editori finiranno col chiedere a quella che chiameremo " l'immaginazione sociologica ". L'immaginazione sociologica permette a chi la possiede di vedere e valutare il grande contesto dei fatti storici nei suoi riflessi sulla vita interiore e sul comportamento esteriore di tutta una serie

(48) W. C. MILLS, *The Sociological Imagination*, New York, 1959.

Le citazioni si riferiscono all'edizione italiana, *L'immagine sociologica*, Milano, 1962.

di categorie umane. Gli permette di capire perchè nel caos dell'esperienza quotidiana, gli individui si formino un'idea falsa della loro posizione sociale. Gli offre la possibilità di districare, in questo caos, le grandi linee, l'ordito della società moderna, e di seguire su di esso la trama psicologica di tutta una gamma di uomini e donne. Riconduce in tal modo il disagio personale dei singoli a turbamenti oggettivi della società e trasforma la pubblica indifferenza in interesse per i problemi pubblici..., ci permette di afferrare biografia e storia e il loro rapporto mutuo nell'ambito della società. Questa è a un tempo la sua funzione e la sua promessa ». L'immaginazione sociologica è la facoltà di « saper passare da una prospettiva ad un'altra, da una prospettiva politica a una prospettiva psicologica, dall'esame di una singola famiglia ad uno studio comparativo dei vari bilanci nazionali del mondo, dalla scuola di teologia all'istituzione militare, dall'analisi dei problemi di un'industria petrolifera alla critica della poesia contemporanea ». Pertanto si tratta di un'attitudine essenzialmente creativa basata principalmente sul passaggio o *transfer* da un campo all'altro oltre che sul realismo storico (« strutture » e « sovrastrutture ») e sulle altre fonti cui abbiamo brevemente accennato e sull'esperienza individuale. « È la facoltà di abbracciare con la mente le trasformazioni più impersonali remote e le reazioni più intime della persona umana e di fissarne il rapporto reciproco. E a muoverla è sempre il bisogno (dei classici Spencer, Ross, Comte, Durkheim, Mannheim, Marx, Thorstein, Weblor, J. Schumpeter, ecc.) di conoscere il senso sociale e storico dell'individuo nella società o periodo in cui ha vita e valore ». Gli individui sono punti di intersezione della biografia e della storia nella società. Servendosi di questa immaginazione sociologica « uomini la cui mente si era mossa soltanto in un sistema di orbite ristrette, si sentono spesso improvvisamente illuminati, come se finalmente aprissero gli occhi in una casa che credevano di conoscere... rivive la loro capacità di stupirsi. Acquistano un nuovo modo di

pensare, sperimentano una trasposizione di valore: insomma, con la riflessione e la sensibilità afferrano il significato culturale delle scienze sociali ». Infatti occorre definire « il significato delle scienze sociali per i compiti culturali del nostro tempo ». Ma l'immaginazione è la facoltà di relazionarsi ad immagini. Quali? Sono le immagini della « natura umana » e quanto « più le immagini della natura umana diventano problematiche, tanto più si sente il bisogno di osservare con maggiore attenzione, e al tempo stesso con più vivace uso dell'immaginazione, la normalità sociale e le catastrofi sociali che rivelano (e plasmano) la natura umana in queste ore di inquietudine civile e di conflitto ideologico ».

Mills si preoccupa anche della « stimolazione » dell'immaginazione e ritiene opportuno riferire con una certa ampiezza di particolari come egli esercita la sua arte. « Il neofita potrà ricevere un'utile idea del metodo e della storia solo partecipando a conversazioni, nelle quali studiosi sperimentati si scambino informazioni sul modo come effettivamente lavorano. Ritengo quindi opportuno riferire con una certa ampiezza di particolari come esercito io la mia arte. Sarà necessariamente una enunciazione personale, scritta però con la speranza che altri — specie qualcuno che comincia a lavorare per conto proprio — la rendano meno personale confrontandola con fatti della loro esperienza ».

Dopo aver esposto l'idea di un archivio personale (dove divisi per materia vi sono idee, annotazioni personali, appunti di libri, appunti bibliografici, schemi di progetti) come produzione intellettuale, egli nota giustamente che « spesso il mettere assieme elementi isolati, il trovare nessi imprevisi, costituisce uno stimolo efficace per l'immaginazione ». Inoltre: « per la particolare gamma dei problemi in esame creai nell'archivio voci nuove, che naturalmente provocarono spostamenti nelle altre parti dell'archivio stesso. Quando si fanno degli spostamenti in un sistema di archiviazione, sembra, per così dire, di mettere

in libertà l'immaginazione. Ciò forse, perchè si tratta di combinare idee e annotazioni diverse su diversi argomenti. È una specie di logica della combinazione, nella quale, a volte, il caso ha una parte estremamente grande». Noi ricordiamo che già André Breton aveva scritto a proposito del suo « caso obiettivo »: « In ciò che essa tiene di individuale nella sua nascita, in quel che mette in opera di qualità soggettive per svincolare un certo fatto che implica un arricchimento obiettivo, una scoperta filosofica, sociologica, scientifica o artistica, appare come frutto di un caso prezioso, vale a dire come una manifestazione, più o meno spontanea, della *necessità* » (49).

« Si cerca, senza forzare, di rivolgere verso nuovi temi le proprie risorse intellettuali, rappresentate all'archivio » (50). E mentre per Husserl la neutralizzazione intenzionale portava a uno stato di « stupore » finalmente ritrovato e ancora possibile di fronte al mondo, così, lo stesso, l'immaginazione di Mills riesce ancora a farci stupire delle cose, « i fenomeni del caso obiettivo di Breton rivestono un carattere " inquietante " » e ancora per Mills appunto « il caso ha una parte *stranamente* grande ». Così, ad esempio, nel suo lavoro di ricerca sull'*élite* Mills partiva in questo modo: « la prima cosa che feci quando decisi di compiere uno studio sull'*élite*, fu di tracciare uno schema grezzo, consistente nell'elenco dei tipi di uomo che volevo studiare e comprendere. Il come e il perchè della mia decisione di compiere uno studio del genere dicono di per sè fino a qual punto l'esperienza di vita di uno studioso alimentino il suo lavoro intellettuale. Non ricordo quando incominciai ad interessarmi tecnicamente di " stratificazione ", ma credo che sia stato quando lessi per la prima volta Veblen (l'autore allude alla stratificazione sociale di cui si è interessato; v. il suo libro sui " Col-

(49) A. BRETON, *La clé des Champs*, Paris, 1953.

(50) W. C. MILLS, *The Sociological Imagination*, New York, 1959.

Le citazioni si riferiscono all'edizione italiana, *L'immagine sociologica*, Milano, 1962, 208.

letti Bianchi"»⁽⁵¹⁾. «Ma la "vera nascita del progetto" non è questa. Ciò che realmente accadde fu 1°) che l'idea ed il progetto scaturirono dal mio archivio, dal quale tutti i progetti escono e nel quale tutti rientrano, cosicchè i miei libri non sono che estratti organizzati del lavoro continuo che in esso si compie; 2°) che, dopo un po', l'intero complesso dei problemi sottintesi al progetto finì per dominarmi. Abbozzato il primo schema, esaminai il mio archivio, tutto il mio archivio, cioè non soltanto le parti in ovvio rapporto con il tema, bensì anche quelle che sembravano prive di importanza. Spesso mettere assieme elementi isolati, il trovare nessi imprevisi costituisce uno stimolo efficace per l'immaginazione. Per la particolare gamma dei problemi in esame creai nell'archivio nuove voci che naturalmente provocarono spostamenti nelle altre parti dell'archivio stesso».

Insomma l'archivio stesso è davvero produzione intellettuale, lavoro creativo di immagini: immagini le chiama a volte il Mills, cioè creazione di io, cose, mondi, società preliminarmente immaginati tramite uno scambio di valori storici, culturali e storico-culturali, logici, etici, economici, sociologici, psicologici, filosofici, estetici, una ricerca spontanea di nessi imprevisi e anche casuali tra queste diverse strutture. «Quando si fanno degli spostamenti in un sistema di archiviazione sembra di mettere, per così dire, in libertà l'immaginazione. Ciò, forse, perchè si tenta di combinare idee e annotazioni diverse su diversi argomenti. È una specie di logica della combinazione, nella quale, a volte, il caso ha una parte stranamente grande. Si cerca, senza forzare, di rivolgere verso nuovi temi le proprie risorse intellettuali, rappresentate nell'archivio». «Non conosco tutte le condizioni sociali che favoriscono il miglior lavoro intellettuale, ma indubbiamente il circondarsi di persone che ascoltino e parlino — e a volte impersonino caratteri immagi-

(51) W. C. MILLS, *I Colletti bianchi*, Torino, 1966.

nari — è una di queste condizioni. Io, ad ogni buon conto, cerco di circondarmi di tutto l'ambiente sociale e intellettuale, che giudico possa aiutarmi a sviluppare bene il mio pensiero lungo i binari del mio lavoro. È questo uno dei significati dell'osservazione fatta dianzi circa la fusione della vita personale e intellettuale». La immaginazione allora diventa sostanzialmente una forma produttiva interdisciplinare, una produzione intellettuale che si mette in libertà appunto nel suo aspetto più libero, la mobilità che è sinonimo di *transfer* di valori (materiali, spirituali, ecc.) e nell'attingimento di punti di intersezioni significativi (punti chiave) interdisciplinari o meglio interstrutturali. « Un buon lavoro di scienza sociale non si fa oggi nè solitamente può farsi sulla base di una sola "ricerca" empirica rigorosamente definita. Si fa, invece, mettendo assieme molti studi, nei cui punti chiave sono ancorate delle enunciazioni generali sulla forma e lo sviluppo del tema ». In questo senso l'immaginazione è un'ipotesi generale su un materiale esistente rielaborato e lo stabilirsi dei punti chiave è secondario al lavoro dell'ipotesi generale. « Nel mio archivio trovai tre tipi di "materiale esistente", che rivestivano importanza ai fini del mio studio sull'*élite*: varie teorie connesse con il mio tema; del materiale già elaborato da altri a conferma di *quelle* teorie; e del materiale già raccolto e già disponibile in forma organizzata, ma non ancora reso teoreticamente importante. Solo dopo aver fatto un primo abbozzo di teoria con l'aiuto di questo materiale esistente posso disporre in modo efficace le mie asserzioni fondamentali e fare un piano di ricerche per confermarle; o forse non avrò bisogno di cercare conferme sebbene sappia che poi dovrò fare la spola fra il materiale esistente e la mia ricerca. Qualsiasi enunciazione finale dovrà non solo "coprire" i dati per quanto disponibili e a me noti, ma anche tenere in qualche modo conto, in senso positivo o negativo, delle teorie disponibili. A volte si fa presto a "tenere conto" di un'idea, in quanto basta un semplice confronto dell'idea con il fatto per averne

la conferma o la negazione; altre volte occorre un'analisi o qualificazione particolareggiata. A volte posso disporre sistematicamente le teorie esistenti come una gamma di scelte, e lasciare che la loro disposizione organizzi il problema. Altre volte, invece, permetto a quelle teorie di emergere, in concetti totalmente diversi, soltanto nella mia organizzazione ».

Se qualcuno avesse dei dubbi scambiando l'immaginazione con un demonismo o intuizionismo irrazionalistico-soggettivistico, basterebbe a fugarli non solo il carattere suesposto di costruzione intellettuale e teoretica, per quanto vivida e immaginativa, estremamente ellittica e anche procedente per incongruo, ma l'asserzione millsiana che « nell'odierna condizione intellettuale delle scienze sociali vi è tanto da fare nel campo della "strutturazione" iniziale (mi si passi il termine per designare il tipo di lavoro di cui parlo), che la "ricerca empirica" è destinata ad essere in gran parte di scarsa consistenza e importanza. In gran parte, infatti, è un esercizio formale per principianti, e talvolta un'utile forma di studio per chi non riesce a trattare i più difficili problemi sostanziali della scienza sociale ». Ovvero: « i fatti disciplinano la ragione ma la ragione è all'avanguardia di ogni settore del sapere ». Infatti egli propone il seguente circolo critico-pratico: idee, fatti, idee, cifre, idee. Anche Mills parla giustamente di modelli e ne ravvisa la stimolante sull'immaginazione (modelli immaginativi). Egli infatti dice che per impadronirsi dei problemi e farlo in modo tale che nella situazione problematica si debba tenere in debito conto della loro implicazione teoretica e concettuale (altro rifiuto del demonismo!) nonchè degli adatti paradigmi della ricerca empirica e degli opportuni modelli di verifica — i quali a loro volta per un significato implicito produttivo pratico-critico se impiegati daranno ulteriori implicazioni teoretiche e concettuali (circolo pratico-critico) —, occorre percorrere quattro stadi: « 1°) gli elementi e le definizioni di cui in base alla tua consapevolezza generica del problema, o della materia, o della zona d'in-

teresse, ritieni di dover tener conto; 2°) i rapporti logici fra questi elementi e definizioni (il costruire questi piccoli modelli preliminari, sia detto per inciso, offre le migliori opportunità al gioco dell'immaginazione psicologica; 3°) l'eliminazione di vedute erronee, dovute all'omissione di elementi necessari o a definizioni di termini improprie o non chiare, o ad enfasi non giustificate su determinate parti del quadro e sulle sue estensioni logiche; 4°) elaborazione e rielaborazione delle questioni di fatto residue ». Inoltre: « Non c'è bisogno veramente di *studiare* un soggetto sul quale si lavora perchè, come ho già osservato, una volta entrati nel suo intimo esso è dappertutto, si diventa sensibili ai suoi temi, e questi temi si vedono in tutte le circostanze della propria esistenza, soprattutto in quelle, mi pare, che appartengono a zone apparentemente estranee. Perfino i mezzi di comunicazione di massa, e in particolare i cattivi *films*, i romanzi a buon mercato, i cineromanzi e le trasmissioni radio della notte, acquistano nuova importanza... ».

Tuttavia Mills non ci dà una definizione di ciò che intende per « modello »; egli dice solo che si tratta di modelli preliminari determinati dai rapporti logici tra elementi e definizioni significativi in base a una consapevolezza generica del problema, o della materia, o della zona di interesse e quindi da tenere in conto. Non dice invece che si deve trattare « di rappresentazioni di forze interagenti » secondo una definizione che possiamo attingere dagli economisti contemporanei. Si noterà che qui manca in tale definizione l'aggettivazione: « simbolica », ma evidentemente essendoci portati al di fuori della necessità del linguaggio quantitativo e mantenendoci su un piano anche qualitativo-formale ciò non deve stupire. Anzi per modello immaginativo proporremo questa definizione: « una rappresentazione di individualità concrete, e di immagini o concetti concreti: e la prima immagine è l'uomo; inoltre di forze, strutture, significati, idee, ecc. connessi e concretamente in transazione o interagenti o in dialettica ».

Nel riassunto dell'appendice il lettore troverà poi alcune massime e raccomandazioni: « Sii un bravo artista intellettuale ed evita di renderti schiavo di un codice procedurale rigido. Cerca soprattutto di sviluppare e di usare l'immaginazione sociologica. Resisti al feticismo del metodo e della tecnica. Reclama la riabilitazione dell'artista intellettuale, semplice e senza arie, e essilo tu stesso. Lascia che ciascuno si dia il suo proprio metodo e la sua propria teoria. Lascia che teoria e metodo tornino a partecipare all'esercizio di un'arte. Afferma il primato dello studioso individuale; resisti al prevalere del sistema delle ricerche condotte da squadre di tecnici. Sii una mente singola che affronta per suo conto i problemi dell'uomo e della società... 3) Fai tutte le costruzioni transstoriche che ritieni necessarie al tuo lavoro; scava anche nelle minuzie substoriche. Costruisci come meglio puoi una teoria puramente formale e dei modelli. 4) Non limitarti a studiare un piccolo ambiente dopo l'altro; studia le strutture sociali nelle quali questi ambienti si inseriscono organicamente. 5) Abbi ben chiaro in mente che il tuo scopo è la piena comprensione comparativa delle strutture sociali, che sono apparse e che appaiono oggi nella storia mondiale. Renditi conto che per raggiungerlo devi evitare le arbitrarie specializzazioni accademiche prevalenti. Specializza variamente il tuo lavoro, secondo l'argomento specifico e soprattutto secondo il problema dominante. Nel formulare questi problemi e nel cercare di risolverli, non trattenerti dal servirti delle prospettive e del materiale, delle idee e dei metodi di ogni e qualsivoglia studio valido sull'uomo e la società, ma anzi sforzati di farlo, con continuità e immaginazione. Quegli studi sono *tuo*i, appartengono al mondo al quale tu pure appartieni: non permettere che ti siano sottratti da persone che li occulterebbero sotto la cappa di un gergo incomprensibile e di orgogliose pretese di *expertise*, di specializzazione. 6) Serviti di ciò che vedi e di ciò che immagini come di chiavi per studiare la varietà

umana. 3) ... l'immaginazione sociologica ha la possibilità di stabilire la caratteristica qualitativa della vita umana del tempo nostro ».

3. L'INTUIZIONE (INSIGHT) E LO SFORZO CREATIVO (CREATIVE ENDEAVOR) DI ELIOT DOLE HUTCHINSON

Sempre nell'ambito delle vie qualitative di accesso alla criminologia e specie alla criminologia integrata (criminosintesi) si deve, a mio avviso, ricordare il fenomeno dello *insight* o *intuizione* illustrato debitamente da E. D. Hutchinson⁽⁵²⁾.

Dal « punto di vista biografico l'intuizione costituisce uno dei più controllabili fatti della vita creativa, sostanziata con maggiore evidenza » e di essa noi dobbiamo « trovare le più istruttive istanze in connessione con la soluzione dei problemi, dove il grado di difficoltà e frustrazione è grande e la spinta verso la soluzione persistentemente forte ». Per questo possiamo « chiamare il fenomeno dell'intuizione creativo dal momento che le sue più brillanti illustrazioni sono trovate usualmente in connessione con un'opera costruttiva ». Il fenomeno nella sua più semplice forma si presenta nel modo seguente: « Lo scienziato, l'artista, il pensatore pratico — la professione fa piccola differenza — ha avanti a sè stesso un problema che involve una produzione creativa o decisione in situazioni offerte dalla vita. Per mesi o anni, come può capitare, questo problema è rimasto non risolto e l'intenzione creativa incompiuta. Tentativi di soluzione sono finiti soltanto nell'insuccesso. Ma improvvisamente, usualmente quando l'opera è stata temporaneamente abbandonata, o quando l'attenzione è assorbita da materie irrilevanti, interviene una imprevedibile *intuizione* nella soluzione, usualmente interpretata come una riorganizzazione del campo

(52) E. D. HUTCHINSON, in: MULLAY PATRICK, *Study of Interpersonal Relations*, New York, 1949.

percettivo, specialmente riguardo alla relazione tra mezzi e fine. Come se « ispirata » nasce un'idea che costituisce una reale integrazione della previamente accumulata esperienza — una risposta, una brillante ipotesi, un utile « accidente », che forma, ciò pare, una scorciatoia all'avanzamento artistico o scientifico. Il rallegramento contrassegna tale momento dell'intuizione, cui si accompagna uno splendore ed esaltazione in così grande misura che qualche psicologo si riferisce all'intuizione come all'« Aha! fenomeno ». Il contenuto di questa intuizione o è perso subito a causa della disattenzione o, se afferrato e mantenuto con esplicita determinazione nella coscienza (consapevolezza), prende piena forma solo in un ulteriore periodo di verifica e criticismo.

Tenuto conto dell'improvvisità ed apparente rivelazione del nuovo materiale, l'esperienza è erroneamente da taluno riguardata come slegata dall'esperienza del passato. Apparentemente le alternative di soluzione logiche o esplicitamente stabili erano troppo numerose da afferrare. L'eliminazione di queste una per una avrebbe almeno comportato un infinito lavoro. E tuttavia prima dell'esaurimento di tali logiche possibilità interviene una soluzione, talvolta così accurata e utile quanto sorprendente ». « Come dimostra una geniale analisi dell'esperienza l'intuizione creativa involve un *pattern* di comportamento consistente di quattro essenziali stadi. Un periodo di preparazione, che comporta forse anni di sforzo e una acquisizione continuata di abilità tecniche, tutte centrate su qualche situazione problematica che definisce sè stessa come un oggetto di ricerca non esplicito. Larghi limiti dell'esperienza del passato sono rimessi in questione ed uno di questi è ordinariamente chiamato il procedere per tentativi ed errori; falsi punti di partenza sulla base di ipotesi inadeguate o un movimento cieco fatto a caso nei confronti di un problema apparentemente insolubile, sono comuni. Come queste procedure falliscono, due cose succedono: è raggiunto un uso più pieno dell'esperienza del passato, cioè

più profondi livelli del sapere e delle tendenze fin ora inutilizzate sono richiamate e nuove tendenze nella forma di metodi di soluzione per tentativo sono costruite poco a poco. Man mano che questi due processi continuano, i conflitti di tendenze sono comuni, le specifiche reviviscenze sono interrotte a causa di inadeguatezza, le nuovamente formate sono soppiantate da altre supposte più efficaci. Poichè la corsa di adattamento è imprevedibile largamente, non solo poichè elementi rilevanti dell'esperienza del passato non possono essere isolati, ma anche a causa della natura degli elementi a cui la risposta è data volta a volta: uno *specifico* aspetto della situazione o un aspetto *relazionale*, e la *situazione come un tutto*. La soluzione è così rinviata, errori di vario tipo specie di stereotipia si insinuano, difetti devono essere temporaneamente ammessi. Noi così abbiamo: un periodo di rinuncia o recessione, in cui per un certo tempo il problema è mantenuto in pura difesa dell'equilibrio emotivo, e altre attività, usualmente di occupazioni sussidiarie, sono interpolate. Questo periodo, involvendo quel largo grado di frustrazione, è spesso caratterizzato da un tono emotivo di rivolta, irrequietezza, sentimento di inferiorità e in ultima analisi temporanea cessazione dello sforzo, in cui tutti i tradizionali modi di aggiustamento emotivo sono probabilmente osservati: repressione, regressione, eccesso emotivo, ecc. Sintomi psiconeurotici di media entità sono comuni. La necessaria detensione può essere deliberatamente progettata; usualmente è rinforzata. Durante l'intervallo è comune un involontario richiamo all'opera. A ogni passo vi è usualmene qualche improvviso stimolo proveniente dal totale campo di irrilevanza, che arriva nei periodi di preoccupazione mentale esile o insignificante, o attivo esercizio motore (passeggio, ecc.) ed è dopo periodi di riposo che termina il periodo della tensione psichica e precipita: il periodo (o momento) dell'Intuizione, usualmente imprevedibile nel tempo sebbene determinato dalla circostanza. Questa intuizione consiste più che in una semplice riorganizza-

zione del campo percettivo in un nuovo allineamento di possibili ipotesi. Essa è spesso accompagnata da un flusso di idee, ipotesi alternative che appaiono nel medesimo momento, molte delle quali trovano difficoltà ad esprimersi, tenuto conto della rapidità con cui si affollano nella loro apparizione. Degna di nota in questa esperienza sono la quasi allucinatoria vividezza dell'idea che compare in connessione con ogni sezione sensoriale — visiva, uditiva, cestesica —, la liberazione emotiva, il sentimento di esultanza, l'adeguatezza, la finalità. Questo periodo è integrativo, ristorativo e nega i sintomi dello squilibrio neurotico prodotto dal periodo precedente. L'individuo passa a un nuovo livello di attività e a una nuova possibilità di reazione. L'integrazione apre su nuove possibilità: le reazioni, prima impossibili, ora divengono comuni. Un periodo di Verificazione, Elaborazione o Valutazione: in cui sono di nuovo convocati in uso tutti i ruoli tecnici ed espliciti di pratica, e le possibili esagerazioni del periodo dell'intuizione sono controllate nei confronti di realtà esterne. Il periodo è spesso caratterizzato da una secondaria intuizione prodotta durante la corsa del lavoro che tende a svincolare l'individuo da una attitudine obiettivamente critica per di nuovo inserirlo in una attività creativa. Senza questa valutazione l'intuizione non può necessariamente liberare qualcosa di comunicabile o socialmente significativo, sebbene altrimenti possa rimanere una esperienza incoordinata. Il processo del pensiero creativo è il ciclo di questi stadi in multipla e sempre mutevole enfasi ».

Hutchinson riporta i casi biografici di anche noti scienziati e artisti per esemplificare il suo tipo di intuizione e sforzo creativo. Per parte nostra non sarà indifferente ricordare le testimonianze biografiche di uno scienziato e un filosofo considerati gli antipodi quanto a concezione teorica, il Lombroso e il Croce. I due casi quanto a esperienza intuitiva nel senso di Hutchinson sono esemplarmente sovrapponibili; non solo ma sia il Croce che il Lombroso e quest'ultimo (v. poi *La Immagina-*

zione criminologica di Lombroso) malgrado le notevoli opposizioni, in ultima analisi ingiuste di positivismo), sono stati autori di innegabile immaginazione nel senso di Mills (capacità di passare da una prospettiva all'altra, ecc.).

Il Lombroso anzi, appunto per la sua chiara propensione alla testimonianza, appunto per la sua nevrosi giovanile, ha molto immaginato a partire dalla sua costituzione psicosomatica, come molto ha immaginato a partire dalla società italiana nel suo vario stadio: 1860-1876, governo della Destra, brigantaggio, arretratezza sociale; 1876-1909: governi della Sinistra ed età giolittiana, «evoluzione» dell'Italia, della società italiana e della scienza. Si potrebbe immaginativamente dimostrare che appunto per questo nel primo periodo storico dominano le tesi antropologiche e della fossetta occipitale mediana (Brigante Vilella; le classi produttive borghesia e proletariato sono ancora, specie quest'ultimo, allo stadio embrionale); e nel secondo periodo storico sotto l'impulso della crescita delle forze produttive affiorano geniali anticipazioni sociologiche (per le quali rimandiamo a pag. 219 del presente studio).

Per il Croce lo attesta non solo il carattere unitario e circolare della sua «Filosofia dello Spirito» e l'aver egli accolto come abbiamo visto, le «suggerzioni della Estetica per la riforma in altre parti della filosofia», ma il carattere del suo procedere teoretico: «Così dopo lunga titubanza, e una serie di soluzioni provvisorie, nel febbraio o marzo 1893, meditando intensamente un giorno intero, alla sera abbozzai una memoria col titolo "La storia ridotta sotto il concetto generale dell'arte", che fu come una rivelazione di me a me stesso, poichè non solo mi diè la gioia di vedere chiaramente certi concetti di solito confusi e la origine logica di molteplici indirizzi erronei, ma mi meravigliò per la facilità e il calore col quale la scrissi, come cosa che mi stava a cuore e mi usciva dal cuore e non come più o meno frivola e indifferente scrittura d'erudizione»⁽⁵³⁾. Non

⁽⁵³⁾ B. CROCE, *Contributo alla critica di me stesso*, Bari, 1945.

pare diversa nè l'esperienza personale nè il significato del continuum teoretico intuitivo logico in Croce e Hutchinson, il quale appunto così prosegue: « Tra i processi costruttivi più sistematici da una parte e il processo intuitivo come da noi delineato dall'altra parte, esiste un continuum rappresentante tutti i gradi di differenza, l'ammontare della frustrazione psichica essendo il fattore di differenziazione. Il processo logico, progressivo, regolarmente integrativo del pensiero si trasfonde in gradi impercettibili dell'intuitivo, l'improvvisamente integrante, l'a-logico »⁽⁵⁴⁾. A differenza dell'impostazione dialettica in Hegel quindi non si tratta di un processo sintetico i cui due momenti dialettici (cioè dell'opposizione) sono l'intuizione e il pensiero: questi invece di essere i due opposti, dalla cui lotta e integrazione scaturisce la sintesi conoscitiva, sono, come del resto nella concezione crociana, due distinti: in Hegel della stessa dimensione teoretica, la creazione conoscitiva, in Croce di due distinte categorie dello Spirito: la estetica e la logica, ma anche qui sempre della stessa attività teoretica. Ma sia continuum o svolgimento dialettico del sapere il senso ci pare il medesimo.

L'intuizione rappresenta il momento tipicamente innovatore, formatore e integratore nella struttura del processo conoscitivo. « La distinzione è da lungo tempo familiare ai filosofi che hanno disputato incessantemente intorno al valore relativo di questi due modi di pensiero — il sistematico o dialettico, e l'intuitivo o mistico. Da Socrate, Descartes, Bacone, Spinoza, Hegel, Dewey e Russel da una parte che pensano che ogni verità possa essere fondata sull'applicazione delle regole della logica formale, a Platone, Agostino, Schopenhauer, Nietzsche, Fichte, Bergson e Croce dall'altra, che pensano che i momenti di rara illuminazione aggiungano un contenuto inaspettato alla conoscenza. Soltanto concependo i due modi di pensiero come estre-

⁽⁵⁴⁾ E. D. HUTCHINSON, in: MULLAHY PATRICK, *Study of Interpersonal Relations*, New York, 1949, 422.

mi dello stesso processo « è stata possibile una riconciliazione. Il periodo della intuizione come si è visto è complesso: la « letteratura della psicologia, filosofia, estetica, scienza e religione tratta generalmente della intuizione da vari punti di vista ». Tuttavia « a parte gli psicologi della forma e i mistici religiosi, pochi hanno accuratamente isolato il fenomeno... »⁽⁵⁵⁾.

4. INTEGRAZIONE, UNITÀ DELLA SCIENZA E TRADUCIBILITÀ DEI LINGUAGGI.

Nell'ambito del neopositivismo, l'Hempel⁽⁵⁶⁾ richiamandosi ai risultati del « Circolo di Vienna » (M. Schlick, R. Carnap, Ph. Franck, O. Neurath, F. Waissmann, H. Feigl, ecc.) ottenuti con un metodo di esame epistemologico delle varie scienze e tramite l'analisi logica del linguaggio scientifico, si occupa del rapporto tra psicologia e fisica, e tra questa e altri campi come la sociologia, concludendo con la « tesi dell'unità della scienza »: « La divisione della scienza in campi differenti riposa esclusivamente sulle differenze nella pratica della ricerca e nella direzione dell'interesse: non bisogna attribuirle un valore di principio. Al contrario, tutte le branche della scienza sono un principio della stessa natura: le branche della scienza unitaria, la fisica ». Si tratta del noto e anche facilmente oppugnabile « fysicalismo », secondo il quale ogni enunciato delle discipline della cultura e dello spirito e in generale di tutta la scienza sperimentale è traducibile senza cambiare il suo contenuto in un enunciato in cui non figurino che termini fysicalisti: ogni enunciato costituisce di conseguenza un enunciato fysicalista. Esaminiamo « un enunciato contenente una nozione psico-

⁽⁵⁵⁾ E. D. HUTCHINSON, in: MULLAHY PATRICK, *Study of Interpersonal Relations*, New York, 1949, 423.

⁽⁵⁶⁾ C. G. HEMPEL, *Analyse logique de la psychologie*, *Revue de Synthèse*, X, 1935.

logica, per es. « Paolo ha mal di denti ». Quale è il contenuto proprio di questo enunciato, vale a dire quali sono le condizioni della sua verifica? Sarà sufficiente indicare qualche formula che esprime queste condizioni. *a)* Paolo piange e fa dei gesti di questa o di quella specie. *b)* Alla domanda: « Che hai? », Paolo articola le parole: « Ho male ai denti »; *c)* Un esame più spinto a fondo fa scoprire un molare cariato con la polpa scoperta; *d)* la pressione sanguigna di Paolo, il processo della sua digestione, la rapidità delle sue reazioni presentano tali e tali alterazioni; *e)* Nel sistema nervoso centrale di Paolo hanno luogo tali e tali processi. Questa lista può essere allungata considerevolmente, ma essa mostra già il punto essenziale e fondamentale, cioè che tutte le condizioni di verifica di questo enunciato psicologico, si presentano sotto la forma di formule di controllo fisiche ».

Non è qui il caso di mostrare che le formule di controllo fisiche (protocolli) dei neopositivisti, non pare siano in grado di cogliere l'essenza propria di un processo psichico nè di esaurirne la ricchezza e molteplicità dei motivi, ecc.; mentre utili risultati hanno ottenuto le correnti fenomenologiche ed esistenziali; ma di stimare prezioso il tentativo di riduzione di un tipo di linguaggio a un altro anche se per l'occasione si tratta della riduzione di un linguaggio psicologico e sociologico a un linguaggio fisico.

Non sarà inoltre difficile reperire esempi della traducibilità a diverso livello. Per es. Gramsci occupandosi della traducibilità dei linguaggi scientifici e filosofici ⁽⁵⁷⁾ scrive in modo « immaginativo » che l'osservazione: equivalere il linguaggio politico francese (della rivoluzione francese del 1789) al linguaggio della filosofia classica tedesca, è stata espressa poeticamente dal Carducci nella espressione: « Decapitaro Emmanuele Kant,

⁽⁵⁷⁾ A. GRAMSCI, *Il materialismo storico e la filosofia di Benedetto Croce*, Torino, 1952.

iddio - Massimiliano Robespierre, il re ». « A proposito di questo ravvicinamento carducciano tra la politica pratica di M. Robespierre e il pensiero speculativo di E. Kant, B. Croce registra una serie di “fonti filosofiche” molto interessanti, ma che per il Croce sono di portata puramente filologica e culturale senza alcun significato teorico e “speculativo” ». Il Carducci attinse il motivo da Enrico Heine (terzo libro del *Zur Geschichte der Religion und Philosophie in Deutschland* del 1834). Ma il ravvicinamento di Robespierre a Kant non è originale dello Heine. Il Croce che ha cercato l'origine del ravvicinamento, scrive di averne trovato un lontano cenno in una lettera del 21 luglio 1795 dello Hegel allo Schelling, svolto poi nelle lezioni che lo stesso Hegel tenne sulla teoria della filosofia, e sulla filosofia della storia. Nelle prime lezioni di storia della filosofia, Hegel dice che « la filosofia di Kant, del Fichte e dello Schelling contiene in forma di pensiero la rivoluzione alla quale lo spirito negli ultimi tempi ha progredito in Germania in una grande epoca, cioè della storia universale, a cui “solo due popoli hanno preso parte, i Tedeschi e i Francesi, per opposto che siano tra loro, anzi appunto perchè opposti”; sicchè laddove il nuovo principio in Germania “ha fatto irruzione come spirito e concetto”, in Francia invece si è ispirato come “realtà effettuale”. Nelle Lezioni di filosofia della storia, Hegel spiega che il principio della volontà formale della libertà astratta, secondo cui la semplice unità dell'autocoscienza, l'Io, è la libertà assolutamente indipendente e la fonte di tutte le determinazioni universali, “rimase presso i Tedeschi una tranquilla teoria, ma i Francesi vollero eseguirlo praticamente” ». E conclude: « Tutta la questione sarebbe da rivedere, ristudiando i riferimenti dati dal Croce e dal Ravà, cercandone altri, per inquadrarli nella questione della traducibilità dei linguaggi e cioè che due strutture fondamentalmente simili hanno superstrutture “equivalenti” e reciprocamente traducibili, qualunque sia il loro linguaggio particolare e nazionale. Di questo fatto avevano coscienza i

contemporanei della rivoluzione francese e ciò è di sommo interesse ».

Si noterà che il senso di queste affermazioni è comparabile a Mills: anch'egli spinge la sua immaginazione fino al contatto da istituire tramite il « passaggio » con i valori della economia classica inglese; e le origini di questa particolare combinazione dovrebbero essere rintracciate proprio in quel tipo di cultura che teneva e tiene questo « paragone nell'aria » (A. Ravà, cit. Gramsci). Anche T. W. Adorno, per es. trattando del « tatto » ha istituito un paragone politico-artistico e politico-filosofico e complessivamente economico, cioè strutturale, quando appunto scrive nei suoi « Minima Moralia »: ... « il tatto ha la sua ora storica precisa, che è quello in cui l'individuo borghese si è appena liberato dalle costrizioni assolutistiche. Libero e solo, esso risponde di se stesso, mentre le forme elaborate dall'assolutismo, di rispetto e considerazione gerarchica, private della loro base economica e della loro forza minacciosa, sono tuttavia ancora abbastanza vive e presenti da rendere tollerabile la convivenza all'interno di gruppi privilegiati. Questo paradossale incontro di assolutismo e liberalità non si avverte solo nel Wilhelm Meister, ma anche nell'atteggiamento di Beethoven verso gli schemi tradizionali della composizione, e fino nella logica, nella ricostruzione soggettiva — ad opera di Kant — delle idee oggettivamente vincolanti. Le riprese regolari di Beethoven dopo le variazioni dinamiche, le deduzioni kantiane delle categorie scolastiche dalla unità della coscienza, sono — in senso eminente — operazioni piene di tatto » ⁽⁵⁸⁾.

Secondo un altro neopositivista, il Carnap ⁽⁵⁹⁾, per il momento non vi è alcuna unità di leggi e la costruzione di un si-

⁽⁵⁸⁾ T. W. ADORNO, *Minima Moralia*, Torino, 1954.

⁽⁵⁹⁾ R. CARNAP, *Logical Foundations of the Unity of Science*, in *International Encyclopedia of Unified Science*, Chicago, Illinois, vol. I, part. 1, 1955, Vol. I: 1. Encyclopedia and Unified Science. - 2. Foundations of the Theorie of Signs. - 3. Foundations of Logic and Mathematics. - 4. Linguistic Aspects of

stema di leggi è uno dei traguardi dello sviluppo futuro della scienza. Il problema è di unità di leggi e di linguaggio. Ma se non esiste un'unità di legge, tuttavia, per il Carnap e altri neopositivisti, vi è un'unità di linguaggio nella scienza, cioè una comune base di riduzione per i termini di tutte le branche della scienza. Questa base consisterebbe in una classe ristrettissima ed omogenea di tutti i termini del linguaggio fisico. « Questa unità di termini è invero meno potente ed efficace di quanto sarebbe l'unità delle leggi, ma è condizione necessaria preliminare per l'unità delle leggi ». Anche qui a nostro avviso poiché siamo intenti a rilevare il dato positivo della riducibilità, dimentichiamo che non pare cosa semplice ridurre un elemento del tipo legale (per es., la natura del delitto del concorso di più persone in un reato) la cui formazione è di indole empirico culturale e storica al, per es., dato fisico biologico di una alterazione *EEG*, o una determinata lunghezza di orecchio, o l'evidenziamento del tipo mesomorfo di Sheldon, ecc.: e questi ai termini del linguaggio cosale, prescientifico o comune, ai predicati cosali osservabili, come « caldo » e « freddo », « pesante » e « leggero », ai colori « rosso », « blu », « grosso », « piccolo », « spesso » e « sottile » o disposizionali come « elastico », « solubile », « flessibile », « trasparente », « fragile », « plastico », ecc. Secondo l'Hempel estendendo le già citate riflessioni al dominio della sociologia (scienza dei processi storici, culturali ed economici) si arriverebbe a questo risultato che ciascun enunciato di sociologia dotato di senso, cioè verificabile non tratta

Science. - 5. Procedures of Empirical Science. - 6. Principles of the Theory of Probability. - 7. Foundations of Physics. - 8. Cosmology. - 9. Foundations of Biology. - 10. The Conceptual Framework of Psychology. -- Vol. II: 1. Foundations of the Social Sciences. - 2. The Scientific Enterprise in Historical Perspective. - 3. Interpretations and Judgment of Art. - 4. Theorie of Valuation. - 5. The Technique of Theory Construction. - 6. The Humanities and Unified Science. - 7. Concept Formation in Empirical Science. - 8. The Development of Rationalismus and Empiricism. - 9. The Development of Logical Empiricism. - 10. Bibliography and Index.

di altre cose che di stati, processi e comportamenti dei gruppi o di individui (umano o animali) delle loro reazioni reciproche e di quelle che l'ambiente provoca in esse: tesi del behaviorismo sociale di Neurath⁽⁶⁰⁾.

Anche Preti, ma senza risultato apprezzabile, si è occupato dei rapporti tra tre livelli fondamentali di linguaggio, in cui chiaramente riconosceremo la cointeressenza dei linguaggi scientifici e comuni: *L1*) il livello ideal-linguistico e logico; *L2*) il livello linguistico formalizzato; *L3*) il livello del linguaggio comune: si riconoscerà agevolmente in *L2*) il linguaggio della Fisica e della Biologia, e sebbene più imperfettamente anche quello dell'Economia Politica o della Scienza del Diritto. Il Preti giustamente mette l'accento sul problema del collegamento dei concetti di *L2*) a fatti empirici, per es., « affinché la teoria in *L2*) non risulti un micro muovere di pezzi, ma una teoria avente un senso empirico »⁽⁶¹⁾. E qui il problema si fa veramente grosso poichè « sembra che la teoria debba finalmente uscire dai suoi livelli linguistici e riferirsi a qualcosa di extra-linguistico. E qui sorge il tormentoso problema se questo qualcosa siano " cose " (tesi materialistica) o " sensazioni " (tesi empiristica)... il linguaggio comune è il linguaggio linguistico zero: esso porta su fatti extra-linguistici ». La conclusione è nettamente pragmatica: in quanto « il linguaggio comune non ha, dal punto di vista logico, nè una sintassi, nè una semantica vera e propria, ma solo una pragmatica: ha verità ed implicazioni, e quindi significati, soltanto pragmatici. " Piove " non significa certe cose o sensazioni, significa soltanto quel fatto immediato; quell'esperienza globale che tutti chiamano " piove ". La psicologia scientifica, e magari la Fisica, la Chimica, potranno, ognuna da un punto di vista suo proprio analizzare e descrivere

⁽⁶⁰⁾ C. G. HEMPEL, *Analyse logique de la psychologie*, *Revue de Synthèse*, X, 1935.

⁽⁶¹⁾ G. PRETI, *Praxis ed empirismo*, Torino, 1957; e A. SCHAFF, *Introduzione alla Semantica*, Roma, 1965.

questo fatto: ma tutte muoveranno da esso, come da quel fatto di senso comune che è assunto immediatamente». Siamo qui, invero, al limite filosofico che una filosofia della scienza, si trova inevitabilmente di fronte: si potrà allora a questo punto comprendere il *perchè* della difficoltà della costruzione integrata in criminologia, farsi un'idea dell'irta cordigliera che si oppone alla penetrazione in profondità e alla conseguente presa di possesso dell'intero dominio scientifico per la scienza criminologica. E si può a proposito di questi problemi sostenere quanto scriveva il Lopez-Rey Arrojo a proposito dei problemi intimamente connessi e omogenei della causalità in Criminologia: che essi paiono lontani da essa, non essendolo in verità almeno rispetto alla sua sistematica ⁽⁶²⁾.

5. LA FASE EROICA DELL'IMMAGINAZIONE CRIMINOLOGICA: LOMBROSO

L'immaginazione criminologica lombrosiana è non solo implicita nell'attitudine creativo-scientifica del fondatore della criminologia, non solo quindi nel suo « modo di lavorare », ma è anche evidente in un intuizionismo a così largo raggio da sembrare quasi ellittico, intuizionismo che gli permise di anticipare alcune delle figure criminologiche più ardite della criminologia contemporanea. Praticamente è stata proprio la sua immaginazione a permettergli di fondare questa nuova scienza mentre la sua intuizione dell'uomo era così viva da poter essere ravvicinata a quella di uno Shakespeare e o di un Dostoyewski ⁽⁶³⁾. Se si pensa poi che il Lombroso possedeva anche una grande capacità di contatto diretto con i contenuti storici e politici del suo tempo — che copre, come noto, un grande periodo della

⁽⁶²⁾ M. LOPEZ-REY ARROJO, *Introducción al estudio de la criminología*, Buenos Aires, 1945.

⁽⁶³⁾ M. E. WOLFGANG, *Cesare Lombroso*, Quaderni di Criminologia Clinica, III, 1961.

storia italiana dal 1848 all'età giolittiana compresa (1909) — si deve ricavare legittimamente che ipotesi e tesi non soltanto erano espressione di un logico travaglio di idee, di una particolare e necessitante dialettica « interna » al « sistema » scientifico, ma riflesso appunto delle sollecitazioni che gli provenivano da questo vivente e contraddittorio mondo economico-sociale.

Per quanto concerne il modo lombrosiano di arrivare a fondare nuove teorie ed ipotesi, esso è senz'altro pieno di intuizione, come si può, per es., vedere dal seguente passo tratto da ⁽⁶⁴⁾ e che riproduciamo nel contesto citato dalla figlia, un contesto a sua volta molto espressivo delle condizioni intuitive da cui doveva germinare la nuova e « grande » tesi della « fossa occipitale mediana » e « l'associazione criminale-pazzo-uomo preistorico »: « Mano mano però che egli indaga i criminali in massa, sulle statistiche, personalmente, coi suoi occhi, coi suoi studenti quei limiti svaniscono fra la pazzia e il delitto che egli intendeva fissare. Non solo i rei hanno molte anomalie che li differenziano dai normali come i pazzi, ma in maggior numero e più gravi, più appariscenti. Questi risultati lo mettono in grave perplessità, egli sta quasi per abbandonare la partita non sapendo dove dirigersi per raggiungere la meta.

Ma Lombroso stava pure lavorando, dissi, al suo 'Uomo Bianco e Uomo di Colore', libro nato sotto una cattiva stella, in cui cercava di fissare i caratteri fisici propri delle varie razze; di metterli in rapporto coi loro caratteri morali, intellettuali, coi loro costumi, colla loro lingua, colla loro letteratura. Questo libro, in cui Lombroso aveva raccolto " il succo di antichi e prediletti studi, che avevano infiorato l'albore della sua giovinezza e consolato nelle tristizie della vita ", quest'opera su cui aveva riposte, giovinetto, tutte le sue speranze per lasciare di

⁽⁶⁴⁾ G. FERRERO LOMBROSO, *Cesare Lombroso, Storia della vita e delle opere*, Bologna, 1921.

sè traccia nel mondo, doveva come la face " che porta luce agli altri e a sè non giova ", spegnersi nell'oblio, ma scaturendo grandi cose! Fu essa che gli suggerì il 1° Gennaio 1870 l'idea di fare un confronto fra i delinquenti, gli alienati, i selvaggi e gli uomini preistorici, il quale dette subito risultati insperati.

Le analogie fra il criminale, il selvaggio e l'uomo preistorico erano così numerose che in breve raccolse un enorme materiale, ed ecco che una mattina, aprendo il cranio del Vilella, brigante famoso che malgrado i suoi 70 anni era sfuggito come un capriolo pei monti, Lombroso trovò alla base del cranio una *fossetta occipitale mediana*. Anche chi non è medico sa che il nostro cervello è diviso in due emisferi e che nel cranio, quasi a separarli c'è una cresta più pronunciata alla base; cresta occipitale mediana che si erge là dove negli uccelli si scava una fossa, destinata a contenere un terzo lobo mediano. Ora in quel cranio, precisamente al posto della cresta occipitale, si scavava una fossa, ed era così liscia ed esente da vasi infiammatori, che pareva avesse servito di ricetto a un terzo lobo mediano, così come si vede negli embrioni al terzo o quarto mese; e normalmente negli uccelli — anomalia rarissima che in quella proporzione il Lombroso non trovò mai più.

Questa scoperta che così mirabilmente completava le analogie osservate fra delinquenti e selvaggi fece nel Lombroso un'enorme impressione.

" Alla vista di quella fossetta — dice il Lombroso — mi apparve d'un tratto come una larga pianura sotto un infinito orizzonte, illuminato il problema della natura del delinquente, che doveva riprodurre ai nostri tempi i caratteri dell'uomo primitivo giù giù sino ai carnivori". Questa era la ragione degli zigomi sporgenti, della fossa temporale, delle mascelle voluminose, di tutte le analogie che aveva trovato fra i delinquenti, i selvaggi, gli alienati e gli uomini preistorici. Gli uni e gli altri rappresentavano stadi passati dell'evoluzione. Fra i pazzi e i delinquenti non vi era differenza di qualità, ma solo di inten-

sità, tutti e due erano atavici, ma dei due il delinquente era il più atavico, il più anomalo. Il tumulto che questa rivelazione desta in lui è rispecchiata dalla redazione che egli ne fa per l'Istituto Lombardo che così comincia:... ».

Che il padre fosse prima di tutto un intuitivo non sfuggì dunque alla figlia Gina e ciò può vedersi da un altro lungo passo meritevole di grande attenzione, anch'esso tratto dall'opera citata. Date le premesse, non è da stupirsi se il quindicenne Lombroso doveva naturalmente simpatizzare con un altro ingegno carico di « immaginazione » linguistica, quel Paolo Marzolo, il quale genialmente aveva cercato, e con risultati ancor oggi apprezzati, di ricostruire la storia dell'uomo con l'analisi della parola.

« Ma se le fisionomie e i temperamenti non collimavano, se non collimavano fortunatamente i tempi, le circostanze in cui erano stati chiamati a vivere, perfettamente collimavano le nature dell'ingegno. Il Marzolo non era un erudito cresciuto e invecchiato fra i libri, era un novatore, che aveva raggiunto al volo le vette più eccelse, seguendo quasi soltanto gli insegnamenti del gran libro della natura, deducendo le grandi leggi dello sviluppo e della trasformazione dei linguaggi, destinati sotto la sua penna a rivoluzionare l'antropologia e la storia, dalle variazioni dei poveri dialetti dei rozzi contadini a cui era a contatto. Di sapere immenso, di genio sconfinato era uno di quei genii come può dare solo l'Italia, tanto più generosi e disinteressati in quanto dalla società non aspettano alcun compenso, tanto più audaci perchè sanno che dai potenti non otterranno mai mercè, tanto più individualisti in quanto nessuna scuola li può aver forgiati o diretti, tanto più perfetti in quanto inesorabilmente sono selezionati dalla faticosa lotta... Era un genio alla foggia ideale del Foscolo, in cui le facoltà di sentire fortemente, osservare rapidamente, immaginare nuovamente, ed applicare esattamente, sono riunite, equilibrate vigorosamente in uno stesso individuo e operanti simultaneamente non già

per industria o per forza di regola, bensì colla spontaneità con che opera la natura stessa.

“ La mia opera (scriveva il Marzolo) si può paragonare ad un lavoro di mosaico di cui ho trovato i pezzi e me li sono messi come lo stampatore distribuisce gli elementi calcografici in tante caselle donde li estrae e li colloca opportunamente.

Tali miei studi, frutti di successivi accorgimenti, occuparono il mio pensiero, nella composizione di un edificio, dove tutto io dovevo eseguire, dalla pianta del disegno fino all'innesto del mosaico, lavorando contemporaneamente in tutte le parti disperse, delle quali un irrequieto presentimento mi faceva presagire la futura possibile coordinazione.

Questo metodo di lavoro contemporaneo in tutti i punti diversi e in apparenza più lontani di quest'opera che io concepiva, mi giovò oltre ogni speranza per la riuscita e lo scioglimento dei problemi, che mi si svolgono in mente e si sviluppavano di mano in mano sotto la mia investigazione. Mi accadde in questa maniera di scoprire la ragione e gli anelli della catena che rimaneva interrotta nei punti dove meno li avrei cercati.

Essendo molteplice lo scopo della mia curiosità potei occuparmi utilmente e di fatto non ostinandomi a voler compiere a forza un dato argomento, ma quello lasciato, proseguiva un altro tema di cui le ragioni fluivano, sicchè non ho spinto mai oltre la spontaneità logica alcuno dei trattati e seguendo altra via o altro scopo mi avvenne di incontrarmi nel ponte felice di unione, di cose che parevano incomunicabili, fornendo di carni e di vita lo scheletro di Blumenbach ”.

Questa maniera di scrivere rivela in Marzolo un intuitivo per eccellenza e intuitivo in egual grado era il discepolo destinato non a studiare supinamente le opere altrui, ma a « creare »; da solo col proprio cervello. Come il Marzolo egli aveva bisogno di cimentare l'acuto sguardo e sceverare non una, ma tutte le verità che ci sono nella natura, come il Marzolo egli aveva in sè i germi di un filosofo, di uno storico, di un naturalista, di

un poeta. Che sarebbe divenuto di lui se si fosse trovato faccia a faccia nella vita, coi dotti analitici della sua o meglio di ogni epoca, coi cattedratici professionali in cui, come dice il Foscolo « la fantasia destituita dalle fiamme del cuore, si ritirò fredda nelle memorie, destituito di criterio inventò mostri e chimere e ridusse la poesia anzi la letteratura a declamazioni e musiche senza parole ». Assai doloroso è per l'uomo in genere, ma pel genio soprattutto, di lavorare a contropelo di sè stesso, di studiare con maestri che ne svisano la propria natura, e come avrebbe evitato ciò il giovinetto, se non incontrare Marzolo?

Se ben difficile è conoscere di buon ora la propria natura, più difficile è vederla compresa da altri, specie quando dagli altri si è differenti. L'influenza che il Marzolo esercitò sul discepolo fu duplice, anzi triplice, e anzichè affievolirsi, si accentuò sempre più col passare degli anni.

La prima fu quella di avere aperto al giovanetto, fino allora immerso nella lettura degli antichi, nella poesia, nella storia, il gran libro della natura, ed avergli insegnato ad osservar tutto, a dar importanza a tutto, alle voci di un bimbo come al pensiero di un filosofo, alla trasformazione di un girino come alle smorfie di un pazzo, al volo d'un uccello come al sogno di un innamorato, persuadendolo che nessuna legge esiste fisica e morale, che non abbia analogie ed espressioni in tutto il mondo della natura, che nessun moto è isolato e causale, ma che nel mondo fisico e psichico ogni atto è provocato da una causa, ogni forma al resto della natura si riallaccia, che *tutto sta in tutto* ».

Quasi sembra di sentir parlare il Mills tanti sono i punti di contatto tra il mosaico « sperimentalistico » marzoliano e l'archivio millsiano; soprattutto il rispetto della spontaneità logica e il riconoscimento dell'operatività di quel « ponte felice di unione di cose che parevano incomunicabili »; e anche il lavoro contemporaneo in punti diversi e in apparenza lontani. Non sarà azzardato tuttavia ricavare con la teoria dell'Hutchinson del-

l'unione tra intuizione e frustrazione che la capacità intuitiva lombrosiana non doveva andare disgiunta da uno stato di « frustrazione » le cui origini potrebbero essere ricercate anche nella nevrosi giovanili dell'A. Esempio: « Ho avuto un momento di tale tensione cerebrale nello scrivere il mio primo capitolo (sulle razze umane) da non poter pensare per troppo bisogno di pensare, neppure leggere e finalmente appena dando sfogo al lungo muovere delle gambe e riguardare sui temi miei, mi sentii il capo nella parte posteriore, ho bisogno di andare a mangiare per sfogarmi » (65).

La ricerca sulla nevrosi giovanile del Lombroso dovrebbe essere approfondita: ne dovrebbero invero risultare delle ipotesi fruttuose a loro volta cariche di immaginazione sulla concausazione nevrotica delle « grandi » idee della « regressione », « degenerazione » e « irritazione »: l'idea della mostruosità e patologia del criminale potrebbe essere stata nevroticamente concausata dalla grande impressione che sul Lombroso ragazzo e giovane doveva fare il furto, non altrimenti spiegabile, dell'amico R. Per questi raccordi meritevoli di essere lumeggiati, si veda ancora G. Lombroso Ferrero: *Cesare Lombroso, Storia della vita e delle opere*, pagg. 9, 12, 15, 45-47, ecc.

Intanto l'idea di *ritorno all'antico* o della regressione è già viva nel Lombroso diciassettenne (1852): « ... la sua storia (la romana) vien da noi continuata e per noi italiani è questa una storia nazionale. Certo lo studio dell'uomo nel suo incremento e sviluppo sulla faccia dell'orbe ci strapperà spesso delle tristi confessioni; spesso ci farà amaramente desiderare la serena ampiezza degli studi naturali: ma pure niuno altro v'è che più davvicino ne interessi; anche in mezzo alle più belle e grandiose opere della natura ricerchiamo ansiosamente meschine vestigia della vita umana, nè v'è, come diceva Pagano, medita-

(65) G. LOMBROSO FERRERO, *Cesare Lombroso, Storia della vita e delle opere*, Bologna, 1921, 42-43, ecc.

zione più piacevole e più profonda di quella che s'aggira sulle origini, sulle opere, e le facoltà di questi enti, di cui noi stessi siamo un anello... Alla storia solo, si può dire, sia dovuto il meraviglioso progresso della nostra età... Sgomberare questi pregiudizi, insegnare per così dire, le longitudini e le latitudini morali delle nazioni e soprattutto non sintesi di fatti reali e positivi, scevri da popolari convincimenti, far specchiare nello spazio la facoltà e l'essenziale dello spirito umano, ecco lo scopo di uno studio severo della storia, e specialmente della Storia Romana ». Tuttavia non solo veniva valorizzata la ricerca storica, ma inopinatamente accentuato il suo carattere di ritorno all'antico e questo come segno di una categoria temporale forse costituzionalmente volta al passato, e anche segno del riflusso politico del 1848: « mi sembra che se al procedimento della scienza massime speculative, mortale è l'inerzia, pure spesso gli è dannosa la massima attività politica della nazione, di che puossi vedere un esempio nella letteratura Romana, ed uno ne abbiamo sotto i nostri occhi in questi stessi tempi. In quei momenti di timore, di speranze, di ambizioni e di tumulti, l'intelletto giovanile è predominato dal presente, e sforza la propria natura, e per maturare troppo celermente infradicia nel dividersi dei partiti, spesso l'uno, o l'altro soccombe. Allora si coltiva più l'utile che il vero, ci diamo in braccio alle scienze positive, solo perchè più agevoli all'intendimento, e meno colpiscono il cuore, o quel che è peggio, diamo luogo alla triste attualità, e in questa grande divisione delle scienze crediamo supplire al tutto col nulla? Vogliamo poesia coll'istinto, estetica senza gusto, scienza senza studio, cognizioni senza fatica, per voler essere dei Machiavelli, dei Vico a sei anni, riusciamo a dei giornalisti per sempre ». Passa poi a criticare la « civiltà ». « Un vivo desiderio ne agita in questo triste morbo della nostra età di conoscere quello che chiamiamo col nome, da noi stessi male inteso, di civiltà; ma qual civiltà, buon Dio, e con

quali mezzi!»⁽⁶⁶⁾. « Conseguenza di ciò è una persuasione funesta... di credersi in progresso... L'idea primitiva delle nazioni, si smarrisce, sorgono statuti, sistemi inesequibili perchè antistorici. L'uomo privato delle memorie delle sue anteriori modificazioni, di quelle memorie che come per istinto conservantosi per tanti secoli, non può spiegarsi le proprie leggi, la propria lingua, sè stesso ».

Da ricordare che in questo periodo si scontava il fallimento del '48: « Milano non è più la Milano di una volta — scrive Lombroso all'amico Righi nel 1851 — pronta a certe idee, e come si dica il vero, poteva durare un entusiasmo così cieco, così esagerato; la febbre non può durare che giorni e chi la soffre o muore o risana. In quale di questi due stati sia io non lo so ». Quindi è un pessimismo individuale forse legato alla situazione degli israeliti sotto il Piemonte e la costituzionale « paura »⁽⁶⁷⁾ e un pessimismo storico dovuto al reflusso del moto risorgimentale dopo il '48 spiegavano la valorizzazione del passato in modo alquanto unilaterale e forse anche il darsi di L. alle « scienze morali » anzichè alle « positive e materiali », per quanto anche di queste volesse difendere la « storica verità ».

Cosicchè quando si avvicinò a Paolo Marzolo fu proprio per valorizzare le prime; ma lo stesso questo medico, filosofo, storico, naturalista e glottologo riusciva a valorizzare quanto di L. era già aperto alla ricerca empirica, al lento ed empirico procedere e a quella materiale evidenza, che era implicita nella stessa struttura percettiva del L. (era infatti un « visivo »)^(67-bis).

La capacità lombrosiana di passare da un capo all'altro, dalla scienza alla storia è già implicita in notevoli affermazioni, come la seguente contenuta in « Pazzi ed anomali »⁽⁶⁸⁾: « Il

⁽⁶⁶⁾ G. LOMBROSO FERRERO, *Cesure Lombroso, Storia della vita e delle opere*, Bologna, 1921, 17.

⁽⁶⁷⁾ G. LOMBROSO FERRERO, loc. cit., 23.

^(67-bis) Sulla « visibilità » del Lombroso, v. ancora G. LOMBROSO FERRERO, loc. cit., 14.

⁽⁶⁸⁾ G. LOMBROSO FERRERO, loc. cit.

pazzo nei popoli barbari non ha un'importanza clinica, ma storica; è temuto, adorato dalle masse e spesso ne tiene lo scettro... Adorazioni fanatiche dei volghi per veri pazzi, sono comunissime nei popoli selvaggi e nei temi barbari. La pazzia non è più per essi un morbo, è un avvenimento storico». Ma la medesima capacità sta al fondo delle ardite analogie come quelle tra criminale, pazzo⁽⁶⁹⁾ e selvaggio-uomo preistorico e tra uomo di genio e pazzo. Quest'ultima analogia è certamente oggi sprovvista di significato diretto, in quanto ovviamente si considera che il valore estetico di un'opera non possa prescindere dai valori formali della infinità, cosmicità, universalità, per cui gli stati d'animo vengono superati nella loro individua finitezza e anzi possono costituire il contenuto *normale* (in termini psicologici, ecc.) dell'opera d'arte: « In questa differenza del sentimento contemplato o poesia rispetto al sentimento agito o sofferto, sta la virtù che si è attribuita all'arte di « liberatrice degli affetti » e di « serenatrice » (catarsi)⁽⁷⁰⁾, ma non è sprovvista a nostro modesto modo di vedere di un valore indiretto in quanto monito per gli estetici a non dimenticare mai le istanze del contenuto per quelle della forma: ora a questo contenuto una preliminare spiegazione può proprio apportare una spregiudicata ricerca antropologica, fatta a suo tempo proprio dai lombrosiani, tanto più che secondo molti proprio nella dialettica egualitaria tra contenuto e forma o addirittura nella traduzione in forma del contenuto ideologico, ecc. si deve ravvisare la nascita dell'arte⁽⁷¹⁾.

Ma in fin dei conti tale grande capacità analogica e integrativa è in ultima analisi la medesima della quale, grazie alla mobilità implicita del materiale vasto ed eterogeneo, grazie a un sovrabbondare del contenuto sulla forma e conseguentemen-

(69) G. LOMBROSO FERRERO, *Cesare Lombroso, Storia della vita e delle opere*, Bologna, 1921, v. Bibliografica completa.

(70) B. CROCE, *Aesthetica in nuce*, Bari, 1952.

(71) H. LEPEVRE, *Contribution à l'Esthétique*, Paris 1953 e G. PLÉKANOV, *L'art et la vie sociale*, Paris, 1949.

te a una compressione della pretesa lombrosiana di tutto asservire alla prima grandiosa ipotesi e tesi formulata al lampo dell'intuizione e dello sforzo creativo, si realizzava per via di ribellione dei fatti alla tesi, la nascita di nuove tesi, *più piccole* ma non di meno ardite e ingegnose: sono queste in genere le prefigurazioni sociologiche. Altre poche volte invece il primo passo del continuum teoretico, l'intuizione era in grado di esitare in grandi figurazioni che dovevano quasi rimanere intangibili: la grande tesi del delinquente epilettico che tranquillamente possiamo travasare nella contemporanea criminologia una volta depurata dagli aspetti iperteoretici. Erano le prefigurazioni antropologiche. Il *continuum* teoretico lombrosiano contempla pertanto due estremi mentre la struttura unitaria può essere denominata immaginazione: l'estremo intuitivo che per lo più dà origine alle tesi grandi (delinquente nato, identità pazzo-criminale-uomo preistorico, ecc.) e l'estremo intellettuale o valutativo, o criticistico e al limite misurativo, che dà origine, una volta ridimensionata logicamente la tesi « grande » alle tesi « più piccole » alle *quasi-tesi*: ecco che a questo estremo nascono le prefigurazioni sociologiche, gli abbozzi, le quasi tesi, che forse per questa loro incongruità, provvisorietà e potere di contrasto chiaroscurale, colpiscono: non solo perchè geniali prefigurazioni; sono l'associazione differenziale»⁽⁷²⁾; le « sottoculture »⁽⁷³⁾; (es. i corps studenteschi tedeschi); i Withe Collar Crime⁽⁷⁴⁾; la « disorganizzazione sociale » e il « conflitto di culture »⁽⁷⁵⁾; (v. gli « ibridismi sociali » e « il cozzo contraddittorio » in America); si prefigura il Bongger⁽⁷⁶⁾ di una criminologia marxista⁽⁷⁷⁾; ecc.

(72) C. LOMBROSO, *L'uomo delinquente*, ecc., Torino, 1896-97, Voll. I-II-III con atlante, II, 517-547.

(73) C. LOMBROSO, loc. cit., II, 502.

(74) C. LOMBROSO, loc. cit., II, 495, 502, 510; III, 168.

(75) C. LOMBROSO, loc. cit., 277.

(76) W. A. BONGER, *Criminality and Economic Conditions*, Boston, 1916; *Introduction to Criminology*, London, 1936.

(77) C. LOMBROSO, loc. cit., III, 89, 170.

Ciò non avrebbe potuto accadere se il Lombroso non fosse stato dotato di una grande immaginazione criminologica e dei suoi due momenti fondamentali: intuizione e intelletto; e solo estraendo dal contesto dialettico integrale della immaginazione criminologica si può allora contrapporre nel Lombroso, l'estremo intuitivo all'estremo intellettuale. Nella dialettica vera, nel continuum ciò non sarebbe più possibile. La immaginazione è allora presente dappertutto, anche (anzi proprio!) nel momento che usualmente siamo soliti separarne: il momento della misurazione. Immaginare è pertanto una qualità della mente superiore alla semplice intuizione, compresi l'intuire eidetico o fenomenologico dell'Husserl.

6. L'IMMAGINAZIONE CRIMINOLOGICA « DOSATA » DI LESLIE WILKINS.

Proseguendo nel campo propriamente criminologico abbiamo trovato in Wilkins⁽⁷⁸⁾ un buon esempio di immaginazione criminologica non più eroica come in Lombroso, ma « dosata », anzi tanto dosata da parere « inconscia »: invero il momento intuitivo viene in confronto a quello misurativo-logico sempre introdotto via critica e a dosi refratte, ma pur sempre introdotto: abbiamo poi ritrovato dei notevoli frammenti di criminologia integrata, basata sul « valore transfer » e sulla « transazione di valore ». Si tratta di notevoli frammenti di una criminologia che, come giustamente scrivono Ferracuti e Wolfgang « integra non soltanto la politica sociale, l'azione e la ricerca, ma la teoria dell'informazione, i modelli matematici e la sociologia delle sottoculture delinquenziali »: anzi, aggiungiamo, integra anche il realismo epistemologico, l'orientamento percettivo e l'intuizionismo alla Hutchinson. Tuttavia, a nostro avviso, vi è qui solo una generica e in certo modo tautologica implicazione integrativa in quanto la integrazione del Wilkins

(78) L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964.

prima ancora consiste nel « valore-transfer » e questi valori non sono tanto macroscopicamente rappresentati dalla politica sociale, dall'azione, informazione e così via, quanto da qualcosa di più fondamentale e sottostrutturale: i valori criminologici fisici, economici, etici, estetici, militari, industriali, e così via. Appunto per questo la necessariamente frammentaria e discontinua integrazione del Wilkins, è qualcosa di più consistente e corposo di quanto potrebbe risultare da un semplice incontro interdisciplinare. Egli stesso ha usato la frase significativamente estetica di « getting in to model » per indicare tale esigenza di « corporeità » e tale esigenza anche noi attestiamo conferendo alle « integrazioni wilkinsiane » il termine di « frammento corporeo ». È piuttosto da ricordare che Wilkins parla di « misurazione del significato così come Osgood ⁽⁷⁹⁾, ma ciò non esclude che il suo procedere implichi una forte carica immaginativa. Già si è detto che l'immaginazione — come momento primario dialettico della sintesi conoscitiva (Croce) ⁽⁸⁰⁾ oppure come estremo del *continuum* teoretico (Hutchinson) ⁽⁸¹⁾, e il momento intellettuale-valutativo rispettivamente: a) creano il paragone o i presupposti della transazione e b) li formano in teoretica chiarezza e compiutezza, senza opporre nessuna pregiudiziale alla natura, se quantitativa o qualitativa, dei contenuti da assorbire. Il fatto che, come vedremo, Wilkins parli di misurazione e che anche l'abbia applicata, non esclude un suo procedere immaginativo né che la sua di fronte alle vie classiche dell'« associazione multi-fattoriale » sia anche una via qualitativa o la presupponga, proprio come la via della « misurazione delle teorie » presuppone la formulazione qualitativa ad es. della « associazione dif-

⁽⁷⁹⁾ C. E. OSGOOD, SUCI G. J., P. H. TANNENBAUM, *The Measuring of Meaning*, Urbana, Illinois, 1957.

⁽⁸⁰⁾ B. CROCE, *La storia ridotta sotto il concetto generale dell'arte*, I primi saggi, Bari, 1919 e *Estetica come scienza dell'espressione e linguistica generale*, Bari, 1903.

⁽⁸¹⁾ E. D. HUTCHINSON, in: MULLAHEY PATRICK, *Study of Interpersonal Relations*, New York, 1949.

ferenziale» infatti prima che misurazione tale via è scoperta di nuovi nessi che istituiscono un rapporto di valore; e d'altra parte la immaginazione non esclude la possibilità di una misurazione: anzi proprio per questo essa è radicalmente immaginativa e qualitativa in quanto contenuti qualitativi possono subire una modificazione di attualità, divenendo contenuti quantitativi.

Riferendosi appunto a un nuovo value transfer system, (v. poi) lavoro sociale-ingegneria sociale e specificatamente a uno studio di Marples⁽⁸²⁾ sulla presa di decisioni (decision-making) dei disegnatori industriali (design engineers), studio che metteva in evidenza due nature di sistema decisionale, il primo gerarchico inteso a ordinare le soluzioni proposte in termini di giudicata facibilità⁽⁸³⁾, l'altro⁽⁸⁴⁾ non gerarchico in termini di vantaggi e desiderabilità⁽⁸⁵⁾, Wilkins solidalmente con Marples valorizza il ruolo dell'intuizione e dello sforzo creativo dando ragione a tutta l'impostazione teorica da noi proposta e dando anche ragione alla nostra critica impostazione del « Social Deviance » di Wilkins: apparentemente neopositivista e neoempirica essa invece è in grado anche di cogliere il valore della intuizione e pertanto si pone come ulteriore e superiore momento immaginativo di misurazione e percezione: effetto questo non solo di una implicita spinta verso tale direzione ma di un considerevole grado di interno autocontrollo. Non poteva invero mancare un Autore che esplicito costante richiamo rivolge alla tolleranza e alla impostazione democratica dei problemi. « Del resto anche il ruolo della teoria era notato in questi studi di due casi (industriali, n.d.r.) e la mancanza di fascino era apparente. « La ricerca, pare, è più una materia di competenza tecnica che di lampi di genio, dei flashes dell'ispirazione... Non-

(82) L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964.

(83) L. WILKINS, loc. cit., fig. 11.

(84) L. WILKINS, loc. cit., fig. 12.

(85) L. WILKINS, loc. cit., 262.

dimeno le difficoltà dei problemi domandano innovazione. Spesso le proposte iniziali di una soluzione erano comparativamente (in genere) pedestri... Tali proposte erano usate a scoprire o illuminare la reale difficoltà del problema e quando questo era raggiunto doveva essere trattato con qualche ben appropriata tecnica. Con il tempo ciò è stato ottenuto con una quantità di sub-problemi e un risultato era raggiunto che è estremamente prezioso e solleva la nostra ammirazione". Sebbene ciò ha comportato più arduo ragionamento che ispirazione, una incidenza di questa era notata nel problema commerciale. « Il momento dell'ispirazione occorreva quando l'ipotesi era formulata. Questo — scrive Marples — era un istante di illuminazione che, io stimo, deve essere posto entro il tempo di pochi minuti. " Evidenza di comportamento è stata accumulata gradualmente e l'ingegnere la rivede e di nuovo ricerca per una spiegazione in termini di teoria idrodinamica e termodinamica. Qualche evidenza aggiunta provvedeva una chiave e allora una ipotesi era formata che spiegava ogni cosa". « Il disturbo viene così superato semplicemente e logiche deduzioni una volta completate sono sufficientemente ingegnose per essere brevettate ». « I calcoli... possono essere solo applicati a problemi la cui natura è percepita. Per es. una struttura può essere forzata a portare un peso dato, ma se non è percepito che le condizioni del peso quadreranno con lo sforzo, calcoli erronei possono essere fatti. Qui non vi è modo di sapere che tutti i subproblemi di un dato disegno sono stati percepiti e i necessari calcoli e i tests fatti. L'abilità a percepire subproblemi è uno dei maggiori contributi della esperienza » ⁽⁸⁶⁾.

I frammenti immaginativi integrati di Wilkins meritano una estesa ricapitolazione sia nel campo della criminologia teorica che nel campo della criminologia pratica.

Criminologia teorica.

⁽⁸⁶⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 264.

Il modello generale integrato (fisico, indeterminato - informativo - sottoculturale - percettivo...).

« È possibile che talune società, per qualche ragione, trovino necessario trattare la deviazione con estrema intolleranza, e altre siano abili a tollerare più grande grado di deviazione e, come risultato di *tale tolleranza, sperimentino meno seria deviazione*. Pare possibile a una società di operare in tale modo che il suo sistema di sanzioni sociali diventi svalorizzato. Se un tale « feedback mechanism » è in operazione, il sistema entro cui ciò è applicato tende verso l'instabilità. Se un piccolo iniziale stimolo genera una risposta, parte di questa risposta diviene un ulteriore stimolo e ne risulta un altamente critico e potente servo-meccanismo. Tale « feedback mechanism » è perlomeno implicito nell'opera teoretica di Kitsuse e Dietrick. Una ripresa in considerazione della teoria di Sutherland dell'associazione differenziale conduce Kitsuse e Dietrick a modificarla nel seguente modo: 1) L'individuo apprende i valori della sottocultura; 2) le motivazioni dell'individuo per la partecipazione alla gangs sono varie; 3) il malintenzionato (malicious) comportamento, non-utilitaristico e negativistico che è appreso attraverso la partecipazione alla sottocultura si riferisce a normali negative sanzioni, reiezione e limitazione di accesso a stati di prestigio entro il sistema della classe media; 4) così una partecipazione alla sottocultura delinquente crea simili problemi per tutti i suoi partecipanti; 5) la risposta dei partecipanti alla barriera eretta per escluderli dallo status nel sistema della classe media significa che gli standards della « rispettabile società » vengono ostilmente respinti e una enfasi dello status entro la gang delinquente; 6) la risposta negativa rinforza le norme maliziose; non utilitarie e negativistiche della sottocultura ». I legami di questa catena circolare possono essere descritti come un « circolo positivo di controreazione » (positive feedback loop). Mentre tale circuito continua, la situazione continuerà a dare ulteriori e ulteriori devianti. Il punto di entrata in tale sistema che

può risultare in modificazione del circuito non deve essere necessariamente significativo in termini di risultato. È più facile entrare in un punto piuttosto che in un altro, ma idealmente si richiede di cambiare il circuito in un feedback negativo cosicché il sistema tende verso una stabilità desiderabile. Sarà notato che Cloward e Ohlin, Kitsuse e Dietrick limitano il loro modello al comportamento della gang, mentre tali restrizioni non paiono essere necessarie se la loro teoria è estesa a una generale teoria della deviazione ». Wilkins prosegue: « secondo la teoria generale della deviazione le definizioni di comportamento deviante si relazionano all'informazione delle esperienze culturali degli individui che fanno le definizioni. Si nota che sia le comunità di santi che le comunità di criminali definirebbero certi comportamenti come trovantisi al di fuori dei limiti della tolleranza della loro particolare cultura. Se le definizioni di deviazione dirigono a rimuovere dall'esperienza della gente " normale " certe persone devianti, le future definizioni di deviazione non includeranno l'esperienza relazionata a quelli così rimossi. Inoltre, se l'azione contro i devianti è tale che essi non sono mantenuti entro il generale sistema di valori e controlli, il nuovo gruppo creato dalla definizione, così come il gruppo residuo, tenderà a costruire nuovi valori e controlli. Non solo la popolazione parentale cesserà di includere entro la sua propria esperienza l'informazione rilevante per il deviante, ma i devianti possono cessare di avere informazioni riguardanti il normale comportamento. Questo meccanismo si relaziona al circuito proposto da Kitsuse e Dietrick. In termini del modello antecedentemente basato sul calcolo delle probabilità, la situazione non deve rimanere statica. Il settore che è isolato dalla definizione non può rimanere congiunto alla generale distribuzione. La transizione di una distribuzione a differenti distribuzioni ⁽⁸⁷⁾ è nei termini del presente modello illustrata nella figura 5. Ci si lasci

(87) L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 39.

dapprima considerare le deviazioni dalla parte sinistra tagliata fuori che è stata associata in queste illustrazioni con le estremità « colpevoli » o « criminali » della scala.

È ora possibile prendere in considerazione i postulati generali particolarmente espressi nelle pagine precedenti e relazionarli in una teoria complessa, in un modello criminogenetico generale che in particolare integri quello di fig. 5 riguardante la evoluzione dei sistemi sociali sottoculturali e devianti.

1. Esiste la tendenza a comportarsi, rispetto a situazioni e a cose del mondo circostante, così come le percepiamo.
2. Le distinzioni per ciò che è legittimo e ciò che è illegittimo vengono fatte da un punto di vista culturale.
3. Le opportunità legittime e quelle illegittime possono essere distinte, e l'equilibrio fra i due tipi di opportunità costituisce una variabile importante.
4. Se l'equilibrio fra opportunità legittime e illegittime resta costante, il numero dei delitti tenderà a variare a secondo del numero totale delle opportunità. Di conseguenza, l'interruzione dell'equilibrio modificherà la percentuale dei delitti, se la percentuale è considerata in relazione alla struttura delle opportunità.
5. Dal momento che le percezioni influenzano il comportamento, le definizioni (o percezioni) della cultura agiscono sui membri della cultura e delle sottoculture, come percepite e definite dalla cultura stessa.
6. La capacità umana di formulare decisioni (o assunzione delle informazioni) è influenzata non soltanto dalla natura dell'informazione, ma dal « canale » attraverso il quale essa viene ricevuta.
7. L'informazione percepita come irrilevante (ortogonale) alla dimensione dell'azione, è trattata come « non informazione ».
8. I sistemi nei quali l'informazione relativa al funzionamento del sistema viene rappresentata al sistema stesso, presentano caratteristiche differenti dai sistemi nei quali tale « controreazione » (feedback) delle informazioni manca o è minima.
9. I « valori presunti » non operano a caso e pertanto le probabilità reali non spiegano il comportamento; persino i valori presunti possono costituire una base

sufficiente per la predizione del comportamento, poichè le probabilità piccole non vengono considerate nei termini di massimalizzazione dell'esito. 10. Le norme sono stabilite per la cultura, ma diverse sezioni della cultura stessa dovranno superare difficoltà più o meno grandi per conseguire il successo nell'ambito delle norme previste.

Sarà possibile mostrare simile meccanismo che opera al punto tagliato fuori a destra, e generalizzare la teoria a un ulteriore stadio. La modificazione della informazione valevole entro le sezioni troncate della distribuzione genererà forze che premeranno centrifugamente sulle due distribuzioni. Le norme della distribuzione tagliate fuori non saranno a lungo le stesse norme della distribuzione da cui l'identificazione è stata separata (cioè le distribuzioni parentali). Cioè invece di forze centripete verso la norma generale di cultura, le norme di parti troncate della distribuzione riveleranno caratteristiche di una forza centrifuga. Questo è naturalmente un altro modo di esprimere l'effetto del « circuito di cotroreazione ». Usando lo stile di presentazione di Kitsuse e Dietrick come nella precedente sezione il seguente sistema feedback può essere proposto:

minore tolleranza conduce a:

più atti definiti come delitti;

conduce a:

più azioni contro i criminali;

conduce a:

più delitti tra i gruppi devianti;

conduce a:

minore tolleranza di devianti tra i gruppi conformisti e in circolo di nuovo (*round again*).

L'anzidetto gruppo di postulati non può essere coordinato in un semplice modello unidirezionale di causa uguale effetto. Il modello proposto può essere descritto come un sistema di deviazione-amplificazione. Il tipo di modello proposto è ben stabilito da Magoroh Maruyama (1962). Questo autore afferma:

« La legge di causalità può ora essere rivista per stabilire che una piccola iniziale deviazione che è entro il campo di un'alta probabilità può svilupparsi in una deviazione di una molto bassa probabilità o (più precisamente) in una deviazione che è molto improbabile entro la struttura interna di una causalità probabilistica unidirezionale ». Modelli basati su sistemi di deviazione-amplificazione sono stati trovati necessari per spiegare il comportamento economico e non è sorprendente nè rappresenta un alto grado di originalità il proporre simili modelli per altre forme di comportamento umano che richiedono soddisfazione. Le implicazioni del sistema-amplificazione sono estensibili in grande profondità; come dice Maruyama « questi modelli non sono in rapporto con la sacra legge della causalità della filosofia classica che stabilisce che simili condizioni producono simili effetti ».

È ora possibile dimostrare che in taluni casi simili condizioni possono risultare in prodotti dissimiliari. Applicando il modello generale dinamico e i postulati stabiliti prima al problema particolare del crimine, può essere proposto il seguente sistema:

a) certi tipi di informazione in relazione a certi sistemi, conducono a più atti definiti come devianti;

b) individui implicati negli atti così definiti sono tagliati fuori (« *cut off* ») dai valori del sistema parentale in un reale processo di definizione;

c) l'atto di definizione provvede un gruppo di informazioni per gli individui considerati e questi cominciano a percepire loro stessi come devianti (forse il principale modo con cui una persona arriva a conoscere che tipo di persona essa è, è attraverso la controreazione da altre persone);

d) l'azione condotta dalla società e l'auto-percezione risultante degli individui definiti come devianti, conduce all'isolamento e alienazione di individui specifici;

e) questo provvede la prima parte del sistema deviazione amplificazione. La definizione della società conduce allo sviluppo dell'autopercezione come « deviante » sulla parte degli « esterni » (v. sempre fig. 5 n.d.r.) e ci si deve difficilmente aspettare che gente che è esclusa da un sistema continuerà a considerare sè stessa come parte di questo;

f) i gruppi devianti tenderanno a sviluppare i loro propri valori che possono scontrarsi con i valori del sistema parentale, il sistema che li considera come « zone esterne » cioè fuori legge;

g) la deviazione incrementata dimostrata dai gruppi devianti (risultante dall'effetto deviazione-amplificazione dell'autopercezione, che circolarmente può essere derivata dagli atti definenti dalla società) risulta in più azioni coattive dei gruppi conformisti contro i non conformisti;

h) l'informazione intorno al comportamento dei non conformisti *f* (v. f.) ricevuta dai gruppi conformisti conduce a più atti definiti come devianti o a una più stringente azione contro gli « esterni » e così il sistema totale *a-g* può continuare a circolare sempre di nuovo in un circuito di amplificazione.

Questo tipo di modello non deve essere considerato troppo sorprendente. Una situazione simile spiega il tipo di relazione tra presunzione e prezzi sul mercato delle merci. Se questo tipo di modello è un'agevole rappresentazione del sistema sociale in relazione al comportamento deviante, qualche predizione interessante può essere tratta dalla teoria. In particolare se un modello di questa specie viene applicato, non è necessario dimostrare che parti individuali hanno un largo effetto su ogni dettaglio del sistema; l'importante significato di questo modello è che esso rappresenta un sistema instabile. Piccole iniziali differenze, forse anche dovute a variazioni casuali nella rete, possono esitare in molto larghe forze. Un numero di reciproci processi causali può essere identificato in altri campi della scienza dove lo stimolo iniziale era estremamente piccolo e forse gene-

rato a caso, ma dove il risultato finale era di molta considerevole importanza. È possibile esaminare questo modello in relazione a qualche differenza nel comportamento criminale che non è stata spiegata in modo soddisfacente dal modello della semplice unidirezionale causa uguale effetto. La maggior parte degli studiosi del problema della dedizione agli stupefacenti hanno espresso interesse nel fatto che l'Inghilterra non ha reali problemi in questo campo, mentre ciò rappresenta un molto considerevole problema negli Stati Uniti e in qualche altro Paese. Molti osservatori dagli Stati Uniti hanno studiato il sistema della dedizione agli stupefacenti e del controllo dei narcotici in Inghilterra. Sebbene differenti osservatori dall'America si trovassero in Inghilterra nello stesso tempo e discutessero con le stesse persone, il loro punto di vista differiva in riferimento a ciò che era osservato.

Taluni scrittori hanno riportato di non aver reperito differenze tra i sistemi di controllo inglesi e americani, altri hanno trovato che essi stimavano che dovessero esistere maggiori differenze. Appare che la percezione dei sistemi di controllo differisce tra gli osservatori che sono di fatto osservanti la stessa cosa e facenti similari esperienze. Qualcuno ha invocato che differenti sistemi di controllo nei due paesi dovrebbero spiegare la differenza nell'incidenza dell'abuso, altri invocato che, dal momento che non vi erano differenze o nessuna significativa, i differenti comportamenti di assunzione non dovevano essere dovuti a differenze nei sistemi di controllo. Può essere che questi contrastanti punti di vista da parte degli esperti siano capaci di risoluzione attraverso la teoria proposta. Forse il seguente sommario di asserzioni indica un soddisfacente modello per questo problema.

a) La percezione (« immagine ») dell'uso delle droghe in Inghilterra differisce da quella degli Stati Uniti.

b) La percezione dell'assunzione differisce.

c) La percezione della polizia differisce.

d) Piccole differenze del sistema di controllo o anche nella percezione del sistema di controllo possono generare larghe differenze nella percezione dell'abuso che potrebbero amplificare gli effetti dei controlli ufficiali.

e) Un minor numero di azioni sono definite « crimine » in Inghilterra e come risultato un minor numero di persone sono definite come « criminali » qualunque differenza obiettiva possa esistere.

f) L'equilibrio tra mezzi legittimi e illegittimi per ottenere le droghe differisce nei due paesi.

g) « Il gruppo informativo » riguardante il sistema ufficiale di controllo sia nelle culture che nelle sottoculture dei due paesi differisce.

h) Una differente percezione di una situazione darà origine a un comportamento differente, dal momento che il comportamento tende ad essere consistente con la percezione.

Se persone vengono escluse dal sistema esse quasi certamente non potranno più sentirsi parte del sistema. Si tratta dello stesso argomento tradotto in termini di alienazioni e anomia. Appare che le sanzioni applicate dalla società alle sue sottoculture possono apparire a tali persone così estreme che essi divengono alienati dal sistema generale di valori di questa società. Respingere un x deviante, se il valore x non è largo, può agire come una informazione modificante la sua tolleranza (x) attraverso la sua esperienza della cultura.

Se una società tronca la sua normale distribuzione a bassi valori di deviazione standard tenderà a ridurre la coesività del suo proprio ordine sociale. Mancanza di tolleranza per un comportamento che non è completamente *intollerabile* può mancare i suoi propri fini, non solo attraverso la svalorizzazione delle sanzioni, ma anche inducendo un'autodefinizione di deviazione, mentre una tale definizione non è giustificata in termini di *disfunzione sociale del comportamento* » ⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁸⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 89-94.

Modelli di criminologia pratica

Panzer Research Strategy. Respingendo il procedere alla cieca nel campo del lavoro sociale e della ricerca, Wilkins sostiene anche qui la necessità di modelli indirizzati a una strategia nella « guerra al delitto » della cui complessità si può avere un'idea in fig. 6 pag. 123 di *Social deviance*. Viene chiamata *Panzer Research Strategy*. Il « *panzer model* » è una strategia simile a quella usata dall'armata tedesca nella guerra « 1939-45 che era piena di successo nell'accerchiare (*turning*) la linea *Maginot*. Carri armati altamente mobili e forze corazzate dotate di ogni ragionevole auto controllo con considerevoli delegati poteri di libertà d'azione, si spinsero profondamente nel territorio nemico e operarono " oltre le linee ". Queste forze, inizialmente indipendenti si riunirono oltre il " fronte " — perciò il concetto di linea di fronte divenne quasi significato. Tuttavia un tale tipo di ricerca può dare luogo a inconvenienti di controreazione⁽⁸⁹⁾. Inoltre⁽⁹⁰⁾ vi sono cinque livelli di azione sociale e campi in rapporto per la ricerca sociale: *a*) biologico; *b*) psicologico (individuale); *c*) sociologico (gruppi); *d*) culturale (ambienti, ecc.); *e*) sociale strutturale (sistemi di macroscopico controllo). È possibile operare e ricercare a ognuno di questi livelli. L'azione fatta a un livello può interreagire con effetti a un differente livello. Il costo di operazioni a differenti livelli può variare e così pure l'esito. In una teoria generale della deviazione un metodo per operare sopra sistemi era suggerito: il sistema può essere modificato " a tollerare " (o accomodare) più deviazioni, particolarmente le deviazioni percepite come disfunzionali. Secondo questa teoria un cambiamento nel *sistema* avrebbe desiderabile ripercussione ad altri livelli sottostanti all'individuo. In modo similare la stessa teoria propone che l'identificazione di individui può por-

⁽⁸⁹⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 124-125.

⁽⁹⁰⁾ L. WILKINS, *loc. cit.*, 131.

tare al loro isolamento e forse alla loro identificazione come deviante: cosicchè anche trattamenti terapeutici possono avere effetti indesiderabili dovuti all'isolamento dell'individuo dal generale sistema di controllo sociale. Ma vi sono anche vie di operare su *sistemi* particolarmente rispetto alle misure di prevenzione del delitto. L'uso di sistemi di controllo macroscopico nel campo del comportamento economico è ben stabilito. L'uso del bilancio dei tassi d'interesse al fine di modificare il comportamento economico individuale è un esempio di sistema di controllo macroscopico. Pare esistano più vie per rendere i delitti meno economicamente attrattivi e vie per farli meno psicologicamente e sociologicamente attrattivi che non dipendono da modificazioni della personalità individuale, ma operano su *sistemi* ⁽⁹¹⁾.

Qui Wilkins è anche animato da un notevole grado di pragmatismo fino a giustamente rivendicare l'azione su « sistemi » e non solo sugli individui come criterio di verità per le teorie.

« *Language model* » e *trasferimento di valori*. Occupandosi ora della traducibilità dell'etico sociale in « obbiettivo » egli nota che il metodo scientifico all'inizio si trova di fronte soltanto un'« etica generale e sociale » ⁽⁹²⁾. L'etica è un riflesso della società in cui viviamo come scienziati, amministratori, o altri cittadini. L'etica vista in relazione a certi incidenti o situazioni entro il sistema, porta alla suggestione che occorre cambiare specifiche situazioni o istituzioni e la direzione dei cambiamenti proposti è spesso scritta in termini di percepiti « bisogni » della gente interessata. Al punto in cui i « bisogni » sono discussi la teoria e l'etica sono strettamente relazionati. I metodi della soluzione del problema che sono ottimali non possono essere isolati da considerazioni etiche e dalla natura degli stessi proble-

⁽⁹¹⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 132.

⁽⁹²⁾ L. WILKINS, *loc. cit.*, 178.

mi. È probabile tuttavia che i metodi derivati in connessione con la soluzione dei problemi a un più basso livello di astrazione, cioè i metodi dell'inchiesta scientifica possono gettare qualche luce sulle vie nelle quali la problematica dei criteri possa essere attinta. A livello dei postulati dell'etica il linguaggio cui le operazioni faranno posto sarà indubbiamente un « linguaggio dell'amministrazione » piuttosto che il « linguaggio della scienza ».

L'interesse di Wilkins per il linguaggio era evidente già da ⁽⁹³⁾. « Il linguaggio è forse la variabile a più alta incidenza » nell'apprendimento dei valori delinquenziali, cioè sul modo in cui, come precisa Bernstein (1961) « The outside get into the inside ».

Differenti livelli o tipo di linguaggio dovranno essere relazionati gli uni agli altri attraverso il processo di « andare nel modello ». Questo processo fa nascere problemi nel campo della comunicazione. Il concetto di comunicazione fornisce un'area specifica per l'applicazione del metodo scientifico nella sua appropriatezza e con questo mezzo molti specifici « problemi scientifici » possono essere congiunti per stabilire il generale problema sociale. Ma dal momento in cui molteplici e specifici problemi scientifici possono essere implicati in ogni problema generale, la comunicazione diviene un punto centrale di emergenza. La comunicazione involve non solo il concetto di linguaggio, ma i mezzi attraverso cui i messaggi sono codificati, trasmessi, ricevuti e decifrati.

È possibile che differenti *sistemi* attraverso cui fluisce l'informazione sia codificato accumulato e trattato fino ad avere una influenza sia sull'esito che sulla natura della stessa informazione ⁽⁹⁴⁾.

Può essere che la difficoltà di comunicazione tra differenti persone in differenti ruoli di relazione alla soluzione di pro-

⁽⁹³⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 41.

⁽⁹⁴⁾ L. WILKINS, loc. cit., 179.

blemi sociali è dovuto in parte al mancato riconoscimento della matematica e della misura come forma di linguaggio ⁽⁹⁵⁾.

Operatori sociali spesso obiettano all'uso di modelli matematici quando hanno a che fare con problemi che riguardano il comportamento umano ⁽⁹⁶⁾.

In una nota sulla filosofia della misurazione Wilkins scrive:

« Taluni scrittori hanno stabilito che essi possono accettare i metodi " logici " nello studio del comportamento umano, ma che essi non possono accettare l'uso di modelli matematici. Ma la linea divisoria tra matematica e logica (specialmente logica simbolica) non è definita in questo argomentare. Per questo, dato che tra i linguaggi dello scienziato sociale, amministratore sociale e tecnico sociale, esiste una distinzione senza reale differenza ⁽⁹⁷⁾ ed è possibile uno sviluppo e traslazione da uno all'altro in appropriati stadi piuttosto che una forzata mescolanza (ciò il Wilkins chiama *Model Language*), la traslazione e lo sviluppo sono necessari prima che la questione amministrativa possa essere mutata in questione che può essere portata nel modello. La soluzione può essere trovata nel modello di linguaggio ma di nuovo una trasformazione è richiesta dopo il completamento della ricerca nel linguaggio della politica generale.

Una indicazione degli stadi che conducono dalla posizione generale di un problema sociale alla specificazione dei criteri che possono essere fatti in modello di ricerca è dato dalla fig. 9. Quando un accordo è stato raggiunto a livello della politica generale, più specifici obiettivi possono essere stabiliti e quando l'accordo è stato raggiunto su questi l'azione proposta per raggiungere gli obiettivi abbisognerà di essere schematizzata. A ogni stadio di trasformazione occorreranno più comunicazioni e controllo di un linguaggio con un altro al fine di assicurare che la trasformazione è adeguata. Eventualmente specifici pro-

⁽⁹⁵⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 184.

⁽⁹⁶⁾ L. WILKINS, loc. cit., 184.

⁽⁹⁷⁾ L. WILKINS, loc. cit., 184.

positi, sia a lungo che a corto termine, di ogni proposta linea di azione, devono essere esplicitamente stabiliti. Propositi a lungo e corto termine sono quasi in conflitto e in casi in cui essi si comportano in questo modo qualche stadio di trasformazione è sospetto, come pure sospetta ne è la ragione corrispondente»⁽⁹⁸⁾.

Naturalmente sarà evidente (v. *input* e *output* pag. 237) che «la natura delle misure fatta all'entrata e all'uscita, o misure di aspettazione e attuale esito (risultato) deve essere delle stesse esatte dimensioni e degli stessi termini se essi debbono essere vicendevolmente comparati e relazionati e debbono essere rapportati ad una particolare azione sociale e i suoi obiettivi»⁽⁹⁹⁾. Anche qui domina la verità pragmatica e il probabilismo epistemologico⁽¹⁰⁰⁾.

Anche in merito alla misura e stima dell'« esito » della azione sociale affiora non solo il procedere analogico di Wilkins, ma anche la sua tendenza alla materializzazione (*Getting in the model*) dell'integrazione. Finora per « model » si è inteso qualcosa di astratto, una rappresentativazione simbolica e tali in criminologia sono, ad esempio, i modelli teorici sociopsicologici di Gold basati sulla ingenua enfasi topologica derivata dalla « teoria del campo » di K. Lewin⁽¹⁰¹⁾⁽¹⁰²⁾, ma non bisogna dimenticare il carattere concreto e materiale del primo modello in economia, il famoso settecentesco « *Tableau Economique* » del Quesnay⁽¹⁰³⁾. Basta a questo fine generico, ma non meno indicativo, comparare i citati modelli sociopsicologici di Gold basati su una astratta simbolica « dinamica » con il « *Tableau Economique* » di Quesnay-Denis, in cui la circolazione delle ricchezze avviene

⁽⁹⁸⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 183.

⁽⁹⁹⁾ L. WILKINS, loc. cit., 237.

⁽¹⁰⁰⁾ L. WILKINS, loc. cit., 238.

⁽¹⁰¹⁾ M. GOLD, *Status Forces in Delinquent Boys*, Michigan, 1963.

⁽¹⁰²⁾ K. LEWIN, *Field Theory in Social Science*, New York, 1951.

⁽¹⁰³⁾ R. SUAUDEAU, *Les Représentations figurées des Physiocrates*, Paris, 1958.

tra entità *materiali*, gli agricoltori, gli industriali, i proprietari, lo Stato (e non semplicemente i « piccoli gruppi » e così via), è evidente una divisione tra struttura (la Terra) e la superstruttura (il Diritto) e soprattutto le ricchezze appaiono sotto forma reale di materie prime e prodotti manifatturati, anzi in fig. 18 ⁽¹⁰⁴⁾, il circolo avviene addirittura senza l'intervento del simbolo « moneta », è pertanto un circolo di solo valori (v. anche esempio nella conclusione del presente studio).

Invero, qui non è preliminare la teoria, ma si può dire che la teoria e fatti sono contemporanei.

E ci riferiamo ai punti del cap. 9: *Derivet Measures: Cost, Pay Off - Money as an Ethic and a Criterion - Value Transfer Systems - Input output models* ^{J¹⁰⁵}).

Misure derivate. (Costo, pagamento dell'esito. La moneta come un'Etica e un criterio).

Il richiamo alle misure derivate è un altro esempio di attività analogica.

« È stato notato che le misure che si relazionano direttamente allo scopo di uno studio o progetto non possono essere usate a determinare priorità per diversi tipi di progetto poichè la necessaria comparazione richiede che le misure siano negli stessi termini ». Invece « misure derivate che possono rapportare il beneficio sociale ottenuto da differenti tipi di progetto diretto a differenti tipi di problema sociale, hanno il vantaggio di rendere possibile un giudizio di priorità tra vari progetti e forniscono misure degli effetti di ogni specifico progetto ⁽¹⁰⁶⁾. È ovvio che come derivata misura che accende dati significativi lontano dal campo in esame il Wilkins considera il costo e il pagamento in moneta (« *Cost, Pay-off* »): ma nel nostro quadro immaginativo complesso e nella materializzazione del mo-

⁽¹⁰⁴⁾ R. SUADEAU, *Les Représentations figurées des Physiocrates*, Paris, 1958.

⁽¹⁰⁵⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 227-254.

⁽¹⁰⁶⁾ L. WILKINS, loc. cit., 244.

dello le eventuali ripercussioni di un piano di azione sociale o di altra variabile potranno essere accese da diversi tipi di misurazione, nonchè da diverse modalità di apprensione. Qui, invero, è proprio la via dell'apprensione a materializzare i vari dati.

Nel capitoletto *Moneta come etica e un criterio* ⁽¹⁰⁷⁾ il costo o valore ha più vantaggi come misura dei fenomeni sociali. Un trauma fisico e anche la morte hanno un valore finanziario attuariale. Pare perciò sorprendente che tale comune denominatore non sia usato a standardizzare taluni fondamentali indici sociali. È possibile tuttavia, quando le misure di costo sono usate, di provvedere una base costante nel tempo in riferimento a taluni concetti economici come « prodotto nazionale lordo » o valore della libbra o dollaro nel passato.

In parte, proprio nella traduzione dell'etica in economia emerge la materializzazione del modello. Naturalmente la moneta « non ha un reale valore, essa è solo un mezzo di scambio » ⁽¹⁰⁸⁾. Moneta non è lo stesso che « valore » sebbene i valori possano essere espressi in termini monetari ⁽¹⁰⁹⁾. Ciò serve di preliminare avvertenza sul concetto wilkinsiano di *Value transfer*, dove appare appunto il termine *valore* e non moneta. Egli è persuaso intimamente, e ciò conferma la sua attitudine immaginativa, che altri sistemi di scambio del valore (dei valori) che non la moneta possono esistere e noi aggiungiamo debbano essere ricercati: è questo un punto di vitale importanza per la criminologia integrata, di riuscire a condurre alla formazione di frammenti criminologici integrati; ma, come dirà poi ⁽¹¹⁰⁾, la nostra attuale ignoranza dei cifrari di *transfer* significa che questi non possono essere considerati in altro modo e che la moneta è il solo cifrario a disposizione della nostra so-

⁽¹⁰⁷⁾ L. WILKINS, *Social Deviance*, London, 1964, 244.

⁽¹⁰⁸⁾ L. WILKINS, loc. cit., 245.

⁽¹⁰⁹⁾ L. WILKINS, loc. cit., 247.

⁽¹¹⁰⁾ L. WILKINS, loc. cit., 248.

cietà. Del resto anche il suo richiamo al metodo di Leontiev ⁽¹¹¹⁾ dell'entrata e uscita e alle sue matrici progressive e scacchiere ci assicura che per lui « la moneta non è lo stesso di " valore " sebbene i valori possono essere espressi in moneta ». Il metodo di Leontiev appunto consiste nel descrivere le relazioni inter-industriali vale a dire la circolazione delle merci da una branca all'altra (acciaio brutto dà acciaio finito, dà costruzioni metalliche, ecc.) per entrate (*input*) e per uscite (*output*) e ciò non necessariamente deve essere fatto in termini monetari. Perciò dietro a tutto sta un realismo criminologico di impronta culturale. Infatti, aggiungiamo, non è più precoce lo scrivere i *transfer* in termini di *valore* nell'interno della scienza economica, tenendo presente per valore « il tempo di lavoro socialmente necessario » (Marx: *Il Capitale*) ⁽¹¹²⁾. Egli giunge alla conclusione che etica ed economia non sono termini eterogenei e che la prima può essere tradotta nei termini della seconda.

È interessante notare che « la quantità di assassinii è convenzionalmente rapportata alla popolazione e di qui al numero potenziale delle vittime sebbene questo possa essere fortuito tenendo conto della natura della relazione tra l'aggressore e la vittima o vittime. Ma il numero di ladri d'automobile, danaro, o altre valutabili non è relazionato alla « popolazione di automobili », danaro o valutabili utilizzabili come *items* offrenti tali occasioni. La costante natura della quantità di assassinii sopra un largo numero di anni è spesso commentata dai criminologi, ma non può una simile costante apparire se altri crimini fossero rapportati ai mezzi validi per commetterli? La relazione del valore al costo fa tali comparazioni possibili. Qui vi è qualche indicazione che tali costanti appaiono, ma l'assenza di dati sul

⁽¹¹¹⁾ A. CHABERT, *Le système d'input-output de W. Leontieff et l'analyse économique quantitative*, Economie Appliquée, I, 1940.

⁽¹¹²⁾ C. MARX, *Il Capitale*, Roma, 1956; N.I. BUCCHARIN, *Oekonomie der Transformationsperiode*, Hamburg, 1922; B. CROCE, *Materialismo storico ed economia marxista*, Bari, 1946; A. PRESENTI, *Lezioni di Economia politica*, Roma, 1959.

valore e il costo rende difettosa l'interpretazione dei risultati. Anche i delitti di violenza alla persona sembrano essere interpretati in modo pienamente significativo quando l'offesa è rapportata ad una base di costo. L'offesa fisica può avvenire in molti modi, a casa, nella fabbrica, nella strada o per offesa criminale. L'infortunio sul lavoro industriale è soggetto a indennità — cioè una cifra di costo è riferita all'incidente. Pare più soddisfacente comparare il costo di un infortunato industriale che semplicemente contare i casi riportati (d'infortunio), e tale punto di vista è generalmente accettato come razionale, ma delitti di violenza contro la persona sono contati senza riferimento all'offesa — perciò la vittima non appare come fattore significativo nelle statistiche del crimine. Questo accade poiché il delitto è rapportato all'etica e non a considerazioni finanziarie. Ma considerazioni etiche non possono essere misurate con il conteggio o con il costo. È stato infatti mantenuto che considerazioni etiche sono ortogonali all'informazione, decisione e pagamento, tutte cose che possono essere razionali, ma non etiche. Perciò fino a che devono essere stabilite decisioni razionali si assume che le considerazioni etiche devono essere ristrette. Ma un tempo ci si chiedeva: « che cosa un uomo dà in cambio della sua anima? ». Questa è una questione etica proposta in termini finanziari. È forse irragionevole suggerire che una misura della nostra etica personale e sociale è data da come noi siamo disposti a spendere il nostro danaro e da come noi stimiamo il costo delle cose e persone; noi spesso deprechiamo il passato con la frase: « la vita era di poco valore allora » o noi ci riferiamo con frasi similari alle culture che noi percepiamo avere più bassi standard etici che i nostri. Non dovrebbe essere suggerito che la risposta alla questione « che cosa darà un uomo in cambio della propria anima » non solo è una questione etica, ma anche un'esatta misura dell'etica di un uomo? Cioè l'interazione tra l'etica, che non può essere direttamente misurata, e il valore in termini monetari delle differenti azioni fornisce un

ovvio vettore dal quale il non conosciuto può essere misurato. Possiamo esprimere l'etica come (x), ma noi possiamo mettere in fila altri fattori in termini di (x) usando il vettore di valore monetario attribuito ad altri fattori. Se l'etica cambia, il risultante vettore cambierà in termini monetari.

La moneta non ha un reale valore, è meramente un mezzo di scambio, cioè è un modo di dire e mostrare che una persona o una società preferisce un *item* a un altro poichè essi sono preparati a pagare di più per questo. La società paga per i suoi aggressori il costo della reclusione e probabilmente considera questo costo cosa giustificata da un'addizionale sicurezza per i cittadini normali ⁽¹¹³⁾». Il Wilkins afferma giustamente che le statistiche sono di minor utilità dei dati basati sul concetto di "costo alla società" ». Il concetto di costo ha il grande vantaggio che questa base è collegabile al livello del prodotto nazionale lordo, costo della vita e altri indicatori economici. Rapportando i risultati sociali al concetto di costo per la società, possono essere istituite comparazioni in modo significativo, sia nel tempo che per i differenti tipi di risultato sociale. Quale è allora il costo del crimine. Quale il costo della sua prevenzione? Quale il costo del trattamento o penalizzazione degli aggressori ⁽¹¹⁴⁾?

Egli scrive anche che «l'aderire del valore della moneta alle azioni sociali (come la reclusione degli aggressori) rende possibile la descrizione dell'"attenuazione" degli effetti dell'azione sociale, cioè del distribuirsi particolare della moneta attraverso il sistema sociale. Il costo non è una assoluta misura, ma una misura di movimenti potenziali di beni e servizi: un concetto di "movimento" simile a quello di "relatività" ⁽¹¹⁵⁾. Così il valore di una pittura non si identifica naturalmente con il suo *transfer* in moneta ». Perciò malgrado la sua

⁽¹¹³⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 246.

⁽¹¹⁴⁾ L. WILKINS, *loc. cit.*, 246.

⁽¹¹⁵⁾ L. WILKINS, *loc. cit.*, 248.

forte tendenza monetaria il Wilkins ammette che noi « non conosciamo la natura dell'attenuazione dei valori *transfer*, cioè noi non conosciamo in che modo la moneta "risparmiata" in una direzione viene probabilmente applicata in altre direzioni o in che modo la moneta muove attraverso il sistema ». « Naturalmente non possiamo cominciare ad applicare un modello di questa specie fino a che non sia stata raggiunta una fondamentale trasformazione del concetto di valore in termine di moneta ». Ciò è appunto indizio del fatto che la moneta non è un valore e che quindi non ha valore strutturale; solo invero una descrizione in termini di valore potrebbe dare un'evidenza e forse anche una misura dell'intero sistema sociale [Marx⁽¹¹⁶⁾].

Qui ovviamente la critica immaginativa emerge in tutto il suo peso poichè essa pone l'esigenza che altri sistemi di scambio di valori debbano essere ricercati, anzi questo compito viene a identificarsi con il compito che sta davanti alla criminologia integrata: l'attenuazione avrà allora una ripercussione a vario livello su varî valori e i varî campi di un'azione sociale, ma non è detto che il risparmio debba significare l'investimento di masse di moneta in altre direzioni del sistema economico, ma anche sensibilizzazione di valori molteplici o molteplici trasferimenti e transazioni. Si è già visto il notevole passo in avanti fatto adottando il *transfer* di costo nel campo criminologico e anche del risarcimento del danno alla persona⁽¹¹⁷⁾: si può anche sospettare l'avanzamento che può essere ottenuto introducendo altri trasferimenti diversi alla moneta.

Value transfer system. « Forse il modo più semplice per considerare i problemi della valutazione dell'azione sociale è come problemi in trasferimento di valore, come questione di

⁽¹¹⁶⁾ K. MARX, *Il Capitale*, Roma, 1956; N.I. BUCHEARIN, *Oekonomie der Transformationsperiode*, Hamburg, 1922; B. CROCE, *Materialismo storico ed economia marxista*, Bari, 1946; A. PESENTI, *Lezioni di economia politica*, Roma, 1959.

⁽¹¹⁷⁾ L. DUBLIN e A. LOTKA, *The Money value of a Man*, New York, 1947.

distribuzione. La stima in termine di moneta dell'esito di certe linee d'azione è un mezzo per stimare la natura dei *transfer* che possono essere implicati. La moneta in quanto *transfer medium* fornisce una misura dei sistemi di scambio che possono essere utilizzati. L'assenza di conoscenza del cifrario *transfer* significa che i *transfer* non possono essere considerati in ogni altro termine e che la moneta è il cifrario di *transfer* e che solo questo è valido nella nostra società. Il cifrario è implicito negli atti di trasferimento in definizione. Se maggior moneta fosse trasferita a quelli che intendono considerare gli interessi dei sordi piuttosto che quelli dei ciechi, più servizi del benessere potranno essere attratti dai fini dei sordi (dai primi e non dai secondi). Se il valore di un programma per ridurre la delinquenza può essere paragonato con ogni altro programma in termini di spesa espressa in termini monetari, i due programmi potrebbero essere comparati e così valutati; di più l'effetto dei programmi potrebbe essere paragonato con il risparmio dei costi sociali ottenuti da molti differenti investimenti di servizi sociali (argomento *transfer*)... Un artista può creare una pittura da materiale quasi privo di valore, ma una volta che il valore è stato creato diviene un potenziale di *transfer* (cioè può essere tradotto in moneta). Parte dell'opera dell'artista può essere adeguatamente stimata solo in termini di *transfer* potenziale creato dalla sua opera — ciò non può essere stabilito dal concetto di "valore della pittura". A meno che ciò si riferisca a persona che può desiderare avere l'opera per se stessa, ciò non è creazione di valore, ma in realtà è l'espressione del desiderio degli altri a possedere la pittura che rappresenta il suo valore stimato sul mercato. Questo tipo di modello del sistema economico preme sopra i criteri che noi possiamo considerare nell'azione sociale. Una campagna piena di successo intesa a stimolare l'assistenza della chiesa stimolerà la vendita di cappelli e di libri di inni religiosi. L'uscita di beni e servizi da un settore dell'economia diventa entrata in altri settori. La rete di *transfer*

di valore è stata studiata dagli econometristi secondo matrici di entrata e uscita. L'econometrica concerne l'utilizzazione delle risorse naturali e umane attraverso il *medium* del *transfer* di valore espresso in termini monetari. Deve apparire che un simile modello di entrata-uscita potrebbe avere applicazione nel campo dell'azione sociale. Ma in questa area il primo requisito del modello di trasferimento di valore non è soddisfatto poichè noi non conosciamo la natura dell'attenuazione dei valori *transfer*: cioè non conosciamo in che modo la moneta "risparmiata" in una direzione sia poi probabilmente applicata in altre direzioni o in che modo la moneta muove attraverso il sistema. Naturalmente non possiamo incominciare ad applicare un modello di questa specie fino a che la fondamentale trasformazione del concetto di valore in termini monetari sia stata attinta » ⁽¹¹⁸⁾.

Dopo aver trattato brevemente del « Modello ecologico » il Wilkins prosegue: « Se noi lavoriamo con il modello econometrico e con il modello ecologico o con qualche altro modello che pare più soddisfacente, noi abbiamo a che fare con una situazione interattiva e il modello deve tener conto delle interazioni. Così le scale con cui noi operiamo devono avere qualche validità in riferimento ai tipi di problemi e rapportarsi ai concetti di valore sul campo totale. La moneta ha questa necessaria caratteristica. Il concetto di utilità soggettiva ha simili caratteristiche ma, ciò pare, provvede una scala che è una semplice trasformazione del valore in moneta (Sellin e Wolfgang, 1963). Tuttavia a dispetto della diretta trasformazione tra la moneta e le scale di utilità soggettiva più persone respingono il concetto di moneta, ma accettano il concetto di valore soggettivo. Sellin e Wolfgang hanno mostrato, per es., che i delitti possono essere ordinati in termini di gravità e dal momento che più delitti coinvolgono la moneta, i valori moneta sono impliciti nella differenza tra delitti che sono identici eccetto nell'involvere

⁽¹¹⁸⁾ L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 248-250.

più grande o meno grande somma di danaro. La scala essendo determinata con rispetto alla differenza in moneta e il concetto di « gravità » essendo accettabile (al pubblico, polizia, sociologi, e studiosi) ne può essere tratto che il concetto di valore in moneta è respinto soltanto quando le scale presentate per la quantificazione sono direttamente relazionate con la moneta; comunemente si accetta una trasformazione della funzione monetaria che non si riconosce come moneta ma si rigetta il concetto di valore monetario per azioni che coinvolgono l'idea di valore etico. Questo dovrebbe essere il risultato dell'idea di un uomo di legge sulla moneta come avente « valore ». E dal momento che è difficile cambiare l'orientamento generale intorno alla moneta può essere preferibile usare concetti in termini di utilità soggettiva, cioè invocare direttamente l'idea di comparazioni o scambi potenziali e relazionare le comparazioni all'utilizzazione delle risorse naturali e delle abilità umane » (¹¹⁹).

Input output models. Proseguendo a delineare i suoi modelli di entrata-uscita, passa naturalmente a parlare di un tipo di interazione che è la transazione e qui naturalmente vi è un contatto con la psicologia transazionale e con quel « commercio » cui alludeva il Cattaneo (¹²⁰). « L'interdipendenza delle transazioni è riconosciuta nel campo economico e il riconoscimento di questa interdipendenza ha favorito il progresso nello sviluppo di modelli per lo studio dei sistemi economici. I modelli a loro volta hanno provveduto informazioni da usare nella presa di razionali decisioni riguardanti i problemi economici. Nel campo sociale anche vi è una interdipendenza fra azioni e transazioni. L'interdipendenza è rivelata attraverso studi in ecologia umana e quando si tratti della famiglia in quanto alle

(¹¹⁹) L. WILKINS, *Social deviance*, London, 1964, 250-251.

(¹²⁰) G. D. ROMAGNOSI, *Che cosa è la mente sana?*, Lanciano, 1936 e F. P. KILPATRICK, *La Psicologia Transazionale*, Milano, 1967.

prese con molteplici problemi. Ma un altro modo di guardare a questo tipo di famiglia è in quanto famiglia che si serve di molteplici agenzie e il problema come problema di molteplici agenzie (« Multi-problem family », « Multi agency family » e « Multi agency problem »). Nella città di New York vi sono oltre 600 agenzie conosciute dal commissario per il benessere sociale! (...)».

« In termini usati precedentemente parte dell'entrata e uscita ha luogo fra agenzie e non con rispetto ai problemi che le agenzie dovrebbero prendere per loro obiettivo. Una tavola a doppia via mostrandole agenzie su un asse e clienti su un altro, potrebbe essere derivata da metodi a visione complessiva e può rivelare molti degli interni transfer di sforzo che da un punto di vista di un osservatore che si occupi del benessere del problema familiare dovrebbe essere riguardato come eccedente. Il problema della famiglia a multipla agenzia non è unico a New York, ma è un problema comune in qualunque luogo l'opera sociale è un'accettabile forma di sforzo. Il problema appare esistere per lo più in quanto taluni dei criteri esplicitamente o implicitamente usati dalle agenzie come misure del loro successo, sono criteri interni. L'approvazione dei colleghi è richiesta, l'aderenza a « standard » professionali (interni criteri di comportamento) è una essenziale configurazione caratteristica della attività e queste piuttosto che esterni criteri di successo divengono gli standard con cui il lavoro è apprezzato. La prova del successo di un chirurgo non è se gli studenti uscendo dalla sala operatoria approvano la sua abilità operatoria, ma se il paziente guarisce; se una vita è salvata dalla sofferenza o dalla morte vicina.

Forse il suggerito criterio di esito (saldo) in forma di utilità soggettiva o in termini di valori monetari non costituisce la migliore misura di successo delle agenzie sociali, ma è migliore (più funzionale) che non lo siano criteri interni ».

Anche qui affiora la materializzazione degli scambi e il criterio del relazionarsi dei vari gruppi tra loro (ingroup)⁽¹²¹⁾.

Limitazione di tipi di criteri. « Misure derivate (costo, pagamento in moneta e utilità soggettiva) sono naturalmente misure di grossa portata. Come i dati statistici generali le misure derivate non indicano la natura degli scambi che hanno luogo nel sistema, ma forniscono una comparazione del sistema prima che cambi e il sistema dopo il cambiamento o forniscono i mezzi per stimare le differenze tra i sistemi. Nessuna ricerca o azione o programma d'azione potrebbe essere adeguatamente stimata da misure che considerano solo i fattori del costo sociale. Per stimare la natura degli scambi che hanno luogo per comparare differenti sistemi al fine di ottenere similari obbiettivi e per descrivere interazioni entro un progetto d'azione, devono essere richieste specifiche misure di attitudine, comportamento e opinione. Tutti i tipi di misure che sono sondati hanno un posto potenziale nella metodologia di ricerca. La funzione speciale delle misure derivate è la loro validità per comparazione in confronto ai differenti campi. Se i problemi della misurazione si relazionano a differenza tra i vari campi, più potenti e varie misure sono possibili e potrebbero avere posto anche se l'esito fosse misurato rigorosamente in termini di moneta. Perciò come è stato indicato prima, le misure di costo limitate entro un campo possono essere molto male informati indici di cambiamento. Ciò può mostrare come un risparmio entro un campo può essere un costo improduttivo quando posto in considerazione con la sua interazione con altri campi. Cambiamenti in attitudine possono dare origine a cambiamenti in comportamento, cambiamenti in comportamento possono esitare in cambiamenti di attitudine, individui possono cambiare sistemi e sistemi possono causare cambiamenti in individui che sono implicati entro i si-

(121) P. BADIN, *Qu'est-ce que la dynamique des groupes*, Rev. Act. Pop., février, 1958.

stemi; tutti i livelli di fattori di personalità e sociali sono interrelati. Misure di attitudini, misure di cambiamenti in sistemi, osservazioni di cambiamenti nei moduli comportamentali e quindi un totale armamentario di tecniche psicometrico e sociometrico, così bene come misure derivate basate su un etico concetto come « costo sociale » possono abbisognare di essere esplorati in connessione con ogni altro progetto. I problemi sociali non devono seguire la gerarchia di discipline accademiche, ma scorrono attraverso queste con punti di contatto differenziali.

La comunicazione è la chiave di volta di ogni problema sociale: comunicazione tra quelli che intendono misurare e quelli che hanno a che fare con la filosofia morale e politica; comunicazione tra quelli che preferiscono misurare i fenomeni in diversi modi e quelli che preferiscono agire in differenti modi. La base etica riposa su due concetti: responsabilità e tolleranza ».

7. CONCLUSIONE.

Sulla base della trattazione precedente e degli AA. citati (tra cui Lopez-Rey Arrojo, Pelaez, Wolfgang e Ferracuti, Mills, Hutchinson, Lombroso, Wilkins, ecc.) sono da fissare alcuni punti che, a nostro avviso, non dovrebbero essere sottovalutati. L'immaginazione non è riducibile al momento intuitivo, è invece un continuum teoretico intuitivo-valutativo e al limite estremo misurativo. Immaginare è pertanto una attitudine mentale che esorbita dal mero intuire, attitudine questa puramente qualitativa, nelle sue varie accezioni, compresavi quella eidetica e fenomenologica dell'Husserl. Ma se l'immaginare esorbita dall'intuire, è anche vero l'opposto che immaginare è una attitudine mentale che esorbita dal semplice valutare, esplicitare e infine misurare. Lo schematismo trascendentale di cui ci parla Kant nella sua Critica della Ragion Pura, ne è il sinonimo scarsamente dialettizzabile: « ora è chiaro che deve sussistere un

terzo elemento, il quale occorre che sia omogeneo da un lato rispetto alla categoria e dell'altro rispetto all'apparenza. Questa rappresentazione come mediatrice deve essere pura (priva di tutto ciò che è empirico), e tuttavia deve essere da un lato intellettuale, d'altro lato sensibile (...), un'arte nascosta nella profondità dell'anima umana: difficilmente impareremo dalla natura le vere scaltrezze di quest'arte, in modo da poterle presentare senza veli (...), un prodotto della capacità pura a priori di immaginazione, mediante il quale e secondo il quale le immagini risultano per la prima volta possibili»⁽¹²²⁾.

Abbiamo anche visto con Hutchinson⁽¹²³⁾ che tra momento intuitivo e valutativo non deve esistere una differenza di principio costitutivo in quanto la valutazione si occuperebbe di correggere gli eccessi della intuizione, e in ogni caso aggiungiamo sarebbe elemento non estraneo ma da dialetticamente mediare e incorporare con la intuizione.

Se ora ci portiamo davanti due significative frasi e precisamente: « la fiducia negli intangibili, se accoppiata ad un atteggiamento scientifico è uno sprone verso sviluppi ulteriori. Non è nostro desiderio scoraggiare questa fiducia, ma desideriamo indicare che essa non costituisce una alternativa nè una risposta ai metodi analitici. Essa forse può indicare quale possa essere il primo passo in avanti nel metodo scientifico e dovrebbe stimolare gli sforzi verso ulteriori tentativi scientifici, senza venire usata come critica del tentativo stesso. La scienza riconosce la natura parziale della conoscenza e cerca sempre spiegazioni nuove e migliori, ma non può rinunciare al suo rigorismo metodologico »⁽¹²⁴⁾; e: « In ogni indagine scientifica del reale si tratterà di scoprire ciò che rientra in certe condizioni uniformi

⁽¹²²⁾ E. KANT, *Critica della Ragion Pura*, Torino, 1957.

⁽¹²³⁾ E. D. HUTCHINSON, in: MULLAHY PATRICK, *Study of Interpersonal Relations*, New York, 1949.

⁽¹²⁴⁾ F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966.

e sperimentabili (oggetto di spiegazione causale) e ciò che se ne sottrae (oggetto di comprensione), ciò che della realtà può essere generalizzabile e ciò che non lo è»⁽¹²⁵⁾, dovremo sulla base della nostra precedente trattazione concludere che: i sostenitori del valore semplicemente euristico (di stimolo) della intuizione come M. H. Marx e anche certo Wilkins, cui si deve la prima delle frasi citate (non però da « Social deviance ») riproducono la frattura tra intuizione e intelletto rischiando di fare dell'intuizione una conoscenza confusa e dell'intelletto un puro esercizio tecnico; non si può infatti asserire che il senso delle due frasi citate è razionalmente lo stesso.

Infatti se non si vuole invischiare la ricerca integrata in un pregiudizio scienziata e naturalista e se si vuole rimanere fedeli alla immaginazione criminologica, certe affermazioni sulla inidoneità gnoseologica della intuizione, una volta esposta la necessità della integrazione, potranno solo suonare come contraddizione in termini e come segni purtroppo distorti del lodevole sforzo integrativo degli AA. citati, a ipercongiungere e coartare gli estremi del continuum teoretico hutchinsiano. Sforzo, questo integrativo, lodevole senz'altro ma imprudente e carico di pericoli metafisici, di irrigidimenti cosali naturalistici, di formalismi tecnici. Ci pare modestamente, più realistico e più vicino al fine da raggiungere, la integrazione « materiale » criminologica, il partire dalla ammissione di una intuizione che nel continuum figuri non tanto come ancella della valutazione e quantificazione; fino a destituire di ogni rilievo e significato la temeraria affermazione di M. H. Marx, che contrasta alla già accennata identità costitutiva degli estremi del continuum: « L'intuizione non può essere utilizzata per rispondere ai suoi propri quesiti ». Non è forzosamente riducendo le « scienze dello spirito » a quelle della « natura », non è dimenticando il qualitativo, l'uomo, la storia, momenti questi di fondamentale

⁽¹²⁵⁾ M. PELAEZ, *Introduzione allo studio della Criminologia*, Milano, 1960.

riconosciuta importanza rispetto all'apparato di misurazione e al rigorismo metodologico e nemmeno riducendo il qualitativo intellettuale al suo estremo misurativo, cioè alla possibilità della quantificazione, che si gettano le basi dei modelli integrati in criminologia. Nel loro svolgimento dialettico, i dati percettivi, ricorda ancora Marples — citato da Wilkins — precedono sempre i dati non solo intellettivi, ma quantitativi, la ragione in definitiva precede l'informazione e l'uomo, come dice Mills ha bisogno di una qualità della mente, la immaginazione appunto, che lo aiuti a servirsi dell'informazione e a sviluppare la ragione fino ad arrivare ad una lucida sintesi di quel che accade e può accadere intorno a lui. Nella sua operatività transazionale, nella sua pregnanza gestaltica e nella mediazione dialettica il qualitativo ha raggiunto un riconoscimento culturale non secondo a quello delle entità misurabili. In questo senso l'ammettere il continuum teoretico non significa assumerlo come schema metafisico dal procedimento costante e dall'esito costante nella misurazione, sola forma di conoscenza scientifica, ma soltanto assumerlo come schema di orientamento per tenere presenti i due termini fondamentali del problema integrativo, senza che alcuna tirannia si cominci, proprio sulla soglia della criminologia integrata, ad esercitarsi da parte dell'un momento sull'altro: nel qual caso il problema unitario sarebbe già risolto, naturalmente nel peggiore dei modi.

Anche il modo della unificazione e integrazione merita un lungo discorso: infatti non possono essere confuse modalità diverse se non opposte e culturalmente eterogenee come la sintesi dialettica hegeliana o la transazione di Romagnosi⁽¹²⁶⁾ che sta alla base, come noto, della psicologia transazionale contemporanea. Molto ci sarebbe da dire, da un punto di vista appunto transazionale, sulla parsimonia di quelle forme kantiane use a divorare contenuti, e sul valore sempre positivo di quella dia-

(126) G. D. ROMAGNOSI, *Che cosa è la mente sana?*, Lanciano, 1936 e F. P. KILPATRICK, *La psicologia transazionale*, Milano, 1967.

lettica hegeliana (tesi, antitesi, sintesi) che molte volte appare un puro esercizio formale di composizione di opposte esigenze con conseguente perdita di valori effettuali, i quali invece avrebbero dovuto essere prospettati in termini concordia discors, di transazione. È questo il senso di quanto, fondando il classico concetto transazionale, scriveva il Romagnosi, che vi è « un commercio tra l'interno e l'esterno », « da cui nasce una transazione sullo stesso fondo dell'io pensante, la quale pone in armonia le leggi del mondo interiore con quelle del mondo esteriore, per formare un solo e un'unica vita ». L'Aufheben hegeliano in questo senso non avrebbe alcun valore integrativo in quanto demoniaca sintesi al cui fuoco tutto sarebbe « tolto », i contenuti e valori sono in apparenza rispettati e spinti oltre nella nuova verità dialettica. Altra cosa ancora è poi la trasposizione di valori, l'equivalenza, la traducibilità.

Più particolarmente la immaginazione criminologica si precisa come la capacità di passare da una prospettiva all'altra: da una prospettiva politica a una prospettiva psicologica, dall'esame di una singola famiglia a uno studio comparativo dei vari bilanci nazionali del mondo, dalla scuola di teologia alle istituzioni militari, dall'analisi dei problemi di un'industria petrolifera alla critica della poesia contemporanea (Mills): naturalmente sotto l'aspetto particolare del crimine. Non è il caso di ricordare le implicazioni storicistiche, umanistiche, positivistiche, « culturali », di tale attitudine mentale: autori come i filosofi classici tedeschi, gli economisti classici inglesi, quanto di migliore ha prodotto la cultura contemporanea nei suoi vari domini da Marx a Merton, ecc., stanno al punto di partenza dell'immaginazione culturale: per quanto riguarda la filosofia accoglie come decisivo non solo l'apporto della fenomenologia, ma del neopositivismo e per quanto riguarda la psicologia non solo la psicologia della forma ma la psicologia transazionale. Ritrovati empirici ed apprensioni, quantità e qualità fanno di nuovo « stu-

pire » l'uomo, che in questa trasposizione di valori acquista un nuovo modo di pensare.

Passando al campo propriamente criminologico abbiamo reperito una forte carica di immaginazione criminologica alla fase eroica nel Lombroso e in fase « dosata » in Wilkins: essa in genere dovrebbe costituire una delle implicazioni anche della criminologia integrata, poichè tra l'integrazione e le varie, anche divergenti e contraddittorie, forme di accostamento di valori, la trasposizione per equivalenza, l'incorporamento transazionale degli stessi, o la mediazione dialettica, non vi è differenza. Purtroppo non tutti i modelli proposti hanno un carattere integrato. Ad es., il modello teoretico sociopsicologico di Gold, a parte la preziosa criminologia dei controlli che lo sostiene, è nè più nè meno di un ingenuo modello astratto basato sull'enfasi topologica del Lewin. Solo il Wilkins (a parte il Lombroso) appunto perchè dotato di una indubbia carica di immaginazione « dosata » ha potuto dare alla criminologia contemporanea dei frammenti di modelli integrati, che abbiamo riportato in esteso. Malgrado una forte inclinazione sull'estremo misurativo del *continuum* intuitivo-misurativo e una concezione a volte metafisica dell'intuire e della scienza, non può tuttavia essere negata al Wilkins l'immaginazione criminologica: essa consiste da una parte nel cercare i blocchi di valore, le trasposizioni di valore e dall'altra nel valorizzare con Marples il momento intuitivo nella progettazione industriale.

Tuttavia le conquiste della criminologia integrata sono ancora molto povere per la difficoltà insita nella costruzione dei sistemi di trasferimento dei valori.

Abbiamo visto proprio con Wilkins che le misure derivate (costo, pagamento, utilità soggettiva) non possono arrivare ad indicare la natura degli scambi che hanno luogo in un sistema. Egli a questo proposito invocava l'intervento non solo dell'apparato tecnologico (misure di attitudine, comportamento e opinione) ma di quanto può essere definito come ortogonale all'in-

formazione o definizione, decisione e pagamento: la filosofia morale e politica, proprio una parte di quegli intangibili che valorizzerà in tono minore e ambiguo in altro loc. ⁽¹²⁷⁾. A questo fine non solamente teoretico, ma pratico della trasformazione dei sistemi, tutti i livelli di fattori di personalità e sociali sono interrelati. Anzi certe misure derivate, come il « costo sociale » sono basate su un concetto etico. Anche l'esigenza wilkinsiana di uno scambio in entrata e uscita fra i vari « settori » e di una traducibilità di linguaggi nel quadro della comunicazione oltre a poggiare sulla base etica e sulla responsabilità e tolleranza, sta a significare che la sua forte ed intensa tendenza monetaria deve essere vista solo per scorcio, mentre deve essere vista in primo piano l'esigenza di afferrare la natura degli scambi che hanno luogo nel sistema e pertanto la natura del sistema stesso. È quanto porre il problema non solo in termini di struttura e di tentativo di riportare le superstrutture (linguaggio, crimine, ecc.) alla struttura fondamentale, ma è quanto invocare sia pure silenziosamente una società la cui natura degli scambi di valori sia ritrovata in chiarezza; in cui, per parte nostra aggiungiamo, le relazioni sociali degli uomini con i loro prodotti, sono semplici e trasparenti tanto nella produzione quanto nella distribuzione. A questo fine si può confermare che la natura del sistema non rende obbligatorio l'uso delle misure derivate e che l'integrazione criminologica può, sulla via aperta da Lombroso, Turati, Bongger, Labriola, Bebel, prendere ben altra strada: in fin dei conti l'uso della moneta come misura derivata serve a perpetuare l'equivoco proprio del mercantilismo che la moneta possieda in quanto tale un valore e anche che le merci siano depositarie di un valore obiettivo. A questo punto non si tratta tanto di chiedersi con Bongger se sul delitto hanno influenza determinante le cause economiche e sociali, ma di chiedersi se nel modello integrato debba essere presente quella forma

⁽¹²⁷⁾ Cit. in F. FERRACUTI e M. E. WOLFGANG, *Il comportamento violento*, Milano, 1966.

fantasmagorica di un rapporto tra cose che è soltanto un rapporto sociale determinato tra gli uomini stessi, cioè se la ricerca deve ancora concludere a una oggettività naturalistica e a un grossolano errore di prospettiva.

Esempio. (La misurazione è omogenea all'uomo, cioè implicazione della quantità alla qualità; *transfer* diretto di valori senza misura derivata-moneta tra le varie industrie; chiarezza gnoseologica degli uomini tra loro in quanto lo scambio non avviene più tra prodotti « merci » dotati di valore « obbiettivo », ma tra prodotti il cui valore consiste nel fatto che contengono una determinata quantità di lavoro umano quantificabile in tempo di lavoro; gli uomini scambiano tra di loro e non più con l'intermezzo delle « cose », di qui la chiarezza gnoseologica e la incisività pragmatica. Questo è un esempio di integrazione « materiale » a livello economico-strutturale: il senso delle integrazioni a livello superstrutturale criminologico non dovrebbe esserne diverso anche se distinto e non immediatamente riducibile).

La materializzazione, evidentemente non più aurorale, come quella in economia di un *Tableau économique* (Quesnay), ma pur sempre di materiale consistenza ed evidenza, di cui abbisogna la criminologia integrata deve essere della stessa evidenza che si ricava dai modelli economici basati sulla dinamica dei flussi reali. Tale forma d'analisi cui si richiama anche il Wilkins è opera del Leontiev, un economista russo rifugiatosi negli Stati Uniti e si preoccupa di rintracciare le *relazioni interindustriali*, cioè la circolazione delle merci da una branca all'altra (acciaio bruto eguale acciaio finito eguale costruzioni metalliche, ecc.) per entrate (*input*) e per uscite (*output*). Lo studio dà luogo alla enucleazione di scacchiere (*damiers*) e di matrici, su cui non è il caso di soffermarsi una volta chiarito che una scacchiera mette, ad es., in evidenza che l'industria del carbone emette una determinata quantità di cui una parte a sè stessa, una parte all'industria dell'acciaio, altra a quella delle

macchine e riceve una quantità a sè stessa, un'altra dall'industria dell'acciaio e altra da quella delle macchine. Nelle matrici invece le colonne rappresentano la somma delle entrate, cioè delle compere e dei costi; le linee, la somma delle uscite, cioè delle vendite o delle produzioni (vendute). Si comparano le due somme per ciascuna attività e si constata così il risultato della produzione (*output*): se essa è superiore ai costi (*input*) è positiva, e inversamente (o in equilibrio). Il modo di servirsi di tale tavola è puramente descrittivo, ma si può anche utilizzarla come modello operativo, in vista di prevedere le modificazioni di struttura, designando ciascun settore con un indice (1, 2, 3... n): si scriverà X_i per l'uscita netta del settore i e X_{ij} per l'entrata nel settore i di una quantità di prodotto del settore X_{ji} rappresenterà invece la quantità di prodotto (uscita) del settore i , utilizzato dal settore j . Sottraendo la misura derivata (moneta) allo scopo di rendere trasparente gli scambi e cioè allo scopo di ridurre la forma di valore all'uomo produttore, tutte le quantità sono misurate nelle loro rispettive unità fisiche (tonnellate di carbone, metri di tessuto, ore di lavoro, ecc.). Ora un punto di essenziale importanza riguarda il « materialismo » con il quale si possa o meno abordare la natura dei fenomeni economici, non meno della natura dei fenomeni criminologici. I primi, ad es., sono stati avvolti per molto tempo nelle nebbie del misticismo e precisamente fino alla nascita dell'economia classica inglese (fino a quando cioè il riconoscimento che le merci hanno valore in quanto cristallizzano una determinata quantità di lavoro umano (teoria del valore-lavoro) dissipò la concezione feticistica di un valore che le merci possiederebbero per la loro obbiettiva natura. Di conseguenza questo realismo economico imporrebbe che, per es., il settore di produzione di un determinato prodotto implicante un certo numero di ore di lavoro, una certa quantità di materie prime e l'usura di una certa quantità di materiale strumentale si possa esprimere — come valore — come somma di lavoro diretto ed indiretto speso nei diversi

settori della produzione, per cui questo valore sarà eguale a $T_i + T_{ii} + T_{iii} \dots + T_n$. Ciò potrà apparire di poca importanza nei riflessi scientifici della criminologia integrata, ma invece, a nostro avviso, deve servire da utile indizio di come debba essere composto il *transfer*: fino a quando non si saprà cosa si celi dietro la forma di *valore* le integrazioni di qualsivoglia natura non potranno fare passi importanti, in quanto l'intero dominio scientifico sarà coperto delle nebbie del misticismo e del feticismo. Abbiamo a questo proposito visto che anche certi frammenti integrati, che pur costituiscono un avanzamento notevole sui modelli teoretici sociopsicologici, come il frammento di Wilkins sul costo del crimine, vengano poi dallo stesso giustamente sottoposti a una ulteriore fase di critica con la duplice asserzione che moneta non è valore e che noi non conosciamo gli effetti della distribuzione della moneta nel sistema, che noi non conosciamo la natura dell'attenuazione dei *value-transfer*, che noi poi non possiamo incominciare a usare un modello costo-crimine o modello azione sociale-costi, fino a che non sia stata raggiunta una fondamentale trasformazione del concetto di valore in termini di moneta: traguardo questo non solo a sua volta irraggiungibile viste le note variazioni da cui è affetta la moneta, ma tale da rischiosamente riprecipitarci in una alienata perdita di contatto tra misura e valore, nelle illusioni del sistema monetario, nel culto dell'uomo astratto, nel misticismo, nel demonismo.

SERGIO ANTONELLI

**SULLA NATURA GIURIDICA
DEI GRUPPI PARLAMENTARI**

SOMMARIO: 1. I gruppi parlamentari nelle recenti esperienze costituzionali. — 2.

La concezione della struttura dualistica del gruppo parlamentare nel nostro ordinamento: il gruppo come unione istituzionale di organo di partito e di organo dell'Assemblea parlamentare. — 3. Accoglimento di tale opinione nella giurisprudenza delle magistrature ordinarie. — 4. Obiezioni teoriche alla concezione dualistica: la definizione dei gruppi come associazioni politiche autonome. — 5. Replica a queste obiezioni. — 6. Cenni ai problemi derivanti dall'autonomia patrimoniale dei gruppi parlamentari. — 7. Carattere dei gruppi quali organi dei partiti nelle norme statutarie di questi ultimi. — 8. Considerazioni conclusive.

1. Sul tema dei gruppi parlamentari poche sono le trattazioni monografiche apparse nella nostra dottrina. Eppure tante sono le ragioni per cui il tema stesso meriterebbe una maggior attenzione. Sotto l'aspetto istituzionale, infatti, il gruppo parlamentare viene ad assumere una duplice posizione in quanto opera legato con rapporti strettissimi, da un lato con il Parlamento, dall'altro con i partiti politici.

Da una parte, vi sono norme costituzionali e regolamentari per cui ai gruppi sono conferite importanti funzioni pubbliche. E così la Costituzione prevede che le Commissioni permanenti delle Camere parlamentari (art. 72) e le Commissioni d'inchiesta (art. 32) vengano formate in modo da rispecchiare la proporzione fra i vari gruppi. Nel regolamento per la Camera dei Deputati (art. 13-*bis*), fra l'altro, si è data sanzione ad un istituto sorto nella prassi, la Conferenza dei Presidenti, la quale comprende oltre all'intero Ufficio di presidenza della Camera, i Presidenti delle Commissioni permanenti ed i Presidenti dei gruppi parlamentari. Sua funzione è di esaminare l'ordine dei lavori e di organizzare le discussioni, disciplinando gli interventi degli oratori dei vari gruppi. Per contro, come si vedrà di seguito (al n. 7), negli statuti dei partiti politici sono contemplati i gruppi parlamentari, nel senso di conformarne

l'azione ai propri programmi e direttive. Significativa è, al riguardo, l'enunciazione dell'art. 32, co. 2, dello statuto del Parlamento socialista italiano: « I gruppi parlamentari socialisti traducono sul piano parlamentare la politica del partito ».

Siamo, dunque, al centro dei complessi rapporti fra Parlamento e partiti politici. Occorre, poi, considerare che il riconoscimento ufficiale e la disciplina giuridica conferita ai gruppi stessi ripropongono i vecchi, ma sempre nuovi, problemi circa il valore giuridico delle fonti normative tipicamente parlamentari, quali i regolamenti delle Camere, le consuetudini, le regole di correttezza costituzionale ⁽¹⁾.

La suddivisione e la composizione dei gruppi parlamentari in base alle idee ed agli indirizzi politici seguiti è fenomeno che si riscontra nelle assemblee dei diversi ordinamenti ispirati ai principi del Governo rappresentativo.

In merito occorre qualche precisazione, al fine di evitare inesattezze. Dal punto di vista storico appare, infatti, incontestabile che quasi sempre i partiti si siano organizzati prima nelle Camere parlamentari che nel Paese. Tale è l'insegnamento che offre la storia inglese, in quanto che il *Parliamentary Party* risale alla seconda metà del XVII secolo, mentre la vera e propria *Party Organisation* cominciò ad affermarsi, coll'*Associazione Liberale* di Birmingham solo dopo il 1867.

Bisogna, però, evitare la suggestione di cadere in facili generalizzazioni, in quanto che una sola esperienza storica, per

⁽¹⁾ Chiara è la proposizione del MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967, I, p. 412: « I regolamenti [parlamentari], insieme alle consuetudini parlamentari ed alle "norme di correttezza", costituiscono le fonti del c.d. diritto parlamentare ».

Si può anche ricordare come molti studiosi abbiano riunito sotto il *nomen* « diritto parlamentare » le trattazioni circa le norme riguardanti l'organizzazione e l'attività delle Camere parlamentari. Da ultimo, si v. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1962, ed anche *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959, p. 43 ss. *passim*; e per ampie indicazioni bibliografiche, v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1965, p. 336 ss. nota 108.

quanto importante, non serve a comprendere tutte le altre, ma appare preferibile procedere ad analisi particolari per esperienze di ciascun singolo Paese. Fra di esse si ravvisano, infatti, delle differenze, in rapporto alle maggiori diversità che risultano fra i principii fondamentali dei vari ordinamenti costituzionali, alla dimensione ivi acquistata dai partiti politici e così via ⁽²⁾. Ad esempio, è facile ricordare come nei Paesi ove le forze politiche attive siano solo due, ossia nei regimi c.d. di bipartitismo, altrettanti siano i gruppi in Parlamento: così in Inghilterra alla dialettica fra partito conservatore e partito laburista, nel Paese, corrisponde il fatto che, alla Camera dei Comuni, si contrappongono una maggioranza ed un'opposizione, entrambe guidate da un proprio *leader*.

Del tutto peculiare risulta l'evoluzione politico-costituzionale dei sistemi ove si è avuta l'introduzione della *rappresentanza* proporzionale nelle leggi elettorali, per cui le forze politiche e le organizzazioni onde si esprimono, appaiono articolate e ripartite secondo molteplici orientamenti fra loro distinti. È oggi diffusa l'asserzione che solo dopo detta introduzione di leggi elettorali, si sia avuto il trapianto legale dei partiti nelle aule parlamentari.

È stato, così, fatto notare come « l'adozione su vasta scala della *proporzionale* nel primo dopoguerra abbia notevolmente incrementato il riconoscimento legale dei gruppi parlamentari in tutte le Camere europee, ove essi furono costituiti dai singoli membri delle assemblee stesse raccolti in distinte associazioni per meglio conseguire dei comuni fini politici » ⁽³⁾. A questo riguardo, tipico è l'esempio offerto dalla nostra storia parlamentare, donde

(2) Si v. ad esempio ELIA, *Democrazia e gruppi parlamentari*, in *Cronache sociali*, 1951, p. 1 ss.

(3) BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 756. Cfr. anche SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli 1965, p. 18 ss.

Utile sembra, altresì, da ricordare la sintetica disamina sull'evoluzione storica dei Regolamenti delle nostre Camere in ASTRALDI e COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950, p. 13 ss. *passim*.

risulta che per la prima volta i gruppi furono menzionati nel regolamento della Camera dei Deputati del 1920, ossia dopo l'introduzione del sistema proporzionale avvenuta nel 1919.

A prima vista, appaiono due direttive di evoluzioni fra loro contrarie. Da un lato, vi sono le affermazioni nel senso che i partiti sviluppatasi dapprima in seno alle assemblee parlamentari, da queste si diffusero nel Paese. D'altra parte, si è rilevato che l'accresciuta pressione dei partiti nel Paese, e quindi nel corpo elettorale, determinò il loro riconoscimento normativo, ed una loro maggiore rilevanza nella compagine stessa delle assemblee parlamentari. Spiegare esattamente l'andamento di simili complesse evoluzioni, eccederebbe di molto i limiti di questa breve trattazione, ed implicherebbe l'approfondimento di alcuni fondamentali temi storici e politici. Ad ogni modo, si può ricordare come, secondo alcuni, le due summenzionate evoluzioni reciproche corrispondano ai rapporti fra il Parlamento e due sorte di partiti fra loro ben dissimili — così almeno nella nostra storia — quanto alla natura ed ai modi di azione.

Si è asserito, infatti, che i partiti affermatasi con la proporzionale risultano ben diversi sotto ogni aspetto da quelli anteriori ricollegantisi alle vicende del Risorgimento e della Terza Italia. Questi hanno avuto carattere prevalentemente parlamentare, quelli invece si sono sviluppati ben prima nel Paese piuttosto che nel Parlamento. La differenza viene talora riscontrata anche nelle forze politiche oggi operanti nel nostro Paese. Così si nota che i partiti, legati in qualche modo alle anteriori tradizioni storiche, come il partito liberale, il partito repubblicano, il partito monarchico, non sono mai divenuti partiti di massa, come invece è avvenuto per i movimenti politici dei cattolici e dei ceti operai socialisti ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Sulla questione si v. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, Milano e Varese 1965, p. 15 s. Per ulteriori riferimenti v. MUSACCHIA, *I partiti nella formazione e nel funzionamento della Camera dei Deputati*, estr. da *Il circolo giuridico*, Palermo 1963, p. 42 ss.

2. Sulla base di tali premesse appare, quindi, giustificato che si proceda all'esame dei problemi riguardanti i gruppi parlamentari in connessione coi principii istituzionali, o, secondo altra impostazione terminologica, con la costituzione in senso materiale propria di ciascun ordinamento. Tanto risulta dall'insegnamento del Mortati, che fra i nostri studiosi può riguardarsi come il più autorevole assertore della concezione della « costituzione in senso materiale ». Fondamentale per l'Autore è l'assunto che « il sistema dei partiti negli stati contemporanei formi parte integrante e preminente di quella che è stata chiamata la costituzione materiale, sia cioè elemento della forma di Stato, ed in questo senso 'potere statale' inteso lo stato come comprensivo delle forze politiche dominanti » (5). Per quanto attiene « alla reale natura del partito », sempre il Mortati ritiene di dovere « concepirlo come associazione di fatto (perchè normalmente priva di personalità giuridica) che si presenta nella funzione di 'istituzione sociale', formante l'articolazione che la comunità si dà per mettersi in grado di esprimere un pensiero politico, e che perciò stesso viene ad assumere rilevanza costituzionale ». Esso offre al popolo, da un lato, gli schemi programmatici intorno ai quali ordina la sua volontà, che viene poi espressa nelle elezioni, da un altro lato, offre gli uomini incaricati di trasferire nelle istituzioni statali la volontà popolare. Il partito, quindi, prepara e condiziona le manifestazioni sia del corpo elettorale sia dello Stato, ma senza confondersi nè con l'uno nè con l'altro (6).

A questo punto segue nel testo qui riferito un'importante affermazione concernente proprio i gruppi parlamentari. « Anche quando organismi del partito sono utilizzati dallo stato — rileva infatti il Mortati — non viene meno la loro qualità di strumenti di azione del partito, pur se ad essa venga ad aggiungersi quella di organi dello stato. Così, per esempio, 'i gruppi par-

(5) Si cfr. del MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 726.

(6) MORTATI, *op. cit.*, p. 727.

lamentari' fanno parte dell'organizzazione interna dei singoli partiti di cui sono espressione, ma nello stesso tempo sono considerati organi interni delle camere, con una funzione che è meramente preparatoria di decisioni spettanti in proprio alle camere stesse; assumendo così duplicità di compiti e di responsabilità di fronte alle due entità di cui fanno parte. Si determina in conseguenza una specie di *unione personale*, risultante dal conferimento alle stesse persone fisiche della titolarità di uffici appartenenti a due distinte organizzazioni, e attraverso la quale si attua l'inserzione nello stato della società che ne forma il sostrato » (7).

In termini alquanto diversi il Biscaretti di Ruffia accoglie la figura dell'*unione istituzionale*, per designare il nesso giuridico fra il *gruppo parlamentare-organo del partito* ed il *gruppo parlamentare-organo dello Stato* (8).

In entrambe le definizioni or ora ricordate è posto in evidenza il duplice carattere organico dei gruppi parlamentari, siccome strettamente connessi col Parlamento, da un lato, e coi partiti, dall'altro. Importanze, però, appare la distinzione fra le due figure di *unione personale* e di *unione istituzionale* (9). Con la prima di tali figure si vuole designare il frequente fenomeno per cui le stesse persone vengono casualmente a ricoprire diversi uffici o posizioni giuridiche nel medesimo tempo. L'esempio tipico è rappresentato dall'Unione occasionale fra più corone, nello stesso individuo, determinata nelle Monarchie ereditarie, in cui a causa dei vincoli di parentela può essere chiamato al trono un regnante straniero (es. l'unione fra la Gran Bretagna e l'Hannover dal 1714 al 1837); mentre nelle Monarchie elettive ciò può accadere per deliberata scelta di un re straniero, a titolo personale (es. Carlo V, Re di Spagna, eletto Im-

(7) MORTATI, *loc. ult. cit.*

(8) BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il politico*, 1950, p. 16, ed anche *Diritto costituzionale*, cit., p. 757.

(9) Per tale differenza fra le due specie di *unione* si v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 603 ss. e *passim*, 610 s.

peratore del Sacro Romano Impero, dal 1519 al 1556). Ora, in simili *Unioni personali*, la comunanza delle persone investite di duplice ordine di uffici risulta puramente accidentale e transitoria. E quindi — osserva il Biscaretti — « le medesime unioni, dal punto di vista giuridico, appaiono del tutto irrilevanti »⁽¹⁰⁾. Gli esempi ora menzionati risultano, infatti, molto significativi, in quanto che l'occasionale comunanza del Capo dello Stato può facilmente venir meno in caso di vacanza del trono (sempre per fatti dipendenti dalla successione ereditaria od eventualmente dall'elezione del Monarca), senza che nulla venga mutato nei rispettivi ordinamenti statuali. Si può così ricordare, per rimanere ancora negli esempi, la fine della suaccennata Unione fra la Gran Bretagna e l'Hannover, avvenuta con l'assunzione al trono britannico della Regina Vittoria, esclusa dalla successione in Germania per la legge salica.

Un caso di unione personale riguardante il nostro tema può ravvisarsi nel cumulo piuttosto frequente delle cariche di segretario generale del partito e di presidente del gruppo parlamentare. Tale comunanza di cariche nella stessa persona, però, è occasionale, non risulta prescritta negli statuti dei partiti, ed in molti casi può anche di fatto mancare⁽¹¹⁾.

Maggior attenzione merita dunque il concetto dell'unione istituzionale, col quale si vuol indicare una connessione stabile, sotto il profilo sia strutturale che funzionale, fra due o più diversi uffici, apparati, ecc. L'unione cioè risulta stabilita con apposite norme giuridiche e, per i fautori delle dottrine istituzionistiche, va riguardata come inerente e coesenziale alla struttura stessa delle istituzioni ed organizzazioni politico-sociali in sè considerate⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 156 s. e 610 s.

⁽¹¹⁾ Va, altresì, notato che non mancano casi in cui l'unione personale fra le cariche di segretario nazionale del partito e di presidente di gruppo parlamentare è esclusa in forza delle norme statutarie del partito stesso. Ad esempio, nell'art. 50 dello statuto del Movimento sociale italiano è stabilita proprio l'incompatibilità fra tali due cariche.

⁽¹²⁾ Nelle *unioni istituzionali* oltre che la comunanza della persona, titolare

Nella specie il richiamo al concetto di *unione istituzionale* può trovare giustificazione, in quanto a primo esame rappresenta una sistemazione teorica delle già ricordate, diffuse affermazioni secondo cui il gruppo parlamentare va inteso come orgàno, sia della Camera (e quindi dello Stato) che del partito politico⁽¹³⁾. Il concetto medesimo può anche sembrare idoneo ad inquadrare, in una visione comprensiva, tanto le norme dell'ordinamento statale, comprese nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari, da un lato, quanto le norme degli statuti dei partiti politici, dall'altro, che riguardano i gruppi. A questo proposito, si nota che le difformità ed i contrasti che sorgono fra tali due ordini di norme troverebbero giustificazione proprio nel principio che la figura dell'*unione istituzionale* presuppone un collegamento stabile fra due o più istituzioni (od ordinamenti giuridici) fra loro diverse e distinte. Questa osservazione naturalmente ha valore limitato, poichè rimangono aperti i gravi problemi politici e giuridici che derivano dall'antitesi fra i principi ispiratori del Parlamento e le regole dei partiti⁽¹⁴⁾. Alcuno, forse, sarà indotto a riscontrare nell'art. 26 del « Regolamento della Camera dei Deputati » (testo coordinato con le modifiche sino al 4 febbraio 1965) un elemento di carattere pratico a favore dell'impostazione qui esaminata. È ivi previsto, come regola, che per

di due o più organi od uffici, si riscontra infatti una stabile connessione fra l'assetto degli uffici stessi. Nell'ipotesi l'organo — per cui si verifica l'unione istituzionale — è definito come organo comune a due o più ordinamenti o soggetti ausiliari. V. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 156 s.

(13) A questa opinione sembra accedere anche il BARILE (*Corso di diritto costituzionale*, Padova 1964, p. 112 ed anche 254), il quale rileva: « I gruppi parlamentari sono quindi organi di collegamento fra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità; sono, in altre parole, la proiezione dell'istituto tipico dello Stato-comunità, i partiti politici, in seno all'istituto tipico dello Stato-apparato, il parlamento ».

(14) Per brevi considerazioni di sintesi sul tema generale dei rapporti fra Parlamento e partiti, v. GUELI, *Relazione al convegno di studio sul tema Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia - soluzioni costituzionali* (atti raccolti in volume), Milano 1964, p. 30 ss. Cfr. anche i chiarimenti sulla relazione, ivi a p. 74 ss. Da menzionare è, poi, l'intervento del MESSINA, ivi a p. 70 ss.

costituire un gruppo occorra un numero minimo di venti deputati. Nel capoverso dello stesso articolo è tuttavia aggiunta una importante eccezione alla regola ora accennata, poichè si legge: « L'Ufficio di Presidenza può eccezionalmente autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purchè il Gruppo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato le proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni — ad eccezione della Valle d'Aosta — aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi ».

Per comprendere l'esatto significato di detta disposizione, occorre confrontarla con quella anteriore alle modifiche apportate nella seduta della Camera del 24 ottobre 1963. Allora era previsto: « Un gruppo di almeno dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi dall'Ufficio di Presidenza, purchè questo riconosca che il Gruppo rappresenta una partito organizzato nel Paese ». Oggi la prescrizione relativa al numero minimo necessario (di dieci) è stata soppressa, e perciò è fatto immediato riferimento alla struttura organizzativa del partito ed alla sua partecipazione attiva alle competizioni elettorali: questo solo fatto diviene cioè decisivo per la formazione dei gruppi, senza richiedere ulteriori condizioni ⁽¹⁵⁾.

Un altro riferimento ai partiti politici organizzati nel Paese viene riscontrato, sempre nell'art. 26 del Regolamento della Camera dei Deputati, anche a proposito del criterio generale, accolto per la costituzione dei gruppi parlamentari comprendenti più di venti iscritti. È previsto, invero, che ogni Deputato non deve rivolgere alla Presidenza della Camera una richiesta di asse-

⁽¹⁵⁾ Norme consimili a quelle indicate sopra nel testo mancano, invece, nel Regolamento del Senato, ove per la costituzione dei gruppi parlamentari non è previsto alcun riferimento ai partiti organizzati. Anche in questo caso si potrebbe ravvisare un aspetto del criterio uninominalistico, adottato — sia pure con criteri *sui generis* — nella legge per l'elezione del Senato della Repubblica. In materia, cfr. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, cit., p. 50 ss.

gnazione ad un « gruppo parlamentare », ma deve indicare il « gruppo politico » al quale già appartenga. Ne risulta, così, almeno da un punto di vista formale, un sistema diverso da quello stabilito dal Regolamento del Senato (art. 16), per cui ciascun Senatore deve richiedere alla Presidenza di essere assegnato ad un determinato gruppo parlamentare. « Di conseguenza, i gruppi parlamentari si formano nel Senato a seguito di una manifestazione di volontà diretta specificamente a tale scopo, mentre alla Camera derivano automaticamente dai gruppi politici » preesistenti — *rectius* dai partiti politici ^(15-bis).

3. La tesi secondo cui i gruppi parlamentari presentano una duplicità di aspetti e di caratteri, trova riscontro anche nella giurisprudenza. Si può ricordare, in merito, una nota vicenda giudiziaria intorno ad una controversia sulla retribuzione di lavoro, sorta fra il presidente di un gruppo parlamentare ed una lavoratrice subordinata dello stesso gruppo.

Il Tribunale di Roma, con sentenza 29 aprile 1960 ⁽¹⁶⁾, aveva affermato che « i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere, sforniti di personalità giuridica, istituiti con lo scopo di rendere più funzionale l'attività delle stesse e di consentire ai partiti politici di essere tutti proporzionalmente rappresentati in ogni commissione legislativa ». E proseguiva che « il gruppo parlamentare non può essere considerato alla stregua delle associazioni non riconosciute, in quanto la disciplina dell'art. 36 c.c. opera solo se l'associazione di persone non rientri in alcuna delle tipiche forme ipotizzate nel diritto pubblico o privato, mentre i gruppi hanno la natura di organi interni delle Camere e sono perciò organi dello Stato ».

La Corte d'Appello, nella fase d'impugnazione, con sentenza

^(15-bis) SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 118 s.

⁽¹⁶⁾ Trib. Roma. 29 aprile 1960, Papetti c. Franza, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 295, con la nota di RESCIGNO, ricordata *infra* nel testo.

9 marzo 1962 ⁽¹⁷⁾, concordava in parte con il Tribunale affermando che i gruppi parlamentari, « in quanto concorrono all'assolvimento delle funzioni proprie delle predette Camere in seno alle commissioni o in seno alle assemblee, sono organi interni delle Camere, sia sotto l'aspetto strutturale, in quanto fanno parte organica di ciascuna di esse, sia sotto l'aspetto funzionale, perchè, attraverso l'attività concorrente dei gruppi, ciascuna delle Camere assolve alle sue funzioni istituzionali ». La sentenza della Corte d'Appello, però, si discosta da quella del Tribunale in quanto riconosce ai gruppi parlamentari la caratteristica di associazioni di fatto non riconosciute, ed infatti afferma: « L'autonomia organizzativa e quella patrimoniale e contabile concorrono a conferire ai gruppi parlamentari anche il carattere di una pluralità di soggetti legati tra loro da una comunanza di interessi e di finalità politiche, con una stabile organizzazione interna e con un fondo comune, onde essi si configurano come associazioni di fatto non riconosciute ».

L'orientamento giurisprudenziale è concorde nell'affermare che i gruppi parlamentari sono organi delle Camere e nello stesso tempo sono l'emanazione dei rispettivi partiti politici. A proposito il Tribunale sottolinea soprattutto l'aspetto finalistico funzionale: « consentire ai partiti politici di essere... rappresentati in ogni commissione ». Mentre la Corte d'Appello insiste sul momento associativo: « ...soggetti legati tra loro da una comunanza di interessi e di finalità politiche ». Le due pronunzie appaiono, invece, discordi nel configurare i gruppi come associazioni di fatto non riconosciute: la tesi, infatti, non fu accolta dal Tribunale, ma venne affermata dalla Corte d'appello. Quest'ultima asserzione riguardava, come già si è rilevato, il particolare problema della responsabilità contrattuale per le obbligazioni assunte in proprio dai gruppi parlamentari. È importante rilevare, ad ogni modo, che la Corte d'Appello ha ritenuto di trovare an-

⁽¹⁷⁾ Corte d'Appello Roma, 9 marzo 1962, Papetti c. Franza, *Giur. Cost.*, 1962, p. 1269.

che per tale problema particolari soluzioni compatibili con la qualificazione della duplice natura dei gruppi stessi quali organi dello Stato e dei partiti politici. Per qualche ulteriore indicazione in materia si rimanda oltre nel testo (al n. 6).

4. Alla concezione della natura dualistica dei gruppi parlamentari — intesi come organi sia dello Stato che dei partiti — sono state mosse serie obiezioni.

In primo luogo, il Rescigno ha negato ai gruppi stessi la natura di organi dello Stato, riconoscendone solo la qualità di organi dei partiti politici⁽¹⁵⁾. Secondo il chiaro Autore, invero, « la rilevanza dei gruppi si riduce ad assicurare, nella composizione delle commissioni, il rapporto proporzionale tra le forze politiche presenti nell'Assemblea e le stesse forze che devono essere rappresentate in ciascuna commissione. Il gruppo parlamentare è solo il termine di riferimento, onde realizzare tale proporzione. Data questa limitata rilevanza del gruppo, non si può, come qualche scrittore pretende, avvicinare commissioni e gruppi parlamentari, considerando le commissioni come gli organi in cui si articola la Camera in senso verticale ed i gruppi come gli organi in cui la Camera stessa è 'strutturata' in senso orizzontale ». La considerazione avrebbe conseguenze anche di diritto positivo, in quanto che, secondo il Rescigno, « la Costituzione non richiede una designazione dei gruppi come indispensabile presupposto della nomina dei vari componenti le commissioni, e perciò non sarebbe contraria alla Costituzione stessa la nomina dei membri delle diverse commissioni legislative da parte della Presidenza della Camera, all'infuori di qualsiasi designazione; e alla scelta dovrà provvedere, senza dubbio, la Presidenza nel caso di omessa designazione da parte del gruppo ».

In termini più radicali il Tesauro ha di recente sostenuto che, alla stregua della realtà politica e del diritto vigente (norme

(15) Si cfr. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 295 e ss.

della Costituzione e dei Regolamenti delle Camere), i gruppi parlamentari « non sono nè organi dei partiti, nè organi ad un tempo dei partiti e del parlamento, nè una realtà interna delle Camere, ma organizzazioni a sè stanti ». Si tratterebbe, in particolare, di « associazioni politiche filiazioni dei partiti politici e delle altre forze politiche », le quali sarebbero per ciò stesso « espressione della libertà e dell'autonomia tipica dei cittadini e dei soggetti privati in genere » ⁽¹⁹⁾. E poco più avanti si legge nella stessa trattazione: « I gruppi parlamentari hanno tutte le caratteristiche essenziali e tipiche delle associazioni in genere e delle associazioni politiche in ispecie ». In altre parole il chiaro Autore ravvisa nei gruppi associazioni volontarie — sorte per determinazione delle forze politiche che sono espressione della libertà e dell'autonomia di cui godono tutti i cittadini. Sono, poi, ritenuti dotati di *autogoverno* « in virtù del quale si organizzano e svolgono la loro attività per volontà degli iscritti che eleggono gli organi direttivi e dibattono i problemi relativi allo svolgimento della loro attività nell'assemblea generale adottando le relative decisioni ». Il carattere di associazioni volontarie, poi, non verrebbe meno nonostante la disciplina cui i gruppi sono sottoposti secondo le norme costituzionali e regolamentari. Neppure sarebbero in contrasto, con tale carattere, i rapporti ed i legami che intercorrono fra i gruppi stessi ed i partiti politici. Più in particolare va rilevato che — sempre secondo l'opinione del Tesaurò — contro la natura di libere associazioni, qualificate da autogoverno, non potrebbero addursi le seguenti ragioni:

a) i limiti, sia sanciti in norme giuridiche sia derivanti dalle direttive generali dei partiti e delle altre forze politiche cui i gruppi si ricollegano (« Direttive che, in definitiva, trovano la loro origine nella volontà degli appartenenti ai partiti o alle altre forze politiche »);

⁽¹⁹⁾ TESAURÒ, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, spec. p. 199 ss.

b) « i poteri — e le funzioni pubbliche — che vengono ad essi conferiti in quanto nel quadro generale delle forze politiche esistenti nel paese e rappresentate in parlamento [i gruppi] sono i portatori di indirizzi politici particolari »;

c) il fatto che i gruppi, siccome rappresentanti delle forze politiche, sono soggetti di rapporti con gli organi costituzionali dello Stato: tanto all'*interno* delle Camere parlamentari (ad es., nel designare i membri delle Commissioni) quanto all'*esterno* (ad es., per le consultazioni del Presidente della Repubblica, nel caso di crisi di Governo).

La situazione giuridica dei gruppi parlamentari rispetto al Parlamento (ed altri organi dello Stato), pertanto, trova riscontro in altre situazioni ritenute dall'Autore sostanzialmente analoghe. Più precisamente è invocata la figura, intermedia fra i soggetti privati ed i soggetti pubblici, dei *soggetti privati investiti di funzioni pubbliche o incaricati di pubblici servizi*. Questi, si rileva, « hanno le caratteristiche essenziali e tipiche degli altri soggetti privati, ma se ne differenziano perchè sono titolari anche di poteri pubblici » (20).

D'altra parte, sempre secondo il Tesauro, i gruppi parlamentari non sarebbero neppure da qualificare come « organi di partito », in quanto dotati di una soggettività propria e distinta. A spiegare la natura delle relazioni fra partito e gruppo, l'Autore suggerisce un parallelo con la felice immagine, proposta per il diritto commerciale dall'Ascarelli, della *società figlia*, la quale « pur ricollegandosi alla *società madre* e costituendone una filiazione economica, è per l'ordinamento giuridico un soggetto a sè stante ».

Da tutti gli argomenti addotti nella propria indagine, dunque, il Tesauro trae motivo per affermare: « I gruppi, per le ragioni per le quali non sono nè organi dei partiti, nè organi del parlamento, non sono organi ad un tempo dei partiti e del parlamento ».

(20) TESAURO, *op. cit.*, p. 207.

5. Alle critiche dell'opinione più comune, riassunte qui sopra, va riconosciuto il merito assai grande di avere richiamato all'attenzione degli studiosi l'esigenza di approfondire l'esame dei problemi inerenti alla natura giuridica propria dei gruppi parlamentari.

Notevole, poi, sembra il fatto che per tali critiche viene soprattutto preso in considerazione l'aspetto più propriamente riguardante la volontarietà per cui si determina la formazione più particolare dei diversi gruppi e la loro attività. Sennonchè la volontà individuale e collettiva dei parlamentari si limita all'atto della costituzione dei gruppi formatisi in concreto ed alla gestione della loro attività. Ora va notato che per i gruppi manca un carattere fondamentale della libertà di associazione, il quale è dato dalla non necessarietà dell'associazione stessa. Si rileva, in proposito, che alla libertà di associarsi, riconosciuta ai privati, deve corrispondere anche la libertà di non associarsi.

È noto che nei regolamenti parlamentari si prescrive che entro termini precisi i Deputati ed i Senatori « sono tenuti a dichiarare » la propria adesione ad un gruppo parlamentare. Ed i Deputati e Senatori che non facciano un'esplicita dichiarazione formale, vengono *ope legis* iscritti nel Gruppo misto (art. 26 Reg. Camera deputati ed art. 16 Reg. Senato). Pare, dunque, che secondo le norme dei Regolamenti delle due Camere l'appartenenza ad un gruppo sia obbligatoria e necessaria, e che la volontà del singolo Deputato o Senatore sia limitata alla scelta di aderire all'uno od all'altro gruppo. Mentre si esclude la possibilità di non far parte di nessun gruppo (ossia di non associarsi), tant'è vero che, mancando un'adesione esplicita, si fa luogo ad una sorta d'iscrizione d'ufficio ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Chiaro sul punto è il CERETI (*Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1963, p. 413), il quale rileva che a termine di regolamento: « L'adesione di un deputato ad un gruppo non è facoltativa ma obbligatoria ». Sull'obbligatorietà cfr. anche SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 23 ss., 35 ss., 116 ss.

Ora, il Tesauro ha sostenuto che l'« istituzione del gruppo misto ad iniziativa dei presidenti delle Camere rappresenta l'eccezione di fronte alla regola (dell'associazione volontaria) che resta confermata ». E poco più avanti ha aggiunto: « Ad andare in profondità anche i gruppi misti che non si ricollegano ai partiti organizzati trovano la loro origine, sia pure indiretta, in una manifestazione di volontà in virtù della quale i cittadini che non aderiscono ai partiti politici danno luogo alle forze politiche non organizzate destinate ad operare liberamente ed a concorrere, al pari dei partiti, alla determinazione della politica nazionale » (22).

Senonchè queste affermazioni non paiono del tutto persuasive. Certo va riconosciuto che sussistono differenze importanti fra i gruppi parlamentari collegati a partiti politici organizzati nel paese, e quelli privi di tali collegamenti, come per l'appunto i gruppi misti. Questo, però, non tocca l'obbligo proprio di ciascun parlamentare di far parte di un gruppo, semmai riguarda la possibilità di scegliere a quale dei gruppi effettivamente costituiti o costituendi aderire. L'iscrizione d'ufficio al Gruppo misto sembra da intendere come una conseguenza stabilita *ope legis* per l'omissione di dichiarazione individuale, omissione qualificabile come rinuncia ad esercitare la facoltà propria di ciascun parlamentare di scegliere il gruppo di appartenenza. L'iscrizione di ufficio, piuttosto che come eccezione, appare intesa quale conferma del carattere necessario dell'appartenenza ai gruppi, determinata con apposite regole anche nel caso di totale inoperosità del singolo parlamentare interessato.

A termini di regolamento, pertanto, va esclusa la possibilità che vi siano singoli parlamentari isolati, ossia non iscritti ad alcun gruppo parlamentare. Del resto, la prassi vale a dimostrare tale assunto, come rivela un esempio di comune nozione.

(22) TESAURO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 204. Diversa è l'opinione del SAVIGNANO (*op. cit.*, p. 54 ss.), secondo il quale « il gruppo misto contraddice ai principi sui quali si fonda il sistema dei gruppi parlamentari ».

Risulta, infatti, che gli ex Presidenti della Repubblica, assunti alla carica di Senatore a vita in forza dell'art. 59 Cost., hanno costantemente fatto parte di un gruppo parlamentare, e più precisamente del Gruppo misto del Senato. Questo esempio sta a comprovare che in nessun caso l'obbligo dei Deputati e dei Senatori di partecipare ad un gruppo, è stato disatteso.

All'opposto per quanto riguarda le associazioni private in genere, si ricorda come la libertà di non associarsi è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale nella sent. 26 giugno 1961, n. 69, come carattere essenziale della libertà di associarsi garantita ai singoli. La Corte ha ritenuto che il precetto dell'articolo 18 Cost.: « porta a considerare di quella proclamata libertà non soltanto l'aspetto che è stato definito *positivo*, ma anche l'altro *negativo*; quello, si vuol dire, che si risolve nella libertà di non associarsi ». In senso conforme, il Crisafulli, nel commentare detta pronuncia, ha rilevato come la libertà costituzionale di associazione, già di per sè, implichi « concettualmente libertà di scelta dell'*an* del comportamento ». Tale interpretazione, accolta dalla Corte costituzionale, trova, sempre a dire del Crisafulli, riscontro nella più precisa interpretazione testuale dell'art. 18 Cost. ⁽²³⁾.

Va, poi, rilevato che nella stessa sentenza vi è qualche spunto utile per una maggiore comprensione dei problemi qui in esame. Si tratta cioè dell'accenno alla possibilità che siano costituiti enti pubblici in forma associativa. La Corte costituzionale ha chiarito, al riguardo, come la riaffermazione solenne della libertà di non associarsi non implica la conseguenza estrema « che sia affatto in ogni caso negato allo Stato di assicurare il raggiungimento e la tutela di determinati fini pubblici mediante la creazione di enti pubblici a struttura associativa, che possono assicurare, tra l'altro, anche il vantaggio... di far concorrere l'interessato al settore, che lo Stato in codesta guisa organizza, alla

⁽²³⁾ CRISAFULLI, *In tema di libertà di associazione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 742 ss.

vita, al funzionamento o al controllo dell'attività che ne risulta organizzata». Naturalmente definire i limiti generali fra associazioni libere (ossia non obbligatorie) ed enti pubblici a struttura associativa, sarebbe compito troppo arduo e tale da eccedere l'ambito più circoscritto della presente trattazione⁽²⁴⁾. È solo da rilevare come la presenza di strutture o di elementi di tipo associativo o di auto-governo, non implichi di per sè l'esistenza di un'associazione del tutto libera e volontaria. Così, ad esempio, il Comune rappresenta una corporazione necessaria, posto che i cittadini ne fanno parte in base alla località di residenza. Com'è noto, infatti, « non possono sussistere parti di territorio italiano, e aggregati di persone viventi nello Stato italiano, che non appartengano ad un comune »⁽²⁵⁾. In un certo senso, però, al cittadino è dato di scegliere il proprio Comune di appartenenza, essendo riconosciuta nella Costituzione (articolo 16 ed anche 120) la piena libertà di circolazione e soggiorno, comprensiva anche della libertà di fissare la propria residenza. Si aggiunga, poi, che il cittadino concorre all'autogoverno del Comune a cui appartiene, ma anche questo nulla toglie al carattere necessario dell'ente Comune.

Di diverso nel caso dei gruppi parlamentari vi è che non si tratta di enti dotati di una propria soggettività. Va escluso, infatti, che siano designati come persone giuridiche, in quanto che di una consimile qualificazione manca qualsiasi traccia nel nostro ordinamento giuridico. Piuttosto dovrebbe parlarsi di organo pubblico avente una struttura di tipo associativo.

6. Con questa impostazione non pare in contrasto la sentenza sopra menzionata della Corte d'Appello di Roma (9 marzo 1962), in cui si è riconosciuta ai gruppi parlamentari la qualifica

⁽²⁴⁾ Per alcuni pregevoli accenni e spunti in materia v. CRISAFULLI, *In tema di libertà*, cit., p. 748 ss.

⁽²⁵⁾ V. IACCARINO, *Comune (dir. vig.)*, alla voce in *Enc. Dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 181.

di « associazioni di fatto non riconosciute » (v. *retro* n. 3). Va ricordato, infatti, che nel caso di specie si trattava di esaminare una controversia circa un rapporto di lavoro fra un gruppo parlamentare ed una propria impiegata. Il richiamo alle disposizioni di cui agli artt. 36 e seguenti del cod. civ. era, quindi, inteso soprattutto a riconoscere nella specie la soggezione del gruppo ad un'obbligazione, assunta dai suoi dirigenti secondo le regole del codice civile. Al riguardo, occorre notare che i dipendenti dei gruppi parlamentari di necessità debbono venir assunti con rapporti d'impiego privato: come il gruppo si forma, secondo la comune opinione, per volontà dei suoi membri, così anche l'assunzione degli impiegati e dei collaboratori deve rispondere ad una scelta libera e all'*intuitus personae*. Forme di assunzione di tipo pubblicistico sarebbero contrarie all'autonomia dei gruppi: ad es., il sistema dei concorsi potrebbe far sì che ad impiegati di un certo gruppo, qualificato ideologicamente, fossero designate persone d'idee contrarie, o comunque sgradite ai membri del gruppo. È chiaro, d'altra parte, che non potrebbero riconoscersi le situazioni di vantaggio e le garanzie, quali la stabilità, proprie dei pubblici dipendenti ad individui scelti senza seguire i tradizionali criteri stabiliti per la nomina dei pubblici funzionari ed impiegati. L'applicazione dello schema proprio dell'associazione non riconosciuta, solo per un ambito delimitato di rapporti, sembra l'espedito più idoneo per dare equa soluzione a controversie giuridiche che altrimenti rimarrebbero insolute. Pare, inoltre, che una tale limitata rilevanza dei gruppi come associazioni sia conforme ai principi dell'ordinamento ⁽²⁶⁾.

(26) Si può ricordare come, secondo un noto indirizzo della dottrina, alle associazioni di fatto, non riconosciute quali vere e proprie persone giuridiche, sarebbe pur sempre conferita una qualche soggettività, imperfetta, parziale e limitata solo a certi rapporti civilistici. Una tale soggettività, propria di associazioni o gruppi non riconosciuti, assumerebbe molti e diversi aspetti, secondo tutta una gradazione di forme, nelle quali l'incompletezza dell'organizzazione è variabile: il binomio persona fisica e persona giuridica è ritenuto insufficiente, nel senso che i soggetti giuridici non si esaurirebbero in queste due figure; e vi sarebbero

Sembra anche superabile l'assunto secondo cui, ove i gruppi parlamentari fossero da considerare organi delle Camere o dello Stato, la responsabilità civile verrebbe a ricadere rispettivamente sulle Camere o sullo Stato⁽²⁷⁾. Si può ricordare, al riguardo, come anche la gestione degli affari civili e finanziari delle assemblee parlamentari è distinta dal bilancio e dalla gestione degli affari statali; così come i dipendenti delle Camere non sono inseriti nei ruoli dei pubblici impiegati amministrativi. Si parla, in proposito, di autonomia amministrativa e contabile: le obbligazioni civili e finanziarie delle Camere, perciò, non sono imputate al soggetto giuridico Stato, pur se le Camere ne sono reputate organi. Del pari i gruppi, anche se qualificati come organi delle Camere, mantengono rispetto ad esse un'autonomia patrimoniale. Questa viene regolata secondo le norme del codice civile, valide come diritto comune e generale, in quanto mancano disposizioni normative specifiche⁽²⁸⁾. L'autonomia conta-

tante figure intermedie di soggetti collettivi, tali da costituire una scala, racchiudente numerose varietà e sfumature. V. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1957, I, p. 303 ss., 314 ss.

In base a detta teoria sarebbe ammissibile configurare una soggettività dei gruppi parlamentari circoscritta ai rapporti derivanti dall'autonomia patrimoniale. In parte simili considerazioni valgono anche per le stesse Camere parlamentari: applicando rigorosamente la teoria dell'organo, delle obbligazioni civili assunte dalle Camere per la gestione della loro amministrazione particolare dovrebbe rispondere lo Stato, siccome persona giuridica (cui fa capo l'organo del Parlamento). Mentre da tempo oramai lontano è stata, invece, ritenuta la responsabilità civile delle Camere stesse, sulla base dei fondi stanziati nei loro particolari bilanci interni. Così fu affermato già con la sentenza 28 giugno 1904 della Cassazione (v. *Giur. it.*, 1904, I, 1, 889). Si v. anche BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova 1958, p. 76 ss. e *passim*. Va notato che in ragione di tali loro rapporti di obbligazione anche le Camere sono state accostate alle società di persone regolate dal codice civile, dal MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, negli *Studi Univ. Pavia*, vol. XXXIII, 1953, p. 51 ss.

(27) Naturalmente qui si prescinde dal considerare le complicazioni che deriverebbero dall'eventuale applicazione del principio dell'art. 28 Cost., secondo cui la responsabilità penale, civile ed amministrativa per violazione di diritti ricade anzitutto sul pubblico funzionario agente, e poi sullo Stato persona giuridica.

(28) Su tale criterio dell'applicazione del diritto civile come diritto comune e generale, per tutti i rapporti giuridici non altrimenti regolati, v. ROMANO, *Gli atti*

bile e finanziaria delle Camere trova, invece, sue apposite discipline, onde può ritenersi per gran parte distinta e speciale rispetto alle norme generali del codice civile ⁽²⁹⁾.

7. Occorre esaminare pure l'altro aspetto della configurazione dualistica attribuita ai gruppi parlamentari dalla dottrina, ossia il loro carattere di organo del partito, oltrechè di organo delle Camere.

La qualità di organo di partito era stata autorevolmente negata dal Virga ⁽³⁰⁾ in base alla considerazione che il gruppo ha un'organizzazione autonoma rispetto al partito, ha « uno statuto autonomo, se pure ad esso collegato, può analogamente al partito politico, presentarsi sia quale associazione, sia quale organo ». L'A. manifestava, poi, la preoccupazione di salvaguardare la peculiare posizione giuridica del parlamentare quale membro di un organo costituzionale. Mantenere una distinzione giuridica fra il partito ed il gruppo parlamentare, qualificato « unità organica del Parlamento », consentirebbe di ribadire, almeno nella forma, il valore giuridico del divieto del mandato imperativo — e quindi il principio della rappresentanza poli-

di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, negli Scritti minori, Milano, 1950, II, p. 152 ss.

(29) Di sicuro lo stato degli impiegati delle Camere si differenzia dall'impiego privato, e può raffrontarsi in parte al pubblico impiego. V. MARTINES, *La natura giuridica*, cit., p. 52 ss.

(30) Cfr. il volume *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 178 ss. Il VIRGA sostiene che l'adesione di un gruppo ai postulati ideologico del partito non implicherebbe di per sè un legame organico, nè quindi violazione del divieto di mandato: « perchè, dovendo il gruppo parlamentare come qualsiasi altra associazione politica possedere un programma ideologico, è del tutto ammissibile che i parlamentari del gruppo in luogo di procedere ad una nuova formulazione programmatica facciano rinvio formale a quello del corrispondente partito al quale appartengono, senza peraltro che ciò comporti alcuna subordinazione degli organi di gruppo a quelli di partito ». La tesi sostenuta dal VIRGA è stata, di recente, ripresa con qualche variazione dal SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 211 ss.

Insiste, invece, sulla soggezione del gruppo al partito, lo STENDARDI, *Problemi del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Temì*, 1957, p. 21 ss. estr., il quale rileva l'esigenza di tener conto soprattutto delle situazioni di fatto, anche ai fini delle impostazioni teoriche.

tica — di fatto messo in dubbio dalla subordinazione dei Deputati e dei Senatori alle direttive dei partiti politici⁽³¹⁾.

La questione pare, quindi, intrecciarsi con l'altra assai più complessa circa il valore attuale del divieto di mandato imperativo e dell'incidenza determinatasi per esso a causa dei legami fra i singoli parlamentari ed il proprio partito⁽³²⁾. Tale argomento di somma importanza non può certo venir trattato in questa sede. Forse, si può trattare a parte l'aspetto del legame organizzativo fra i gruppi parlamentari ed i partiti cui fanno capo, mediante una sommaria disamina degli statuti dei partiti politici. Tali legami organizzativi ci sembrano meritevoli della massima attenzione, poichè risultano da atti normativi, quali gli statuti, assunti come criteri di auto-disciplina delle forze politiche dominanti nel paese⁽³³⁾. L'analisi degli statuti induce a ritenere che, in effetti, i gruppi siano considerati ed operino come proiezioni parlamentari dei rispettivi partiti: in tal modo l'opinione comune trova una conferma anche nell'analisi giuridica. Esplicito, al riguardo, è solo lo statuto del Partito della Democrazia cristiana, nel testo approvato dal Consiglio Nazionale nella

(31) VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 182 ss. e *Diritto costituzionale*, Milano 1967, p. 200 ss. Cfr. anche SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 220 ss.

(32) Per esempio, il vincolo di gruppo ed a fortiori la disciplina di partito si sono dimostrati in radicale opposizione con la norma dell'art. 67 Cost. secondo cui ciascun parlamentare « rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ». Secondo il BON VALSASSINA (*Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1954, p. 72 e nota 104), il divieto di mandato imperativo deve ritenersi « incrinato », o almeno « singolarmente impoverito », già dall'obbligatorietà dell'adesione ad un gruppo parlamentare. I tentativi fatti nella dottrina per superare il divario fra il significato di detta norma e la realtà, sembrano rimasti infruttuosi al MUSACCHIA, *op. cit.*, p. 103 ss. È da notare, a proposito, che, secondo quanto asserito dalla Corte costituzionale nella sent. 7 marzo 1964, n. 14, l'art. 67 Cost. va ritenuto perfettamente vigente, nel suo originario valore di divieto di mandato imperativo.

(33) Si può ricordare come già da tempo l'organizzazione e la produzione di norme proprie di associazioni e di organizzazioni non statali abbia formato oggetto d'indagini giuridiche. Come saggio preminente di tali indagini, sul piano della teoria generale, si può ancora ricordare l'opera di CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, ed. Milano 1963, *pussim.*, es. p. 71 ss. Per una disamina critica degli statuti dei partiti politici italiani cfr. BASSANI, *op. cit.*, spec. p. 37 ss. e le indicazioni ivi.

sessione del 25 gennaio 1962. Ivi nell'art. 61, alla lettera e), fra « gli organi nazionali del Partito » sono menzionati proprio « i gruppi parlamentari ». Negli statuti degli altri partiti mancano definizioni altrettanto esplicite, ma si hanno diverse disposizioni donde risultano gli stretti legami organizzativi e funzionali fra i partiti ed i gruppi.

A) Si trova, talora, espressamente stabilito il « dovere » dei Deputati e Senatori appartenenti al partito di costituirsi in gruppo (art. 80 stat. D.C.; art. 45 stat. P.C.I.; art. 37 stat. P.L.I.).

Simili disposizioni confermano che la formazione dei gruppi parlamentari avviene proprio allo scopo di dare al partito uno strumento di partecipazione e di azione in seno alle assemblee parlamentari (come risulta dal già citato art. 32, co. 2, stat. P.S.I. e dalle altre proposizioni statutarie indicate qui appresso *sub B, a*). Si può ravvisare, quindi, uno dei profili fondamentali dell'organo in senso tecnico, ossia il carattere di strumento utile all'ente-partito al fine di operare e manifestare la propria volontà (^{33-bis}). In virtù delle stesse disposizioni, il gruppo parlamentare appare, altresì, di natura diversa rispetto alle associazioni politiche particolari, costituite per raggruppare i giovani e le don-

(^{33-bis}) Nel testo si segue l'insegnamento delle dottrine istituzionistiche, secondo cui anche le associazioni non riconosciute possono avere organi in senso proprio, così come le persone giuridiche. Più che la qualificazione formale della personalità giuridica viene ritenuta determinante la comune natura di « istituzione » od « ordinamento giuridico ». Si vedano ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, pag. 150 e segg. ed anche CESARINI SFORZA, *Il diritto*, cit., pagg. 51 e segg., 60 e segg., 73 e segg.

Bisogna tuttavia notare che la natura di organo può risultare attribuita solo in base al diritto interno dell'ordinamento minore o privato, e non anche in forza del diritto statale. Sul punto cfr., per alcuni accenni, RESCIGNO G.U., *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. Cost.* 1964, pag. 1410, 1432.

Senza poter approfondire in questa sede l'argomento, si osservi come in talune disposizioni del testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. 1957, n. 361) sia da riscontrare la tendenza nel senso di riconoscere rilevanza esterna agli uffici centrali dei partiti (denominati organi negli Statuti dei medesimi). Per un cenno, si v. MORTARI, *Istituzioni*, cit., I, pag. 350.

ne aderenti ai partiti. A proposito, si fa notare che, secondo gli statuti, l'iscrizione a dette associazioni è sostitutiva, siccome equivalente, dell'iscrizione al partito. La partecipazione dei Deputati e dei Senatori ai gruppi parlamentari, invece, non sostituisce l'iscrizione al partito, che deve venir compiuta in conformità delle regole generali ^(33-ter).

B) Si prescrive, poi, che i gruppi parlamentari uniformino la propria azione alle linee direttive stabilite dai Congressi e dai Consigli nazionali o Comitati centrali dei rispettivi partiti. Le formule adoperate al riguardo nei singoli statuti sono, per altro, diverse.

a) Nell'art. 80, co. 2°, dello stat. della D.C. (Partito della Democrazia cristiana) si legge: «I gruppi parlamentari e ogni loro membro, per tutte le questioni di rilevanza politica, debbono attenersi all'indirizzo generale fissato dal Congresso e alle direttive del Consiglio nazionale e della Direzione centrale, che quell'indirizzo interpretano e applicano». Analoga è la formulazione di cui al 2° comma dell'art. 37 dello statuto del P.L.I. (Partito liberale italiano) così espressa: «In tutte le questioni di rilevanza politica, i gruppi debbono attenersi all'indirizzo generale fissato dal congresso ed alle direttive del consiglio nazionale e della direzione centrale». Nello stesso senso va ricordato l'art. 52 dello statuto del M.S.I. (Movimento sociale italiano) al primo comma: «I Senatori e i Deputati del Movimento, nell'esercizio della loro azione parlamentare, deb-

^(33-ter) Le considerazioni esposte sopra nel testo valgono anche per il caso dell'iscrizione ad un gruppo parlamentare, formato da un partito, di un deputato o senatore non iscritto al partito stesso. Tale ipotesi sembra da spiegare in base alla concezione accolta nelle presenti pagine per cui il gruppo parlamentare rappresenta di solito un'unione istituzionale fra un organo del Parlamento (e dello Stato) ed un organo del partito. È da ritenere, invero, che il deputato o senatore faccia parte ad ogni effetti del gruppo organo della Camera. Mentre, nei confronti del partito, il parlamentare stesso si trova nella posizione di un ausiliario o simpatizzante qualificato, in quanto partecipa alle attività, legato con un inquadramento e con una disciplina solo parziali e funzionali, limitatamente al periodo di permanenza in carica.

bono attenersi all'indirizzo generale fissato dal Congresso Nazionale e alle direttive del Comitato Centrale e della Direzione Nazionale del movimento». Una formula corrispondente si trova adoperata, inoltre, nell'art. 59 dello Statuto del P.D.I.U.M. (Partito democratico italiano di unità monarchica): « I gruppi parlamentari ed ogni loro componente svolgono l'azione politico-legislativa del Partito, attenendosi all'indirizzo generale fissato dal Congresso ed alle direttive del Consiglio Nazionale e della Direzione Nazionale del Partito, che quell'indirizzo interpretano ed applicano ».

Un'enunciazione più articolata era stabilita nello Statuto (all'art. 65) del P.S.D.I. (Partito socialista democratico italiano), ora unificato col P.S.I. (Partito socialista italiano). Ivi era, infatti, prevista un'autonomia funzionale dei gruppi parlamentari: « I gruppi parlamentari... sono autonomi nel campo tattico parlamentare col rispetto dell'indirizzo politico dettato dai Congressi e dalla Direzione del Partito »⁽³⁴⁾.

b) Negli statuti dei partiti di sinistra si notano anche precisi richiami alla responsabilità dei gruppi parlamentari ed alla loro soggezione disciplinare nei confronti del rispettivo partito⁽³⁵⁾. Così per il « Partito comunista italiano » è sancito: « I gruppi parlamentari comunisti hanno il compito di elaborare, sulla base della linea politica generale del partito, la propria attività e le proprie iniziative intervenendo nelle discussioni parlamentari, nella elaborazione delle leggi, nella formazione dei governi, in difesa della libertà e degli interessi dei lavoratori e del popolo... Della propria attività parlamentare, i Deputati e i Senatori comunisti rispondono, anche sul piano disciplinare, in primo luogo, al rispettivo gruppo parlamentare » (art. 45, co. 2°, stat. P.C.I.). Si legge anche quest'altra

⁽³⁴⁾ Su tale disposizione statutaria v. VIRCA, *Il partito*, cit., p. 185 e nota 94.

⁽³⁵⁾ Il VIRCA (*Il partito*, cit., p. 186) mostra di ritenere le disposizioni statutarie menzionate sopra nel testo come contrarie al divieto di mandato imperativo.

proposizione a proposito della disciplina di partito: « La disciplina è obbligatoria per tutti i membri del partito, indipendentemente dal posto che ciascuno di essi occupa nell'organizzazione e dalle cariche elettive o rappresentative che ricopre » (art. 47, *ivi*). Per il « Partito socialista italiano » nell'art. 32 dello statuto si dispone: « I membri del partito che siano designati o eletti a ricoprire cariche pubbliche o a far parte di pubbliche assemblee, conformano in esse la propria azione alle direttive deliberate dagli organi competenti del partito, cui rispondono del loro operato. I gruppi parlamentari socialisti traducono sul piano parlamentare la politica del partito: eleggono i propri comitati direttivi, che rispondono alla Direzione del partito del loro operato ». Un esplicito richiamo delle sanzioni disciplinari generali (stabilite per tutti gli associati) per singole azioni dei parlamentari era, poi, contemplato nello statuto del « Partito socialista democratico italiano » (all'art. 66). Assai precisa appare l'enunciazione dell'art. 21, ultimi commi, dello statuto del « Partito socialista di unità proletaria », ov'è previsto: « Gli eletti e i designati a incarichi pubblici rispondono al partito del loro operato e debbono agire conformemente alle deliberazioni dei corrispondenti organi di partito. I gruppi parlamentari rispondono al Comitato centrale del loro operato ». Alquanto più compiuta risulta, infine, la formula adoperata nello statuto del « Partito repubblicano italiano » (all'art. 32): « I parlamentari iscritti al P.R.I. sono, come singoli, sempre tenuti ad osservare la disciplina del partito e debbono pertanto uniformare la loro condotta al suo indirizzo, nonchè alle sue deliberazioni ».

C) In tutti gli statuti è, poi, contemplata una partecipazione istituzionale dei dirigenti e dei membri dei gruppi parlamentari agli organi supremi del rispettivo partito ⁽³⁶⁾. In genere è pre-

⁽³⁶⁾ Il BASSANI (*Partiti e parlamento*, cit., p. 57 ss.), sostiene che il concorso dei parlamentari alla formazione degli organi direttivi dei partiti consenta di escludere la « soggezione assoluta dei gruppi parlamentari agli organi di partito ».

vista la partecipazione di tutti i Deputati e Senatori al Congresso nazionale del partito politico, a cui sono iscritti. Secondo lo statuto della Democrazia cristiana (art. 64, co. 3) e del Partito liberale (art. 11, lett. c) tale partecipazione avviene *senza* che ai parlamentari sia conferito diritto di voto. Un simile diritto in sede di congresso è, invece, riconosciuto espressamente ai parlamentari aderenti al « Partito democratico italiano di unità monarchica » (art. 43, co. 2, stat.). E lo stesso risulta per i membri del Parlamento nazionale iscritti al « Movimento sociale italiano » (art. 33, n. 8, stat.).

In molti casi è pure previsto che una parte dei membri dell'organo deliberativo permanente, denominato di solito Consiglio nazionale, sia designata fra i parlamentari, come si riscontra per la D.C. (art. 68, lett. a), c) e d) e per il P.D.I.U.M. ⁽³⁷⁾. Secondo lo statuto del « Partito liberale italiano », addirittura, è prevista (all'art. 13 lett. f) l'assunzione di tutti quanti i parlamentari nel Consiglio nazionale. La stessa regola è accolta nello statuto del « Partito popolare dell'Alto Adige » (all'art. 26, n. 2), ove è prescritto che i rappresentanti al Parlamento ed al Consiglio provinciale di Bolzano sono componenti del « Comitato

(37) Notevole è il numero dei Deputati e dei Senatori chiamati a far parte del Consiglio nazionale della D.C. Il nucleo principale di detto Consiglio nazionale della D.C. è, infatti, costituito in base all'art. 68 dello statuto: « a) da sessanta parlamentari delle assemblee legislative e da sessanta non parlamentari eletti tra gli iscritti, dal Congresso in assemblea plenaria, con liste distinte ». Oltre a questa rilevante partecipazione dei parlamentari si prevede, poi, che facciano parte del Consiglio nazionale: 1) i Presidenti dei gruppi parlamentari del Senato e della Camera; 2) dodici rappresentanti dei gruppi parlamentari eletti in sede di Congresso nazionale, ed eventualmente rinnovati, nel caso di rielezione delle Camere, rispettivamente sei per il gruppo parlamentare della Camera dei Deputati, sei per il Gruppo parlamentare del Senato (art. 68, lett. c, d). Ancora partecipano al Consiglio nazionale della D.C., con voto consultivo, gli iscritti al Partito, che ricoprono la carica di Presidenti delle Assemblee legislative nazionali (art. 69, lett. a stat.).

Quanto al « Partito democratico italiano di unità monarchica » è previsto che nel Consiglio nazionale siano inclusi due rappresentanti del gruppo parlamentare della Camera dei Deputati ed un rappresentante del Gruppo parlamentare del Senato (art. 46, lett. b, stat.).

del Partito ». Diverso è lo statuto del « Partito repubblicano italiano » (art. 21), per cui tutti i parlamentari aderenti sono membri di diritto del Consiglio nazionale, ma solo con voto consultivo. Per i partiti d'ispirazione socialista e comunista non si riscontra alcuna esplicita riserva di posti nei rispettivi Comitati centrali a favore dei Senatori e Deputati aderenti. Anzi, negli statuti del « Partito socialista italiano » e del « Partito social-democratico » sono comprese norme intese a limitare il numero dei parlamentari in seno al Comitato centrale ⁽³⁸⁾. Ma questa limitazione implica pur sempre il fatto che un certo numero di parlamentari, per solito, entri a far parte del più alto consesso rappresentativo del partito.

Ancora va ricordato che in quasi tutti gli statuti si prevede che i Presidenti dei Gruppi parlamentari partecipino ai lavori dei più elevati organi esecutivi dei rispettivi partiti politici (organi denominati per lo più Direzioni nazionali), cui compete la più precisa definizione dell'indirizzo politico del partito.

D) Talora nello statuto dei partiti è sancita una competenza dei gruppi a darsi un proprio regolamento. Così è previsto negli statuti della D.C. (art. 80, co. 3), del P.L.I. (art. 37, co. 2) e del P.D.I.U.M. (art. 58 co. 3). Una norma simile era anche contenuta nell'art. 64 stat. del P.S.D.I., al primo comma. Mancano, invece, previsioni di tale potestà regolamentare negli statuti dei seguenti partiti: P.C.I., M.S.I., P.R.I. Simili disposizioni sono di notevole interesse, in quanto si rileva che le norme destinate a disciplinare autonomamente la vita dei gruppi trovano una loro fonte nell'atto fondamentale del partito stesso. Va, poi, notato che per i partiti democristiano, liberale, demoitaliano è previsto l'obbligo per i gruppi parlamentari di sottoporre i propri regolamenti interni all'approvazione della direzione nazionale del partito. La potestà regolamentare dei gruppi,

⁽³⁸⁾ Secondo lo Statuto del « Partito socialista italiano » (art. 27) il Comitato centrale del partito « è composto da 101 membri ed i parlamentari non possono superare le 40 unità ».

pertanto, risulta come espressione di un'autonomia interna, perciò limitata e condizionata, nell'ambito più vasto dell'ordinamento del partito ⁽³⁹⁾.

A quanto pare, detti regolamenti interni per lo più non sono resi pubblici, « poichè i vari partiti non hanno ritenuto di consentirne la pubblicazione invocando lo specioso argomento che qui si verte in materia riservata, quasi si trattasse di corrispondenza privata » ⁽⁴⁰⁾. Ora, come ha rilevato il Galeotti, un simile comportamento appare assolutamente inammissibile « particolarmente alla luce del principio costituzionale che si evince dal divieto di ogni associazione segreta », di cui all'articolo 18 Cost. ⁽⁴¹⁾. Se i gruppi parlamentari fossero, dunque, da considerare associazioni fra privati, giuridicamente distinte dai partiti, anche se collegate ad essi, ci troveremmo di fronte ad una strana situazione. Associazioni dichiarate esplicitamente rilevanti per l'ordinamento costituzionale, negli artt. 72 e 82 Cost., sarebbero organizzate e gestite in radicale contrasto con uno dei fondamentali principii costituzionali. Meno assurdo sembrerebbe, quindi, accogliere l'opinione secondo cui nei partiti in genere il gruppo parlamentare sia ritenuto come un organo, inserito nelle strutture generali, e tale che risulti in parte pubblicamente operante ed in parte disciplinato secondo regole interne e riservate.

8. La concezione della struttura dualistica dei Gruppi parlamentari, fra le diverse soluzioni della dottrina, pare la più so-

⁽³⁹⁾ In senso diverso il VIRCA (*Il partito*, cit., p. 178 s.) rileva che il partito « ha una organizzazione autonoma da quella del partito, ha uno statuto autonomo da quello del partito, se pure ad esso collegato ».

⁽⁴⁰⁾ Tanto rileva il GALEOTTI, nella *Prefazione* al volume di TRAVERSO, ITALIA, BASSANI, *I partiti politici-leggi e statuti*, Milano 1966, p. XV s. nota 1. In questo volume sono raccolte le norme giuridiche dell'ordinamento statale riguardante i partiti politici italiani ed i loro statuti. Mancano, invece, i testi dei regolamenti dei gruppi parlamentari, in quanto gli autori erano riusciti a prendere visione solo del regolamento del gruppo parlamentare democristiano alla Camera dei Deputati, alla cui pubblicazione preferirono, però, rinunciare per ragioni di equilibrio e di completezza documentale.

⁽⁴¹⁾ Cfr. GALEOTTI, *Prefazione*, cit., p. XVI nota 1.

stenibile in relazione ai dati della realtà, al di là di tutte le formule. Nell'opinione generale i gruppi sono riguardati come la proiezione dei partiti sul piano parlamentare. E ciò induce a ritenere giustificato che essi siano determinati in modo conforme ai principii delle Camere, da un lato, ed ai principii propri dei partiti, dall'altro. I partiti non sono inseriti nonchè integrati come elementi costitutivi dell'organizzazione dello Stato, ma ne rimangono essenzialmente estranei, in quanto istituzioni od ordinamenti giuridici minori, distinti e separati dall'ordinamento giuridico dello Stato ⁽⁴²⁾.

È da ricordare anche come le organizzazioni di tali due tipi di ordinamenti, Stato e partito, siano assai diverse fra loro quanto ai principii ispiratori ed alla struttura. Le norme del diritto pubblico, destinate a regolare l'organizzazione dello Stato italiano, rispondono ai principii propri della « democrazia classica »: divisione fra i poteri, rappresentanza popolare, sottoposizione dell'esecutivo alla legge, garanzie giurisdizionali ed anche sindacato di legittimità costituzionale delle leggi. I partiti, invece, sono associazioni od istituzioni di fatto, e perciò estranee a tutto il complesso sistema di limitazioni, controlli e garanzie che caratterizza il nostro diritto costituzionale ⁽⁴³⁾. In un certo senso non sembra che possa avvenire altrimenti: a fondamento dei partiti in uno Stato democratico si pone « il diritto dei cittadini di associarsi liberamente », come si può leggere nell'art. 49 della Costituzione.

Ora, i gruppi parlamentari rappresentano il punto d'incontro o, se si preferisce un'altra terminologia, lo strumento giuridico necessario per le relazioni fra le due categorie di ordinamenti di natura diversa. Proprio perciò si spiega come mai il

⁽⁴²⁾ Da ultimo, v. per tutti GALEOTTI, *Prefazione*, cit., p. XVII e *Note sui partiti in diritto italiano*, in *Justitia*, 1958, p. 252 ss. e *passim*.

⁽⁴³⁾ Sembra insistere sulla natura essenzialmente privatistica dei partiti e perciò sul loro carattere « ambiguo », F'ELIA, *Introduzione* al volume edito a cura del Senato della Repubblica, *I progetti di legge sull'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca*, Roma 1965, p. 43 ss.

gruppo parlamentare presenti una duplice configurazione giuridica, già in conseguenza del fatto che i suoi membri sono ed operano ad un tempo quali componenti delle Camere e rappresentanti di un partito politico.

La natura dualistica del gruppo parlamentare riflette, dunque, i fenomeni più generali che dominano la nostra vita politica ed il nostro diritto costituzionale vigente. Non si è riusciti a superare il dualismo fra il Governo parlamentare ed i partiti di massa, e perciò in luogo di una perfetta armonia appaiono sempre più evidenti le antitesi fra i postulati ideali accolti nella Costituzione, da una parte, e la realtà politica dei partiti fortemente organizzati e dominanti nell'ambito dei poteri costituzionali, dall'altra parte. Per accennare solo ad un fenomeno assai noto, si può ricordare come il carattere rappresentativo delle Camere parlamentari sia stato reso una mera parvenza formale⁽⁴⁴⁾. Per un verso i partiti sono divenuti determinanti nell'inquadramento degli elettori e nella designazione degli eletti, sicchè si pongono come un diaframma nel rapporto di fiducia fra i cittadini ed i parlamentari loro rappresentanti⁽⁴⁵⁾. Per l'altro verso, è stato vanificato il principio della rappresentanza politica, per cui ogni singolo deputato e senatore esprime le proprie opinioni e dà il proprio voto in piena libertà, senza vincolo di mandato⁽⁴⁶⁾. Com'è noto, le affermazioni e le decisioni dei parlamentari, oggi, dipendono per lo più dalle scelte e dalle impostazioni dei partiti. In genere, poi, il Parlamento appare aver perso quel ruolo primario nella vita pubblica, che gli spetta-

(44) Per un importante inquadramento generale del problema con disamina critica di molte posizioni della dottrina, v. NEGRI A., *Alcune riflessioni sullo « Stato dei partiti »*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1964, p. 98. ss. e *passim*. (L'A. appare animato dall'intento di comprendere e spiegare il significato storico e costituzionale del sistema dei partiti).

(45) Sull'evoluzione dei concetti di rappresentanza, in rapporto alla posizione dei partiti politici, cfr. NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 107 ss.

(46) Per gli aspetti giuridici di tale problema v. retro alla nota 32 ed anche NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 109 s.

rebbe secondo gli ideali, accolti anche dal nostro costituente ⁽⁴⁷⁾. La mira principale dei capi dei partiti, oggi, è la conquista dell'Esecutivo, che nella società delle masse pare divenuto il principale centro del potere effettivo, e perciò si tende a relegare le assemblee parlamentari a ruoli secondari e strumentali ⁽⁴⁸⁾.

Questa situazione, frequentemente designata col neologismo di partitocrazia, al di là delle critiche e delle apologie, sembra oramai divenuta irreversibile. Ogni possibilità di attuare le disposizioni costituzionali relative al Parlamento secondo le idee tradizionali, perciò stesso, appare antistorica ⁽⁴⁹⁾. Questo fatto non poteva sfuggire agli studiosi del diritto costituzionale, i quali hanno cercato di tenerne conto sia nelle trattazioni di teoria generale che nelle proposte di riforma *de jure condendo*.

Sul piano della teoria generale va ricordato come il Mortati abbia proposto una nuova concezione dell'ordinamento giuridico, secondo cui le norme della costituzione scritta ed, *a fortiori*, tutte le norme subordinate troverebbero la fonte di validità ed il criterio d'interpretazione nella « Costituzione in senso materiale ». Questa, com'è risaputo, viene intesa come la forza politica, ossia come il partito od il gruppo di partiti capace di

(47) Nel commentare la Costituzione italiana vigente, il RUINI ha precisato: « Non è senza significato che, come ordine di collocamento, il titolo " Il parlamento " abbia avuto la precedenza su ogni altro organo dello Stato. Vi fu un comitato di redazione che osservò che avrebbe dovuto andare prima il presidente della repubblica che come capo dello Stato impersona ed è il simbolo unitario di tutto lo Stato, compreso il parlamento, ed era da considerare la sua figura di coordinatore (e quasi di " interpotere " secondo Benjamin Constant) fra gli altri poteri ed organi costituzionali dello Stato. Considerazione non priva di valore; ma si volle tener conto della preminenza o primazia che ha il Parlamento, in quanto è più diretta espressione, in confronto di ogni altro organo, della volontà sovrana del popolo; nè si poteva trascurare che il tipo di ordinamento dello Stato, adottato dalla costituzione, è il sistema parlamentare » (cfr. *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano 1962, p. 300 s.).

(48) Fra i tanti cfr. MIRKINE GUETZEVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano 1954, p. 17 ss. e *passim*; NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 105 ss.

(49) GUELI, in *Parlamento e partiti*, cit., spec. p. 50 ss.

organizzare il popolo e di dirigerlo per l'attuazione dei propri programmi ⁽⁵⁰⁾.

Nei discorsi circa le proposte di riforma delle istituzioni, al fine di adeguarle alle condizioni storico-ambientali, si afferma proprio l'esigenza di trovare regole più convenienti ai rapporti fra la tradizionale organizzazione dello Stato e la nuova organizzazione delle forze politiche. Prevedere i caratteri delle eventuali future riforme, sarebbe più che mai difficile, per non dire impossibile. Comunque l'esperienza dei gruppi parlamentari può offrire qualche indicazione, proprio perchè rappresenta il primo esperimento di una connessione istituzionale stabile fra l'organizzazione dello Stato e l'organizzazione dei partiti.

(50) Si possono richiamare gli insegnamenti del MORTATI, nelle sue successive opere: *La costituzione in senso materiale*, Milano 1942, spec. p. 83 ss.; *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, negli *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova 1957, vol. II, p. 113 ss. e *passim*; *Istituzioni*, cit., p. 30 ss.

GIOVANNI GUALANDI

UN GUSTOSO EPISODIO DELLA VITA DI ACCURSIO
E LA DATA DI COMPOSIZIONE
DELLA 'GLOSSA MAGNA' AL 'DIGESTUM VETUS' (*)

(*) Testo della comunicazione letta al *Convegno di studi per il settimo Centenario della morte di Accursio* (Bologna, 21-26 ottobre 1963) ed inserita negli *Atti del Convegno stesso* (in corso di stampa).



SOMMARIO: Due passi delle *Additiones* alla glossa accursiana al *Digestum vetus* di Guido de Guinis, allievo a Bologna di Jacopo Balduino e poi maestro nella Scuola di diritto di Orléans — passi editi fin dal 1936 da E.M. Meijers, ma negletti nelle indagini successive — contengono notizie dirette sull'attività di Accursio nello Studio bolognese e fanno, in particolare, riferimento ad un gustoso episodio di cui il sommo dottore fu protagonista durante la sua partecipazione, accanto a Jacopo Balduino, alle prove per la concessione della *licentia docendi*.

L'esame delle testimonianze di Guido de Guinis, mentre contribuisce a dissipare qualcuna delle molte ombre che ancora avvolgono le nostre conoscenze intorno alle forme, ai modi, ai criteri in base ai quali, nella prima metà del XIII secolo, veniva conferito il dottorato, consente di stabilire — in relazione anche ai dati forniti da altre fonti — che Accursio aveva già portato a termine la sua glossa al *Digestum vetus* intorno al 1234. Peraltro se il 1234 rappresenta il *dies ne post quem*, la redazione di tale apparato deve essere fatta risalire ad un momento cronologicamente antecedente, assai prossimo alla data del 1228, nella quale il Neumeyer giudicava compiuta l'intera *Glossa Magna*.

1. C'è veramente da rimpiangere che le opere del glossatore Guido de Guinis o de Cumis, che, dopo essere stato allievo a Bologna di Jacopo Balduino († 1235) ⁽¹⁾, fu — passato in Francia — tra i fondatori della Scuola di diritto di Orléans ⁽²⁾,

(1) Su Jacopo Balduino, v., oltre a F.C. von SAVIGNY, *Geschichte des römischen Rechts in Mittelalter*², V, Heidelberg 1850, c. XXXIX, §§ 36-42, pp. 99-114 (= trad. it. E. BOLLATI, II, Torino 1857, pp. 287-295), i due recenti saggi di R. ANBONDANZA, s. v. *Baldovini, Iacopo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, V, Roma 1963, pp. 521-525 e F. LIOTTA, *Notizie su Iacopo Baldovini e Bartolomeo da Saliceto*, in *Studi Senesi*, LXXVI [= 3ª serie, XIII], 1964, pp. 501-511, in entrambi dei quali si trovano ampie citazioni di letteratura.

(2) Sulla storia dell'Università di Orléans, v. E.M. MEIJERS, *De Universiteit van Orleans in de XIII^e eeuw*, in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, I, 1918-1919, pp. 108-132; 443-488; II, 1920-1921, pp. 460-518; *Un centenaire oublié*, in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, XIV, 1936, pp. 249-266. I due scritti si trovano ora rifusi, con integrazioni dovute allo stesso Meijers e numerose note esplicative degli editori, in *L'Université d'Orléans au XIII^e siècle*, in E. M. MEIJERS, *Etudes d'histoire du droit*, publiées par les soins de R. FEENSTRA et H.F.W.D. FISCHER, III, Leyde 1959, pp. 3-148.

Per altre osservazioni, v. B. PARADISI, *La scuola di Orléans. Un'epoca*

siano ancora, per la più gran parte inedite, perchè a giudicare dagli estratti che il Meijers⁽³⁾ ebbe a pubblicarne, nell'ormai lontano 1936 — in uno di quei lucidi e puntuali articoli, quali il compianto Maestro olandese era solito scrivere — sembra che il « doctor egregius qui totum Aurelianense studium illustravit »⁽⁴⁾, oltre ad una solida dottrina, non fosse privo di una sottile e piacevolissima *vis comica*, che richiama immediatamente alla memoria quella di un suo contemporaneo, lui pure discepolo del Balduini, Odofredo († 1265).

Al pari del ben più celebre e rinomato glossatore bolognese che, come si sa⁽⁵⁾, ha infiorato *solatii causa* le sue aride

nuova del pensiero giuridico, in *Studia et Documenta Historiae et Iuris*, XXVI, 1960, pp. 347-362; P. LEGENDRE, *E.M. Meijers et la Romanistique médiévale. Réflexions sur une nouvelle édition*, in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, XXIX, 1961, pp. 331-342; R. FEENSTRA, *Influence de l'enseignement du droit romain sur les nations étrangères*, in *Actes du Congrès sur l'ancienne Université d'Orléans (XIII^e-XVIII^e siècles)*, Orléans 1962, pp. 45-61, articolo ripubblicato, con varie modificazioni, in lingua italiana, sotto il titolo *Un momento fondamentale nella storia della giurisprudenza: la Scuola di Orléans*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Genova*, III, 2, 1964, pp. 451-471.

Su Guido de Guinis ed i primordi degli studi giuridici ad Orléans, v., in particolare, E.M. MEIJERS, *De Universiteit van Orleans*, cit., I, p. 444 ss. e II, p. 512 (= *Etudes*, cit., III, p. 28 ss.) e *Un centenaire oublié*, cit., p. 249 ss. (= *Etudes*, cit., III, p. 30 ss.). V., inoltre, E.M. MEIJERS, *Sonmes, lectures et commentaires (1100 à 1250)*, in *Atti del Congresso internazionale di Diritto romano* [Bologna 1933], I, Pavia 1934, p. 464 ss. (= *Etudes*, cit., III, p. 236 ss.).

⁽³⁾ E.M. MEIJERS, *Un centenaire oublié*, cit., p. 253 n. 1 e n. 2 (254) (= *Etudes*, cit., III, p. 33 n. 108 e n. 109 [34]).

Sull'esistenza di *Casus Codicis* di Guido de Guinis, v. R. FEENSTRA, *Influence de l'enseignement du droit romain*, cit., p. 48 e *Un momento fondamentale nella storia della giurisprudenza*, cit., p. 454.

⁽⁴⁾ NEPOS DE MONTE ALBANO, *Tractatus exceptionum qui dicitur liber fugitivus*, tit. *Exceptiones contra appellationes*, in fine (ed. Parisius 1512, f. XLIX^{rs}): « Veruntamen dominus Guido doctor egregius qui totum Aurelianense studium illustravit... ».

⁽⁵⁾ V. F.C. von SAVIGNY, *Geschichte*, cit., V, c. XLIV, §§ 117-123, pp. 356-380 (= trad. it. E. BOLLATI, II, p. 414-428), e, segnatamente, N. TAMASSIA, *Odofredo. Studio storico-giuridico*, in *Atti e Memorie della R. Deputazione di storia patria per le provincie di Romagna*, 3^a serie, XI, 1894, pp. 183-225; XII, 1895, pp. 1-83; 330-390. Il lavoro del Tamassia, edito anche in volume a sé (Bologna 1894), è ora ristampato in *Scritti di storia giuridica*, pubblicati a cura della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova, II, Padova 1967, pp. 335 ss.

e prolisse *Praelectiones* al *Corpus iuris civilis*, di una fitta e gustosissima aneddotica sui suoi contemporanei e predecessori nell'insegnamento, aneddotica che costituisce il pregio singolarissimo della sua ponderosa opera ⁽⁶⁾, anche Guido de Guinis non ha mancato, nelle sue *Additiones* alla glossa accursiana al *Digestum vetus*, di interrompere la noia e la monotonia della lezione, col racconto di fatti ed avvenimenti di cui era stato protagonista o testimone nello Studio di Bologna.

2. Due brani fra quelli pubblicati, come si è detto, dal Meijers, ci rivelano pienamente la vivace vena umoristica di Guido de Guinis.

(6) È stato acutamente rilevato dal Tamassia (*Odofredo*, cit., p. 207) che senza la « ricchezza meravigliosa di notizie » che questo glossatore « ha profuso a piene mani (e talora ad occhi chiusi) nelle sue lezioni..., non c'è da temerlo a dirlo alto, nemmeno un Savigny avrebbe aperto la via così magistralmente per lo studio del diritto romano nel medio evo ».

Ma se Odofredo è per noi la fonte documentaria più ricca ed interessante sulle tradizioni dello Scuola dei glossatori dai primordi alla metà del XIII secolo, sui metodi di insegnamento dei suoi rinomati Maestri, sull'affluenza e sulle costumanze degli scolari ed — in genere — su tutto quanto attiene alla vita ed alle istituzioni dello Studio e del Comune di Bologna, merita, peraltro, una considerazione più attenta di quella che non vi abbia dedicato il Tamassia anche l'apporto che alla evoluzione della scienza giuridica alla metà del XIII secolo recano le sue opere. Il Meijers (*De Universiteit van Orleans*, cit., II, pp. 495-496 [= *Etudes*, cit., III, pp. 113-114]) ha osservato che Odofredo, come il suo maestro Jacopo Balduini, si trova in una posizione di indipendenza nei confronti della Glossa accursiana, e manifesta nei suoi lavori un più accentuato carattere di astrattezza ed un modo di argomentare più dialettico rispetto agli altri dottori bolognesi. Un più approfondito esame della questione potrebbe rivelarsi veramente fecondo di risultati. La conferenza di G. CHEVRIER, *Remarques sur la méthode suivie par les Romanistes de l'École d'Orléans aux XIII^e siècle*, che — come apprendo da R. FEENSTRA, *Influence de l'enseignement du droit romain*, cit., p. 49 e n. 31 — segnala numerosi tratti comuni tra gli scritti di Jacques de Révigny e quelli di Odofredo, è rimasta, a quanto mi consta, inedita.

Mi piace ricordare che già P. DE TOURTOULON, *Les Oeuvres de Jacques de Révigny (Jacobus de Ravanis) d'après deux manuscrits de la Bibliothèque Nationale*, Paris 1899, p. 17 n. I, osservava: « Je serais tenté de reprocher au travail si remarquable de Tamassia sur Odofredus, son adhésion trop entière à l'opinion de Savigny. Il sacrifie presque complètement le vieux maître bolonais dont le mérite et le rôle personnel ne me paraissent pas si négligeables ».

Commentando la l. 34 pr. (7) *De hereditatis petitione* (D. 5, 3) il nostro glossatore ricorda ai suoi allievi che proprio su questo passo egli fu interrogato da Accursio e che ebbe ad opporsi all'interpretazione che il grande dottore bolognese aveva dato, nella sua glossa «*debebit*», alle parole *sed et petitor si a creditoribus conveniatur, exceptione uti debebit*, dichiarando, esplicitamente, che «*glosam Accursii signatam super verbo isto falsam esse*».

«*Sed quod postea sequitur in littera ibi, ubi dicit "sed et petitor etc." dominus Gy(do) cum esset examinatus super responso isto, dicebat glosam Accursii signatam super verbo isto falsam esse. Dicit enim glosa quod litera intelligitur in omni casu et de omni possessione, sive bone fidei sive male fidei, quod stare non potest secundum Guydonem quia bone fidei possessor in eo quod solvit habet conditionem, petitor in eo quod excipit habet liberacionem, sed quod una solucio parit conditionem et liberacionem, hoc esse non potest per legem preallegatam, infra, de solut. l. qui hominem, in fine [D. 46. 3, 34]. Unde dicit dominus Gy(do) quod litera illa refertur ad male fidei possessorem. Set opposebat ei dominus Accursius: Frater, nescis quid dicis, immo loquitur littera in bone fidei possessore quia tamen immediate supra locuta fuit de bone fidei, prosequitur adhuc dicens: sed et petitor etc., unde videris dicere contra casum huius legis. Sed dominus Gy(do) respondet, quod hoc non est verum quia secundum hoc remanet prius absurdum. Unde dicit dominus Gy(do) quod glosa potest intelligi in uno casu, scilicet ut petitor utatur excepcione, scilicet compensacionis, prius tamen sibi cessa conditione a bone fidei possessore et*

(7) *Nunc* l. 31 pr.

sic erunt omnia plana; de alia excepcione non posset intelligi littera. Gy. (8)».

Di fronte all'invito rivoltogli da Accursio di rimeditare la questione («Frater, nescis quid dicis...») Guido mantenne con decisione la sua tesi, mostrando così di possedere, in un'epoca in cui il principio di autorità sempre più andava radicandosi, una notevole indipendenza di giudizio ed un temperamento per nulla affatto conformista (9).

(8) Ms. Leiden, Bibliotheek der Rijksuniversiteit, B.P.L. 6 C, f. 66^v.

(9) L'anticonformismo di Guido de Guinis non può destare meraviglia quando si consideri che egli era, come già si è rilevato, allievo di quel Jacopo Balduini che — come ci attesta Odofredo — «multum persequebatur», con critiche dure e pungenti, perfino il proprio maestro Azone, il quale, nel restituire i colpi ricevuti, non mancava di ricorrere ad «incurialia verba». V. ODOFREDO, *In primam Codicis partem complectentem, I, II, III, IV, et V, lib. Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. III, tit. XXXVI (*Familie eriscunde*), l. XXIV (*Filium quem habentem*), in princ. [ed. Lugduni 1552, f. 180^b, nu. 1, in princ.]: «Lex ista valde difficilis reputatur, et famosa est multum: dominus Az. commentavit eam in summa huius tituli satis prolixè: et dicit in summa legem istam magis fama, quam re difficilem: sed dominus Ja. bal. qui militum (*recte*: multum) persequebatur doctorem suum dominum Az. dicebat legem istam fama, et re difficilem esse: et potius re idest in veritate, quam fama difficilem esse: tamen si intelligatis casum in terminis et summariam expositionem litere, intelligetis multitudinem glosarum hic positarum:»; lib. II, tit. XX [XXI] (*De dolo mulo*), l. II (*De dolo*), circa medium [ed. cit., f. 98^{va}, nu. 5, circa medium]: «Dominus tamen meus contradicebat. et dominus Az. lapidabat de hoc. dicebat enim dominus meus Ja. bal. contra Az. ... Sed signori opinio, domini mei non est bona omnibus integris existentibus»; lib. IV, tit. XXI (*De fide instrumentorum*), l. XIV (*Scripture*), in princ. [ed. cit., ff. 216^{vb}-217^{ra}, nu. 1, circa finem]: «Sed nunquid hec lex loquitur in contrariis. Certe dixit dominus meus in quadam repetitione, dum repeteret legem istam: "Dominus meus Az. legem istam intelligit in scripturis diversis, non in contrariis: et ita scripsi post eum dum legeret legem istam. Sed certe salva autoritate sua, male dixit: quia si hec lex habet locum in diversis scripturis, multo fortius in contrariis, cum allegans sibi ipsi contraria non auditur ut infra de furt. l. j. [C. 6, 2, I] et infra de codic. l. ulti. [C. 6, 36, 3]". Sed usque ad diem illum dominus Azo non commentavit legem istam in summa huius tituli sed quando fuit dictum ei quod dominus Ja. dicebat quod intelligebat legem istam in contrariis scripturis, licet ipse intelligeret legem istam tantum in diversis: unde ipse commentavit legem istam et usus est incurialibus verbis dicendo sic "mentiuntur illi qui dicunt me dixisse legem istam in diversis scripturis tantum debere intelligi non in contrariis"». V., anche, *infra*, n. 15.

Queste polemiche di Jacopo Balduini «anziché essere considerate come manifestazioni di ingratitudine e irriverenza, come asseriscono gli storici più antichi...

Se egli riuscisse in quel non facile frangente a superare le contrarie obiezioni e a convincere Accursio della fondatezza, o quanto meno della plausibilità, della sua interpretazione, evitando l'ira e lo sdegno del Maestro ed ottenendo l'approvazione del suo esame, Guido non ci dice, lasciando così insoddisfatta la nostra curiosità. Riservatezza ben comprensibile, del resto! Troppo penoso sarebbe stato per lui dover confessare ai suoi allievi un eventuale insuccesso, nell'esame, subito dopo essersi gloriato, e non a torto, di aver contraddetto il sommo Accursio.

Sembra, invero, assai probabile l'ipotesi che Guido sia stato allora — ancorchè ingiustamente — riprovato.

vanno giudicate — secondo la giusta osservazione di F. LIOTTA, *Notizie su Jacopo Baldovini e Bartolomeo da Saliceto*, cit., p. 503 — come espressioni di indipendenza di giudizio in un uomo di alta statura intellettuale ».

Pur utilizzando la stessa edizione lionese del 1552, per una errata lettura (« prosequatur » invece di « persequatur ») nel primo dei brani odofrediani surriferiti, N. TAMASSIA, *Odofredo*, cit., p. 211 e n. 1, qualifica, a torto, Jacopo Balduini come « molto pedissequo di Azzone ».

A sua volta Odofredo, anch'egli come Guido de Guinis discepolo di Jacopo Balduini, mentre lancia frecciate — « con troppa facilità », secondo N. TAMASSIA, *Odofredo*, cit., p. 206 — contro gli « antiqui doctores », quali Giovanni Bassiano ed Azone, si compiace di sottolineare il suo dissenso, addirittura abituale, dalle opinioni del maestro. V., per quanto riguarda Giovanni Bassiano ed Azone, ad esempio, ODOFREDI, *Repetita interpretatio in undecim primos pandectarum libros*, lib. I, tit. I (*De iustitia et iure*), l. I (*Iuri operam daturum*), § I, post medium [ed. Lugduni 1550, f. 5^{vb}, nu. 8, circa finem]: « Or signori, istam suam notam teneat sibi dominus Azo in bursa sua: quia non video quid velit dicere... »; lib. I, tit. I (*De iustitia et iure*), l. IV (*Manumissiones*), in princ. [ed. cit., f. 7^{ra}, nu. 1, in princ.]: « Or signori, dominus Jo. et Azo formant hic duas pueriles opinionones, et prima opinio puerilis est ista... »; lib. I, tit. I (*De iustitia et iure*), l. VI (*Ius civile est*), circa medium [ed. cit., f. 7^{ra}, nu. 2, in fine]: « Et circa hoc no. istud exemplum dominus Joan. et Azo videntur somniasse in pernaso (*recte: parnaso*) ... »; per quanto concerne Jacopo Balduini, oltre al secondo brano riportato nella prima parte della nota, v., ad esempio, ODOFREDI, *In primum Codicis partem complectentem I, II, III, IIII, et V, lib. Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. II, tit. III (*De pactis*), l. XIII (*In bone fidei*), in fine [ed. Lugduni 1552, f. 65^{vb}, nu. 20, in fine]: « Ego tamen opinionem domini mei non approbo in hac parte. imo eam reprobo: ut consuetus sum et dico quod hec propositio " tamen informat si apponit incontinenti " est falsa. »; lib. II, tit. XX [XXI] (*De dolo malo*), l. II (*De dolo*), circa medium [ed. cit., f. 98^{vb}, nu. 9, in in princ.]: « Et quidem dominus meus Ja. bal. ad predictam dissonantiam tollendam super hoc fecit quandam glosam que incipit " turbatus est quorundam spiritus vehe-

Chi abbia una qualche familiarità con gli ambienti accademici e conosca, quindi, la dialettica pertinacia con la quale certi professori sono soliti difendere le proprie teorie, anche, e forse più, se manifestamente errate od assurde, di fronte a chi osi sollevare critiche, è portato, infatti, a fortemente dubitare dell'esito positivo dell'esame di Guido — a meno che, naturalmente, i maestri medioevali non si distinguessero per particolari doti di modestia e tolleranza, ciò che è perlomeno avventato affermare *tout court* ⁽¹⁰⁾ — ed a ritenere che egli si sia dovuto ripresentare dinanzi ad Accursio per subire, una seconda volta, quello che gli antichi Statuti efficacemente definiscono come « rigorosum et tremendum examen » ⁽¹¹⁾.

menter etc. ” que glosa licet quo ad verba sit elegans et pomposa: tamen quo ad sententiam parum valet: imo quasi nihil: et licet sit ea nisus dissolvere hanc dissonantiam tamen non ad plenum determinavit. alius tamen antequam ipse dominus Ja. natus esset, plena super hoc tradidit doctrinam scilicet dominus Plac. in sua summa laudabiliter que incipit ” cum essem mantue ” in prima columna.... Sed hec opinio domini mei non est bona ».

⁽¹⁰⁾ Sull'arroganza dei giuristi medioevali, v., quale significativo esempio, quanto scrive, verso il 1180, nel c. XIX (*De iudicum insolentia*) dei suoi *Moralia Regum*, il teologo inglese Radulfus Niger: « Procedente vero tempore, aucto numero legis peritorum impinguatus est dilectus, et recalcitravit in tantum ut legis doctores appellarentur domini, indigne ferentes appellari doctores vel magistri ».

Sul c. XIX dei *Moralia Regum*, di eccezionale interesse soprattutto per quanto riguarda la figura di Pepono e gli inizi dello Studio bolognese, v. H. KANTOROWICZ-B. SMALLEY, *An English Theologian's view of Roman Law: Pepon, Irnerius, Ralph Niger*, in *Mediaeval and Renaissance Studies*, I, 2, 1941 [ma ed. 1943], pp. 237-252 (il brano sopra riportato è a p. 250) e G. DE VERGOTTINI, *Lo Studio di Bologna, l'Impero, il Papato*, in *Studi e Memorie per la storia dell'Università di Bologna*, n. s., I, 1956 (= *Dissertationes historicae de Universitate Bononiensi ad Columbianam Universitatem saecularis serias iterum sollemniter celebrantem missae*), pp. 20-23, nonché H. A. HOLLOND, *New light on writs and bills and on the influence of Roman Law in the twelfth and thirteenth Centuries*, in *Cambridge Law Journal*, VIII, 1944, pp. 262-264 e, da ultimo, G. CENCETTI, *Studium fuit Bononie. Note sulla storia dell'Università di Bologna nel primo mezzo secolo della sua esistenza*, in *Studi medievali*, 3ª serie, VII, 2, 1966, pp. 794-795.

⁽¹¹⁾ V. *Statuti delle Università e dei Collegi dello Studio bolognese* pubblicati da C. MALACOLA, Bologna 1888, p. 114: Statuti del 1432 [*Statuta utriusque Universitatis iuristarum Studii bononiensis*], Lib. II, rubr. LVI (*De punctis in privata examinatione*): « Ad rigorosum et tremendum examen transire cupientes... ».

3. Chi non si ripresentò, invece, agli esami fu un collega di Guido, lui pure «Iacobinus», cioè allievo di Jacopo Balduini⁽¹²⁾, il quale incorso nei fulmini di Accursio per una errata risposta a proposito della l. 23 § 1 *De receptis* (D. 4, 8), e respinto inesorabilmente, nonostante l'intervento *ad adiuvandum* del *dominus suus*, Jacopo Balduini, preferì abbandonare gli studi giuridici e dedicarsi alla vita contemplativa, entrando nell'Ordine dei Frati Minori.

È naturalmente Guido che, illustrando ai suoi uditori la suddetta legge, ci riferisce l'episodio, in un passo⁽¹³⁾, che è un piccolo gioiello di sottilissime notazioni psicologiche e di finissima arguzia.

« Super § isto recitat dominus Guido quod quidam examinabatur Bononie super legem istam, Celsus, et coram domino Jac., domino suo, et domino Accursio. Dominus vero Accursius opposuit eum de tali questione. Quid diceretis, Domine, si aliquis esset impeditus stare sententie arbitri, numquid committitur pena? Ac ille statim respondit, quod sic. Sed dominus Jacobus volens ipsum excusare dicebat, quod ipse intellexit quod circa contractus esset ita, sed in arbitris secus et in iudiciis, ut, infra, de nautico fenore, l. ult. [D. 22, 2, 9]. Non, non, dicebat Accursius, non est ita, ipse peccavit in spiritum sanctum dicendo contra casum huius legis, super [qua] examinatus est; per Deum non transibit. Et certe dictum erat ei ut adhuc studeret. Ipse autem tedio affectus statim intravit ordinem fratrum minorum ».

(12) ODOFREDI, *Repetita interpretatio in undecim primos pandectarum libros*, Const. *Omnem reipublice*, § II (*Nos vero tanta penuria legum*), circa finem [ed. Lugduni 1550, f. 4^r, nu. 16, circa finem]: « ... unde scholares domini Azo. bene denominantur a domino Azo. et scholares domini Ja. bal. bene poterant denominari ab eo. scilicet iacobini ».

La denominazione tratta dal nome del Maestro indica, con molta efficacia, il rapporto ed il sentimento di filiazione spirituale da cui sono a lui legati gli allievi.

(13) Ms. Leiden, Bibliothek der Rijksuniversiteit, B.P.L. 6 C, f. 54^r.

Con poche ma felicissime pennellate Guido è riuscito a dipingere un garbato ed ameno quadretto che conserva ancor oggi, mi sembra, tutta la sua freschezza e vivacità ⁽¹⁴⁾. Si noti, in particolare, la corrucciata e certo eccessiva reazione di Accursio che non si perita di accusare lo scolaro di avere peccato, addirittura, contro lo Spirito Santo ⁽¹⁵⁾ e se ne esce nella violenta e quasi blasfema esclamazione: «... per Deum non transibit».

Certo noi sorridiamo dell'episodio, anche perchè il tono malizioso del racconto ci invita a coglierne soprattutto gli aspetti umoristici, ma ben diversamente — e saremmo veramente impietosi a pretendere il contrario! — doveva valutarlo il povero scolaro bolognese. Più che addolorato ne rimase profondamente amareggiato, e — viste frustrate le sue aspirazioni accademiche — lasciò per sempre gli studi legali per rivestire il saio francescano.

Questa decisione rapida ed immediata (« statim », ci dice Guido) sembra escludere che egli abbia pensato di poter ricorrere, come fecero altri colleghi, a vie meno onorevoli per superare gli esami, o, se tentazione in tal senso vi fu, ebbe certo, da uomo timorato di Dio, a respingerla come peccaminosa. Non gli sarebbe stato, invero, troppo difficile ottenere la sospirata *licentia docendi*, perchè è assodato ⁽¹⁶⁾ che Accursio, oltre ad

⁽¹⁴⁾ A quanti mai studenti dalla preparazione, diciamo così « avventurosa », siamo, infatti, costretti a raccomandare di « studiare ancora », anche se poi più nessuno di loro se ne rattrista talmente da dover cercare conforto ... nella vita claustrale.

⁽¹⁵⁾ Accuse del genere — che sono, in fondo, espressione della dimensione religiosa, fervida e sicura, cui, nel Medio Evo, si informava ogni umana attività — dovevano essere frequenti tra gli antichi *doctores bononienses* nel corso delle polemiche scientifiche, se, ad esempio, Jacopo Balduino poteva accusare di « eresia » il proprio maestro Azone a proposito di una sua glossa. V. ODOFREDI, *In secundam Codicis partem Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. VI, tit. IX (*Qui admitti ad bonorum possessionem possunt*), l. I (*Bonorum possessio*), in fine [ed. Lugduni 1552, f. 21^{vb}, nu. 1, in fine]: « Or signori, glosavit hic Az. unum de quo dominus meus scandalizavit cum ab initio dici usque ad occasum accusans eum etiam de heresi et dicens quod falsum dicebat... ». V., anche, *supra*, n. 9.

⁽¹⁶⁾ V. F.C. VON SAVIGNY, *Geschichte*, cit., V, c. XLIII, § 104, p. 315

esercitare — come altri maestri — l'usura nei loro confronti, non disdegnava affatto di lasciarsi corrompere dai suoi scolari. Per questa non simpatica nè commendevole abitudine, il figlio Francesco (1225-1293)⁽¹⁷⁾ doveva poi invocare venia ed in-

(= trad. it. E. BOLLATI, II, p. 395); H. KANTOROWICZ, *Accursio e la sua biblioteca*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, II, 1929, p. 40 e n. 6 (ove è l'indicazione dei documenti); P. FIORELLI, s.v. *Accorso*, in *Dizionario biografico degli italiani*, I, Roma 1960, p. 117. V., invece, per un sostanziale *non liquet*, E. GENZMER, *Zur Lebensgeschichte des Accursius*, in *Festschrift für Leopold Wenger*, II, München 1945 [Münchener Beiträge zur Papyrusforschung, 35 Heft], p. 236.

Va, peraltro, chiarito che il comportamento di Accursio, per quanto non giustificabile sul piano morale, non costituiva, ai suoi tempi, un fenomeno singolare ed isolato. Infatti l'usura nei confronti degli scolari era — come, del resto, si è accennato nel testo — largamente praticata dai Maestri dello Studio. Tra le molte prove che si possono addurre, v., segnatamente, oltre i documenti riguardanti Francesco d'Accursio (di cui *infra*, n. 18), il testamento, in data 18 settembre 1233, del *legum doctor* Bonifazio, il quale, nell'erogare ai poveri la somma di cento lire bolognesi « ex questu quem feci ex scholis », osserva che « multis et variis modis peccatur in scholaribus habendis ». Il testamento di Bonifazio è pubblicato in M. SARTI-M. FATTORINI, *De claris Archigymnasii bononiensis professoribus a saeculo XI usque ad seculum XIV*, iterum ediderunt C. ALBICINIUS-C. MALAGOLA, II, Bononiae 1888-1896, pp. 41-42 e, parzialmente, in B. GIORDANI, *Acta Franciscana e tabularis bononiensibus deprompta* I., in *Analecta Franciscana sive Chronica aliaque varia documenta ad historiam Fratrum Minorum spectantia edita a Patribus Collegii S. Bonaventurae adiuvantibus aliis eruditissimis viris*, IX, Ad Claras Aquas (Quaracchi) 1927, doc. 3, p. 3. V., inoltre, per Tommaso da Piperata, F. CAVAZZA, *Le scuole dell'antico Studio di Bologna*, in *Atti e Memorie della R. Deputazione di storia patria per le provincie di Romagna*, 3ª serie, XI, 1894, p. 14 (poi in volume a sé, Milano 1896, p. 62).

Il costume di concedere prestiti in denaro agli scolari da parte dei maestri, per accrescere le schiere dei propri allievi, è vivamente deprecato da Odofredo. V. ODOFREDI, *Repetita interpretatio in undecim primos pandectarum libros*, lib. I, tit. XII (*De officio prefecti urbis*), l. I (*Omnia omnino*), circa finem [ed. Lugduni 1550, f. 27^v], circa finem]: « unde colligitur hic ar. contra doctores qui mutuunt pecuniam scholaribus ut audiant eos. nam eo ipso sunt suspecti... ».

(17) Su Francesco d'Accursio, v., oltre a F.C. VON SAVIGNY, *Geschichte*, cit., V, c. XLIII, §§ 102-105, pp. 306-322 (= trad. it. E. BOLLATI, II, pp. 391-398), E. ORIOLE, *Libri lasciati in eredità da Francesco di Accursio*, in *Il Bibliofilo*, XI, 1890, pp. 55-57; W. SENIOR, *Accursius and his son Franciscus*, in *Law Quarterly Review*, LI, 1935, pp. 513-516; G.L. HASKINS, *Three English Documents relating to Francis Accursius*, in *Law Quarterly Review*, LIV, 1938, pp. 87-94; *Francis Accursius. A new document*, in *Speculum*, XIII, 1938, pp. 76-77; G.L. HASKINS-E.H. KANTOROWICZ, *A Diplomatic Mission of Francis Accursius and his Oration before Pope Nicholas III*, in *English Historical Review*, LVIII, 1943, pp. 424-447. V. anche A. ERA, *Un trattato disperso di Francesco d'Accursio*, in *Studi e Me-*

dulgenza, per sè e per il padre, dal Pontefice Nicolò IV ⁽¹⁸⁾.

È invece illazione probabile che, nella quiete del chiostro, il nostro mancato dottore sia, talvolta, riandato col pensiero a

morie per la storia dell'Università di Bologna, XI, 1933, pp. 1-24. Sulla *vexata quaestio* circa il luogo (Orléans o Tolosa) nel quale Jacques de Révigny avrebbe controbattuto le opinioni esposte da Francesco d'Accursio in una sua *re-petitio*, v., da ultimo, per la tesi orleanese, R. FEENSTRA, *Un momento fondamentale nella storia della giurisprudenza: la Scuola di Orléans*, cit., pp. 457-459 e, per quella tolosana, H. GILLES, *Accurse et les Universités du Midi de la France* (comunicazione inserita negli *Atti del Convegno internazionale di studi accursiani*).

⁽¹⁸⁾ V. il Breve di indulgenza di Nicolò IV, del 31 agosto 1291, in M. SARTI-M. FATTORINI, *De claris Archigymnasii bononiensis professoribus*², cit., p. 70:

« Nicolaus Papa IV. Francisco Juris Civilis Doctori, civi bononiensi.

Gratum est nobis et placidum, quod ad illum, qui te fecit variisque dotavit muneribus, eius humiliter ut convenit, recognoscendo beneficia sincere devotionis dirigens affectum, que sua sunt queris, ac dimittere intendis nocitura, ut ex hoc per consequens salutis proprie efficacius consulere, iuxta tuum laudabile desiderium valeas; in quo tanto libentius tibi adesse benigne volumus, quanto circa id dignus es favoris gratia plenioris. In nostra sane constitutus presentia retulisti, quod tu et quondam Accursius, Legum doctor, pater tuus, cuius heres existis, scolaribus vestris, quos auditores pro tempore habuistis, diversas pecuniarum summas mutuo exhibentes ab ipsis, talis pretextu mutui, fuistis assecuti majores collectas etiam a nonnullis ex pacto, quam alias ab eisdem consecuti scolaribus fuissetis, quas collectas majores, etiam cum hoc fiebat mutuum, licet nulla super hoc interveniret pactio, consequi sperabatis. Super quo, ac super eo preterea, quia tu, ac idem pater pro examinationibus scolarium qui licentiandi erant in facultate legali, quandoque munera recepistis; tibi ob ista conscientiam habenti, ut asseris, remordentem, necnon et salutis anime patris predicti apostolica subveniri providentia suppliciter postulasti. Tuis igitur precibus favorabiliter annuentes, presentium tibi auctoritate concedimus, ut ea que per te vel ipsum patrem a scolaribus illis, qui clerici existebant de bonis ecclesiasticis predictis modis obtenta fuisse noscuntur, retinere libere valeas, nec ad illorum restitutionem quam de apostolica potestate, qua ipsis presumus clericis, totaliter tibi remittimus, tenearis aliquatenus faciendam, ita tamen quod a scolaribus laicis per te vel dictum patrem, dum viveret, taliter habita et percepta, si videlicet iidem sciri aut inveniri poterunt, restituere procures; alioquin illa in pios usus alios, juxta confessorum tuorum consilium et sue dispositionis arbitrium convertas. Nulli ergo omnino hominum liceat hanc paginam nostre concessionis et remissionis infringere, vel ei ausu temerario contraire; si quis autem hoc attentate presumpserit, indignationem omnipotentis Dei et beatorum Petri et Pauli, apostolorum eius, se noverit incursum. Datum apud Urbemveterem, secundo kalendas septembris, pontificatus nostri anno quarto ».

Il Breve di Nicolò IV si trova ora ristampato in P. COLLIVA, *Documenti per la biografia di Accursio*, Bologna 1963, doc. XIX, pp. 44-45.

Estremamente significativa ed illuminante è anche la seguente disposizione « pro animabus scolarium » contenuta nel codicillo di Francesco d'Accursio, del

rimeditare la sua triste e sfortunata esperienza universitaria. E certo, portato a giudicare con quella maggiore serenità derivantegli dalle pratiche di vita ascetica e dalla pia osservanza delle regole francescane, avrà dovuto confessare a se stesso che i motivi di essa andavano ricercati in quella maledetta precipitazione nel rispondere alla domanda rivoltagli da Accursio e nella sua scarsa preparazione nel distinguere i *casus*, cioè gli esempi pratici del punto di diritto risolto dalla legge: mancanza sempre grave, ma davvero imperdonabile in un allievo di Jacopo Balduino che — ed è come al solito Odofredo⁽¹⁹⁾, « quella malalingua di Odofredo »⁽²⁰⁾, a riferircelo — non si stancava di ripetere che intendere il *casus* era intendere la legge!

31 maggio 1293: « Item reliquid quod pro animabus scolarium, a quibus aliquid iniuste percepit tam laicorum quam clericorum dantium de bonis eorum propriis eidem non secundum debitum, emanatur duo calices valoris quinquaginta librarum bononorum, et dentur fratribus et conventui fratrum Minorum de Richardina; unus quorum serviat et servire debeat altari beati Jacobi et alius altari beati Dominici faciendis in Ecclesia predicta sancti Francischi de Richardina ».

Il codicillo di Francesco è pubblicato in M. SARTI-M. FATTORINI, *De claris Archigymnasii bononiensis professoribus*², cit., pp. 70-75 (la disposizione surriferita è a p. 73) e, parzialmente, in B. GIORDANI, *Acta Franciscana e tabularii bononiensibus deprompta* I., cit., doc. 591, pp. 279-280.

⁽¹⁹⁾ ODOFREDI, *In primam Codicis partem complectentem I, II, III, IIII, et V, lib. Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. III, tit. XXXVI (*Familie eriscunde*), l. XXIV (*Filium quem habentem*), in princ. [ed. Lugduni 1552, f. 180^{vb}, nu. 1, in princ.]: « Lex ista valde difficilis reputatur, et famosa est multum: dominus Az. commentavit eam in summa huius tituli satis prolixè: et dicit in summa legem istam magis fama, quam re difficilem: sed dominus Ja. bal. qui militum (*recte*: multum) persequebatur doctorem suum dominus Az. dicebat legem istam fama, et re difficilem esse: et potius re idest in veritate, quam fama difficilem esse: tamen si intelligatis casum in terminis et summariam expositionem litere, intelligetis multitudinem glosarum hic positarum: ». V. anche ODOFREDI, *Repetita interpretatio in undecim primos pandectarum libros*, lib. V, tit. III (*De petitione hereditatis*), l. XXXI (*Si quid*), in principio [ed. Lugduni 1550, f. 227^{vb}, in principio]: « Lex ista in sui principio consuevit difficilis reputari et quedam magna glosa domini az. reddit eam plus difficilem quam facilem: tamen si intelligatis casum et summariam expositionem litere, cetera alia facilius intelligetis ».

⁽²⁰⁾ Mutuo l'efficace espressione da G. ROSSI, *Per una edizione dell'Arbor actionum. Un Prologus di Giovanni de Deo e un gruppo di glosse di incerto autore*, in *Studi e Memorie per la storia dell'Università di Bologna*, XVIII, 1950, p. 30.

Meno probabile, nell'acquisita pace interiore, è che lo abbia sfiorato il sospetto di essere stato fors'anche un po' vittima di quelle ragioni di animosità e di rivalità che spesso si stabiliscono — come insegna l'umana esperienza — tra conventicole o sette concorrenti di uomini che appartengono alla stessa classe o svolgono analoghe funzioni e che non è punto da escludere esistessero tra Jacopo Balduini ed Accursio, per quanto quest'ultimo, forse, si fosse addottorato con il primo ⁽²¹⁾.

4. Non avrei mai osato presentare questa comunicazione di fronte a sì alto ed austero consesso scientifico, col rischio aggravato di apparire non solo tedioso, ma vanamente tedioso, se essa avesse dovuto unicamente rappresentare un momento per così dire distensivo nella compatta serie degli autorevoli e ponderati contributi che l'hanno preceduta e che la seguiranno. Anche se poi divagazioni siffatte ben si concilino con lo spirito degli antichi *doctores bononienses*, ai quali non dovevano apparire disdicevoli nè contrarie al prestigio ed alla gravità accademica, se di Bulgaro si poteva ricordare, con lepida maldicenza, l'infanzia senile ⁽²²⁾ e se — per non citare che un solo altro esempio tra tanti — Giovanni Bassiano ed Azone, che « nè l'alto ingegno, nè l'indole sdegnosa rendevano... nemico dello

⁽²¹⁾ In questo senso, v. H. KANTOROWICZ, *Accursio e la sua biblioteca*, cit., p. 39 che scrive: « È certo anche che egli (*scil.* Accursio) abbia studiato in Bologna e soltanto in Bologna; ma a torto si reputa suo unico maestro a noi noto Azone, il quale era all'apice della sua attività. Questi era il suo "dominus" cioè il maestro investito di poteri disciplinari; però non fu promosso sotto di lui ma con Jacobus Balduinus, il suo "doctor" ». V. anche P. FIORELLI, s.v. *Accorso*, cit., p. 117.

⁽²²⁾ ODOFREDI, *Repetita interpretatio in undecim primos pandectarum libros*, lib. III, tit. V (*De negotiis gestis*), l. IX [X] (*Sed an*), post princ. [ed. Lugduni 1550, f. 132^{va}, circa medium]: « et ita referunt maiores nostri de domino bul. Dominus bul. fuit optimus doctor. sed vixit tanto tempore quo deductus est ad infantiam, quia non recordabatur aliquid et ludebat ad pulverem cum pueris ».

scherzo»⁽²³⁾, non si peritavano di motteggiare nelle loro glosse, sia pure scritte *solatii causa*, lo stesso Bulgaro per le sue disavventure coniugali⁽²⁴⁾.

Così, peraltro, non è. I due brani di Guido de Guinis, sui quali ho voluto richiamare l'attenzione e che, dopo la pubblicazione curata dal Meijers, sono stati stranamente negletti⁽²⁵⁾, hanno anzitutto il pregio singolare di essere il solo ritratto dal vero di Accursio⁽²⁶⁾. La figura del glossatore viene, così, ad essere liberata dal convenzionale, freddo, rétoricamente impersonale monumento eretogli dal Villani⁽²⁷⁾ e dal « piedistallo

⁽²³⁾ N. TAMASSIA, *Odofredo*, cit., p. 59. V., anche, P. FIORELLI, s.v. *Azzone*, in *Dizionario biografico degli italiani*, IV, Roma 1962, p. 776.

Del resto lo stesso Accursio non era affatto alieno dal motto scherzoso, se del suo nome poteva dare l'etimologia che si legge nella glossa alla l. 65 (63) § 10 D. *Ad Senatusconsultum Trebellianum* (36, 1) v. « conditio est »: « Ut instituto te heredem, si imponas tibi nomen meum: scilicet Accursium, quod est honestum nomen, dictum quia accurrit et succurrit contra tenebras iuris civilis ».

Al riguardo F.C. von SAVIGNY, *Geschichte*, cit., V, c. XLII, § 92, p. 265 (= trad. it. E. BOLLATI, II, p. 371) parla di « boriosa etimologia », ma a torto. V., infatti, le sensate osservazioni di H. KANTOROWICZ, *Accursio e la sua biblioteca*, cit., p. 36.

⁽²⁴⁾ OBOFREDI, *In primam Codicis partem complectentem I, II, III, IIII, et V, lib. Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. III, tit. I (*De iudicijs*), l. XIV (*Rem non novam*), circa medium [ed. Lugduni 1552, f. 133^{vb}, in fine]: « Signori, hic dominus io. et Az. scripserunt quandam glosam solatii causa et dicunt ipsi dum dominus Bulg. quodam mane legeret legem istam et in nocte precedenti duxisset uxorem quem ipse pro virgine ac nova acciperet, cum a multis contrarium crederetur: et exposuisset 'rem non novam neque insolitam aggredimur', idest aggressi sumus scholares pulsabant libros contra eum. nam intentio scholarium erat quod ita exposuerunt literam istam ad facta uxoris: quasi in eam ipse fuisset rem non novam atque insolitam aggressus et non virginem, sed corruptam attentasset ».

⁽²⁵⁾ L'unica autorevole eccezione è rappresentata da R. FEENSTRA, *Influence de l'enseignement*, cit., p. 47 e *Un momento fondamentale nella storia delle giurisprudenza*, cit., p. 453. I passi di Guido de Guinis non sono ricompresi nella silloge di P. COLLIVA, *Documenti per la biografia di Accursio*, cit., distribuita ai congressisti.

⁽²⁶⁾ Ed è anche l'unico — merita di essere sottolineato — che colga Accursio nella sua primaria attività di docente e di maestro dello Studio. Le rare carte — ora raccolte da P. COLLIVA, *Documenti per la biografia di Accursio*, cit. — che ci mostrano Accursio vivo, presente ed operante, si riferiscono, infatti, alla sua attività professionale e forense.

⁽²⁷⁾ Ph. VILLANI, *Liber de civitatis Florentiae famosis civibus*, lib. II, c. X

che i settecento anni di fama hanno finito coll'innalzargli » (28), e ci viene restituita viva ed umana, facile all'ira e passionale, in una parola ricca di temperamento e di umori quale dovette apparire agli scolari che — nel vivace clima della Bologna duecentesca — frequentarono le sue aule.

Essi recano poi un piccolo ma per null'affatto trascurabile contributo se non al chiarimento — ciò che sarebbe assurdo pretendere — certo ad una meno nebulosa conoscenza di taluni gravi ed intricate questioni riguardanti lo Studio di Bologna e la redazione dell'apparato accursiano al *Corpus iuris civilis*.

5. In primo luogo il problema intorno alle forme, ai modi, ai criteri in base ai quali si svolgevano, nella prima metà del XIII secolo, le prove per la promozione dei candidati al dottorato.

Se la famosa lettera '*Cum saepe contingat*' del 28 giugno 1219 (29), con la quale Onorio III riservava all'Arcidiacono della

[ed. G.C. GALLETTI, Firenze 1847, p. 23]: « Fuit ut, antiqua fama referente, comperii, staturae militaris, aspectus gravissimi et venerandi, sed considerativi et melancholici, atque eius qui semper meditaretur: ingenii et memoriae supra modum vivacissimi, vitae vero sobriae atque castissimae; quamquam delectaretur vestitu nitido et pomposo, tamen sine fastidio. A cuius habitu moribusque eius auditores, non secus quam ex ore diserto, leges vivendi hauriebant ».

(28) P. FIORELLI, *Minima de Accursiis*, in *Annali di storia del diritto*, II, 1958, p. 346.

(29) A. POTTHAST, *Regesta Pontificum Romanorum inde ab A. post Christum natum MCXCVIII ad A. MCCCIV*, I, Berolini 1874, p. 533, n° 6094; P. PRESSUTTI, *Regesta Honorii Papae III*, I, Romae 1883, p. 351, n° 2127 (che indica come data topica Reate anzichè Rome).

Il testo della lettera di Onorio III (che si trova stampato in L.V. SAVIOLI, *Annali bolognesi*, II, 2, Bassano 1739, p. 408, in M. SARTI-M. FATTORINI, *De claris Archigymnasii bononiensis professoribus*², cit., II, p. 15 e p. 260, e in H. RASHDALL, *The Universities of Europe in the Middle Ages*² [edited by F.M. POWICKE and A.B. EMDEN], I, Oxford 1936, p. 586) è il seguente:

« Honorius, servus servorum Dei, dilecto filio Archidiacono bononiensi salutem et apostolicam benedictionem.

Cum sepe contingat ut minus docti ad docendi regimen assumantur, propter quod et doctorum honor minuatur et profectus impediatur scholarium volentium erudiri. Nos, eorumdem utilitati et honori prospicere cupientes, auctoritate presentium duximus statuendum, ut nullus alterius in civitate predicta ad docendi

Chiesa bolognese Grazia l'autorità di conferire la *licentia docendi*, «legò strettamente lo studio al papato, il cui controllo sul conferimento dei titoli accademici non potè non costituire una menomazione della secolare "libertà" dello studio bolognese»⁽³⁰⁾, è anche vero che il suo carattere autenticamente rivoluzionario nei confronti della costituzione dello Studio stesso potè passare quasi inosservato, senza provocare reazioni e contrasti⁽³¹⁾, sia perchè, seppure in forme non ancora istituzionalizzate, l'intervento dell'autorità ecclesiastica nel momento della conclusione degli studi era già implicitamente ammesso almeno sin dalla fine del XII secolo⁽³²⁾, sia perchè, nel fatto,

regimen assumatur, nisi a te obtenta licentia, examinatione prehabita diligenti; tu denique contradictores, si qui fuerint, vel rebelles, per censuram ecclesiasticam, appellatione remota, compescas.

Datum Rome IV. kalendas julij, Pontificatus nostri anno tertio ».

⁽³⁰⁾ G. DE VERGOTTINI, *Lo Studio di Bologna, l'Impero, il Papato*, cit., p. 90, il quale aggiunge: «Nè è necessario arguire altro motivo nel Papa se non quello ufficialmente proclamato. Dato il momento storico verrebbe certo facile supporre anche in questa disposizione una volontà di difesa antiereticale, attraverso un più rigido controllo sulle lauree conferite nello studio nelle diverse discipline, parallelamente al disposto conclamato di una parte della celebre bolla "Super specula" che è proprio dello stesso anno 1219, ma non abbiamo elementi diretti che corroborino questo sospetto, dato che nulla sappiamo di insegnanti o scolari sospetti di simpatia per il movimento albigeo nei precedenti gravi anni del dilagare dell'eresia anche nella regione padana, e neppure di focolari albighesi nella città di Bologna stessa, a prescindere dall'ambiente dello studio ».

⁽³¹⁾ V., in proposito, le acute osservazioni di G. CENCETTI, *La laurea nelle Università medioevali*, in *Studi e Memorie per la storia dell'Università di Bologna*, XVI, 1943 (= *Atti del Convegno per la Storia delle Università italiane tenutosi in Bologna il 5-7 aprile 1940 e memorie in esso presentate*), pp. 257 e ss., e, segnatamente, p. 262.

Sulla *licentia docendi* v., anche, U. GUALAZZINI, *L'origine dello Studium bolognese nelle più antiche vicende della licentia docendi*, in *Studi e Memorie per la storia dell'Università di Bologna*, n.s., I, 1956 (= *Dissertationes historicae de Universitate Bononiensi ad Columbiam Universitatem saecularis ferias iterum sollemniter celebrantem missae*), pp. 97-115. V., altresì, per quanto la ricerca non riguarda Bologna e le altre Università italiane, G. POST, *Alexander III, the licentia docendi and the Rise of the Universities*, in *Haskins Anniversary Essays in Mediaeval History*, Boston-New York 1929, pp. 255-277.

⁽³²⁾ Dalla data, cioè, non facilmente precisabile alla quale può riportarsi l'accenno di Odofredo agli «antiqui doctores», ossia ai giuristi anteriori all'inizio del XIII secolo, riuniti nella Cattedrale «pro quadam examinatione» di una lite

la definitiva intromissione dell'Arcidiacono non comportava alcuna modifica di rilievo nell'*iter* procedurale relativo alla concessione dei gradi accademici⁽³³⁾.

Restava, infatti, ai Maestri la potestà di dichiarare o meno idonei alla dignità di dottore i vari candidati, dopo averli sottoposti ad un complesso di prove mirante ad accertare la loro maturità ed il loro livello di preparazione didattica e scientifica. L'Arcidiacono, almeno nei primi tempi, non potè sostituirsi ad essi in questa valutazione eminentemente tecnica, ma dovette limitarsi a dare una semplice e mera approvazione formale

insorta tra uno scolaro ed uno *scriptor*. V. ODOFREDO, *In primam Codicis partem complectentem I, II, III, IIII, et V, lib. Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. IV, tit. LXV (*De locato et conducto*), l. XIV (*Si hi*), in fine [ed. Lugduni 1552, f. 259^{ra}, in fine]: « Et ita dixerunt antiqui doctores, dum convenissent in ecclesia sancti Petri pro quadam examinatione ».

A. SORBELLI, *Sull'origine del Collegio dei Dottori*, in *Il « Liber Secretus iuris caesarei » dell'Università di Bologna*, I (1378-1420), Bologna 1938 [Universitatis Bononiensis Monumenta, II], p. XVII colloca l'episodio cui si riferisce Odofredo intorno al 1175-1180, ravvisandovi un accenno all'origine del Collegio dei dottori ed alla sua attività consultiva. Contro v., però, le osservazioni di G. CENCETTI, *Sulle origini dello Studio di Bologna*, in *Rivista storica italiana*, serie VI, V, 1940, pp. 255-256.

Al Cencetti va il merito di aver identificato il passo di Odofredo, in precedenza noto agli storici della Università bolognese (v., ad esempio, C. MALAGOLA, *Statuti della Università e dei Collegi dello Studio Bolognese*, cit., p. XIII; H. RASHDALL, *The Universities of Europe in the Middle Ages*², cit., I, p. 232) solo attraverso i richiami incompleti ed errati di G. GUIDICINI, *Cose notabili della Città di Bologna, ossia storia cronologica de' suoi stabili pubblici e privati...*, I, Bologna 1868, p. 46 e IV, Bologna 1872, p. 66, che vi aveva arbitrariamente interpolato due date differenti, rispettivamente 1179 e 1196. V. G. CENCETTI, *Sulle origini dello Studio di Bologna*, cit., p. 255 n. 30, ove, peraltro, per un increscioso *lapsus* (ripetuto anche in *La laurea nelle Università medioevali*, cit., p. 260 n. 2) si rinvia al f. 254^{ra} della citata edizione lionese, anziché — come ho sopra indicato — al f. 259^{ra}.

V., ancora, da ultimo, per un richiamo al passo odofrediano, la comunicazione di G. CENCETTI, *L'Università di Bologna ai tempi di Accursio*, inserita negli *Atti del Convegno internazionale di studi accursiani*.

(³³) V., oltre a G. CENCETTI, *Sulla laurea nelle Università medioevali*, cit., quanto osserva G. DE VERGOTEINI, *Aspetti dei primi secoli della storia dell'Università di Bologna*, in *Annuario dell'Università di Bologna*, a.a. 1950-51 e 1951-52, Bologna 1954, p. 14: « Non credo che si debba sopravvalutare in questo processo evolutivo la volontà dell'arcidiacono perchè non si può accettare la tesi per cui spettasse a lui dal 1219 in poi la scelta della commissione di laurea ».

agli atti compiuti dai Maestri, conferendo i gradi dottorali ai candidati da loro presentati. In sostanza si può dire che i Maestri continuarono a rimanere arbitri della concessione della *licentia docendi*.

Ma come si svolgeva quello che, come ho detto ⁽³⁴⁾, è definito negli Statuti universitari il «*tremendum et rigorosum examen*»?

Ecco un punto sul quale le fonti sono estremamente avare di notizie precise. Il Sorbelli ⁽³⁵⁾, che ha dedicato all'argomento una specifica ricerca, non è stato in grado di segnalare per il periodo che qui interessa, la prima metà del XIII secolo ⁽³⁶⁾, alcun documento atto ad illuminarci.

I due brani di Guido de Guinis, sfuggiti all'attenzione del Sorbelli, assumono, pertanto, uno spiccato rilievo sotto un duplice profilo. Da un lato essi indicano che delle commissioni di esame faceva parte, accanto ad altri dottori ⁽³⁷⁾, anche il *dominus* del candidato, con funzioni che da quelle di semplice presentatore e di garante della di lui scienza, finivano talvolta per allargarsi, attraverso interventi *ad adiuvandum* umana-mente comprensibili anche se non sempre obbiettivamente giustificati, a quelle di vero e proprio protettore. Dall'altro lato — e questo è di assai maggiore importanza — i passi di Guido de Guinis ci informano circa la natura e le modalità delle prove di esame alle quali erano chiamati gli aspiranti alla *licentia docendi*, mostrando come ad essi fosse sottoposto un frammento del *Corpus iuris* perchè ne compissero un'attenta ed approfondita disamina esegetica, riuscendo ad estrarre il *casus contemplato* nel frammento stesso. Ai candidati venivano poi

⁽³⁴⁾ V., *supra*, p. 303 e n. 11.

⁽³⁵⁾ A. SORBELLI, *Sull'esame nell'Università durante il Medioevo*, in *Il «Liber Secretus iuris caesarei» dell'Università di Bologna*, II (1421-1450), Bologna 1942 [Universitatis Bononiensis Monumenta, III] pp. IX-CIXII.

⁽³⁶⁾ Ma altrettanto è a dirsi per la seconda metà dello stesso secolo.

⁽³⁷⁾ Nel caso dello sfortunato giovane ricordato da Guido de Guinis, nel secondo dei passi esaminati, è menzionata la presenza del solo Accursio, ma è probabile che più fossero — già in quest'epoca — i dottori riuniti in commissione.

rivolte domande e poste questioni interpretative particolari, concernenti la fattispecie prevista nel brano in precedenza commentato.

6. Ma i passi di Guido de Guinis si rivelano importanti e preziosi anche, e soprattutto, per la cronologia della compilazione e della pubblicazione della Glossa accursiana alle varie parti del *Corpus iuris*.

Se, al riguardo, molti, troppi elementi permangono oscuri e la possibilità di raggiungere risultati precisi e definitivi appare oggi assai remota, se le nostre conoscenze sono ancora così incerte ed approssimative, ciò è dovuto non tanto, o non solo, alle difficoltà non facilmente sormontabili che il grave e delicato problema presenta, quanto piuttosto alla quasi assoluta mancanza di ricerche atte ad eliminare, su di un punto di così spiccato rilievo nella storia della scienza giuridica medioevale, la *docta ignorantia* della moderna storiografia, cui giustamente accennava ieri l'Astuti, nella sua ampia ed articolata relazione ⁽³⁸⁾.

Non si è, in particolare, avvertita l'esigenza di sottoporre ad un'attenta verifica critica la data del 1228 proposta dal Neumeyer ⁽³⁹⁾ come quella di pubblicazione dell'intero apparato accursiano, integrando, da un lato, con nuove più ampie ricerche, i dati e gli indizî raccolti ed elencati dallo studioso tedesco e saggiando, dall'altro, la reale consistenza degli argomenti da lui addotti a sostegno del suo assunto. E ciò perchè, indubbiamente, l'adesione piena ed incondizionata di un Maestro

⁽³⁸⁾ Alla importante relazione di G. ASTUTI, *La Glossa Accursiana*, inserita negli *Atti del Convegno internazionale di studi accursiani*, non avendo potuto prendere visione del testo scritto, mi riferisco, qui e più oltre, sulla base degli appunti raccolti durante la sua lettura. La parte centrale di detta relazione, edita sotto il titolo *La Glossa accursiana*, in *Conferenze romanistiche [dell'] Università degli Studi di Trieste*, II, Milano 1967, pp. 125-148, non riguarda i problemi qui esaminati.

⁽³⁹⁾ K. NEUMEYER, *Die gemeinrechtliche Entwicklung des internationalen Privat- und Strafrechts bis Bartolus*, II, München, Berlin und Leipzig 1916, p. 60 e n. 1 (60-63).

dell'autorità del Kantorowicz⁽⁴⁰⁾ ha dato universale credito alle conclusioni del Neumeyer, dissipando ogni possibile motivo di perplessità⁽⁴¹⁾.

Oggi, però, una cauta, scrupolosa ed approfondita revisione della cronologia relativa all'elaborazione ed alla pubblicazione degli apparati accursiani alle singole parti della compilazione giustiniana, appare non più ulteriormente prorogabile⁽⁴²⁾, di fronte agli importantissimi risultati conseguiti da un insigne storico del diritto italiano, Pietro Torelli, di cui mi è caro rievocare la memoria nell'Aula di questa Accademia delle Scienze alla quale Egli fu particolarmente legato, così da indursi a riservare ai rendiconti di essa alcuni dei suoi lavori di maggior momento⁽⁴³⁾ e di cui ho avuto la somma ventura di ascoltare le ultime illuminanti lezioni professate in questo antichissimo Studio.

⁽⁴⁰⁾ H. KANTOROWICZ, *Accursio e la sua biblioteca*, cit., p. 43.

⁽⁴¹⁾ Nel senso che Accursio ha completato di stendere la sua *Glossa Magna* intorno al 1228, e con esplicito richiamo al Neumeyer e al Kantorowicz, v. P. TORELLI, *Per l'edizione critica della Glossa accursiana alle Istituzioni*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, VII, 1934, p. 437 ss. e poi, in volume a sè, Bologna 1935 [Biblioteca della « Rivista di storia del diritto italiano », II], p. 9 ss.

Tra gli autori più recenti, v., sia pure *per incidens*, D. MAFFEI, *La Donazione di Costantino nei giuristi medievali*, Milano 1964, p. 74 e n. 1.

Per una serie di critiche, v., invece, G. ASTUTI, *La Glossa Accursiana*, cit., del quale, peraltro, non posso condividere il rilievo del carattere puramente marginale delle osservazioni del Neumeyer. Per quanto esposte in una densa e sintetica nota di un lavoro sulla storia del diritto internazionale privato e penale nell'età intermedia, tali osservazioni non hanno, infatti, nulla di frammentario, ma si rivelano, anzi, frutto di una approfondita, analitica, scrupolosa ricerca condotta sulla *Glossa accursiana* e su numerose altre fonti.

⁽⁴²⁾ V., in questo senso, già E. GENZMER, *Zur Lebensgeschichte des Accursius*, cit., p. 229 n. 1.

⁽⁴³⁾ P. TORELLI, *La nuova edizione della Glossa Accursiana alle Istituzioni. Risultati e speranze*, in *Rendiconto della R. Accademia delle Scienze di Bologna*, Cl. sc. mor., 4ª serie, III, 1940, pp. 98-113 (ora in *Scritti di storia del diritto italiano*, Milano 1959 [Seminario giuridico della Università di Bologna, XXI], pp. 279-292); *Per la conoscenza e la pubblicazione delle glosse preaccursiane*, *ibidem*, V, 1942, pp. 99-105 (ora in *Scritti*, cit., pp. 23-29); *Linee di massima per la pubblicazione delle glosse preaccursiane*, *ibidem*, VII, 1943-44, pp. 66-77 (ora in *Scritti*, cit., pp. 31-42); *Glosse preaccursiane alle Istituzioni. Nota terza: Iacobo ed Ugo*, *ibidem*, VIII, 1945, 90-153 (ora in *Scritti*, cit., pp. 167-214).

Importantissimi risultati, dicevo, perchè Pietro Torelli, attraverso un lungo ed ingrato lavoro ed una collazione attenta e rigorosa di centinaia di manoscritti — lavoro che lascia veramente stupiti soprattutto in un'epoca, quale la presente, in cui ci si volge a ricerche più leggere anche se, apparentemente, più brillanti — ha potuto dimostrare, in modo definitivo, l'esistenza di una duplice redazione della Glossa accursiana alle Istituzioni⁽⁴⁴⁾, confermando così la notizia del Diplovataccio che il glossatore « apparatus glossarum qui est super lib. institutionum... magis digeste edidit, et bis revidit, cum haberet etiam animum alios apparatus Revidendi, sed morte preventus non potuit »⁽⁴⁵⁾.

Altri, quali il Meijers⁽⁴⁶⁾, è andato più oltre sostenendo che « le fait qu'il (*scil.* Torelli) a constaté pour les Institutes est également vrai pour les autres parties de la grande glose; il y a toujours une version primitive et une seconde version. Si l'on prend la première version et si l'on tient compte des renvois aux autres parties de la glose, on constate que les différents livres de la glose ont été rédigés dans l'ordre suivant: *Authenticum, Institutiones, Digesta, Codex* », senza, peraltro, fornire — nè in quello nè in altri lavori successivi — alcuna concreta, specifica dimostrazione della sua tesi⁽⁴⁷⁾.

(44) P. TORELLI, *Per l'edizione critica della Glossa accursiana alle Istituzioni*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, VII, 1934, pp. 429-584 ed, in volume a sè, Bologna 1935 [Biblioteca della « Rivista di storia del diritto italiano », 11].

(45) THOMAE DIPLOVATATI, *Opus de praestantia doctorum*, ed. G. PESCATORE, I, Berlin 1890 [Beiträge zur mittelalterlichen Rechtsgeschichte, 3], p. clxvi.

(46) E.M. MEIJERS, *Un centenaire oublié*, cit., p. 255 n. 5 (256) (= *Etudes*, cit., III, p. 35 n. 116).

(47) Contro di essa mi sembra si ponga come ostacolo insormontabile l'attendibile testimonianza del Diplovataccio riferita nel testo.

In sede di revisione delle ultime bozze, sono lieto di poter rinviare — a conferma autorevole dell'insostenibilità dell'ipotesi del Meijers circa l'esistenza di una duplice redazione della Glossa accursiana anche per le altre parti del *Corpus iuris* — alle approfondite ricerche di R. FRENSTRA, i cui risultati sono stati riassunti in una comunicazione, dal titolo *Quelques remarques sur le texte de la Glose d'Accurse sur le Digeste vieux*, presentata al « II Congresso internazionale

Per quanto possa apparire arduo esprimere un giudizio, senza il sussidio di dati del tutto certi, che ancora mancano e che potranno ricavarsi unicamente da una collazione sistematica dei manoscritti superstiti delle diverse parti dell'apparato accursiano (⁴⁸), ritengo non si possa sottoscrivere l'opinione del Meijers sull'esistenza di una duplice redazione di ognuno degli apparati costituenti la Glossa Magna e sia, invece, non lontana dal vero l'idea di chi — come, ad esempio, l'Astuti (⁴⁹) — pensa che, anche dopo la pubblicazione della sua opera, Accursio abbia continuato a dedicarvi le sue cure, per diversi anni, con un costante lavoro di revisione, attraverso *additiones*, integrazioni e rinvii da una glossa all'altra.

7. Ma pur nell'orizzonte ancora così limitato ed angusto delle nostre conoscenze, è veramente preclusa ogni possibilità di giungere ad una meno imperfetta determinazione del *dies ad quem* dei singoli apparati accursiani ai *quinque volumina* della Scuola bolognese?

È un quesito di cui non può sfuggire l'estrema delicatezza, ma sul quale, con ogni pur doverosa cautela, non crediamo si

della Società italiana di storia del diritto (Venezia, 18-22 settembre 1967)», nella riunione pomeridiana del 20 settembre.

(⁴⁸) Un lavoro questo che, solo se condotto con la profondità ed il rigore di metodo di cui restano modello insuperabile le ricordate ricerche del Torelli intorno alla Glossa alle Istituzioni, potrà consentire di predisporre adeguatamente e seriamente l'edizione critica della *Magna Glossa* ai *libri legales* della Scuola bolognese.

Mi sembra siano, quindi, da accogliere con molte e notevoli riserve le proposte di lavoro avanzate da G. ASTUTI, *La Glossa Accursiana*, cit. (nella parte finale della relazione), che riprendono considerazioni già esposte, in precedenza, dallo stesso autore. V., infatti, G. ASTUTI, *L'edizione critica della glossa accursiana*, in *Atti del Congresso internazionale di diritto romano e di storia del diritto* [Verona 1948], I, Milano 1951, p. 323-336.

Contro le idee dell'Astuti, con critica assai serrata, v., da ultimo, R. FEENSTRA, *Quelques remarques sur le texte de la Glose d'Accurse sur le Digeste vieux*, cit.

(⁴⁹) V. G. ASTUTI, *Glossa Accursiana*, cit.

possano integralmente accettare le considerazioni sostanzialmente pessimistiche dell'Astuti⁽⁵⁰⁾.

Intanto le esemplari e perspicue ricerche del Torelli⁽⁵¹⁾ hanno dimostrato, *per tabulas*, in modo incontrovertibile e definitivo, che la prima redazione della Glossa accursiana alle Istituzioni giustiniane è indubbiamente anteriore al 1234, perchè vi manca ogni richiamo alla Collezione delle Decretali di Gregorio IX pubblicate con la bolla 'Rex pacificus' del 5 settembre 1234⁽⁵²⁾. Ma anche per la compilazione dell'apparato al *Digestum vetus* è possibile individuare con sicurezza quanto meno il *dies ne post quem*: esso è offerto dalla data in cui ha avuto luogo l'esame di Guido de Guinis di fronte ad Accursio. Ma come giungere a determinare tale data?

Un attento coordinamento dei dati già noti, ma riguardati da un angolo prospettico nuovo rispetto a quello consueto, e di altri che meritano di essere posti nella dovuta luce, conduce a risultati esaurienti e concordanti.

Si può, in primo luogo, ricordare che la Scuola di diritto di Orléans trova — come è noto⁽⁵³⁾ — il suo primo, concreto sviluppo intorno al 1235: pertanto Guido de Guinis che ne è stato, insieme con Pierre d'Auxonne e Simon de Paris, uno

(50) G. ASTUTI, *La Glossa Accursiana*, cit., per il quale i problemi riguardanti la cronologia della redazione della *Glossa Magna* sono, oggi, irrisolvibili.

(51) P. TORELLI, *Per l'edizione critica della Glossa accursiana alle Istituzioni*, cit., *passim* e, segnatamente, p. 437 ss., p. 536 ss. (= Bologna 1935, *passim* e, segnatamente, p. 9 ss., p. 108 ss.).

(52) La bolla di Gregorio IX, premessa a tutte (o quasi) le edizioni antiche del *Liber Extra*, è edita criticamente da F. LAURIN, *Introductio in Corpus iuris canonici cum appendice brevem introductionem in Corpus iuris civilis continente*, Friburgi Brisgoviae 1889, p. 141. V., anche, A. POTTHAST, *Regesta Pontificum Romanorum*, cit., I, p. 826, n° 9694.

(53) V. H. DENIFLE, *Die Universitäten des Mittelalters bis 1400*, I: *Die Entstehung der Universitäten des Mittelalters bis 1400*, Berlin 1885, pp. 252-253, che ha posto nel giusto rilievo una bolla di Gregorio IX del 1235 che fornisce la prima menzione dell'esistenza ad Orléans di un insegnamento giuridico, nonché il lavoro fondamentale di E.M. MEIJERS, *De Universiteit van Orleans*, cit., I, p. 444 ss. (= *Etudes*, cit., III, p. 28 ss.).

degli artefici ⁽⁵⁴⁾ doveva, a quella data, sicuramente aver già portato a compimento i suoi studi ed aver lasciato Bologna ⁽⁵⁵⁾.

In secondo luogo va detto che la prima sicura attestazione della presenza di Guido de Guinis ad Orléans — nel 1241, si badi, e non nel 1243, come per errore afferma il Meijers ⁽⁵⁶⁾ — è prova indiretta ma eloquente che il maestro lombardo doveva trovarsi già da qualche tempo nella città del Loiret: il carattere del documento da cui si desume la data anzidetta — un consulto ⁽⁵⁷⁾ rilasciato intorno ad una controversia relativa al mancato pagamento di un'annua sovvenzione, controversia che opponeva un Vescovo profugo dalla sua diocesi, per cause di guerra,

⁽⁵⁴⁾ Tale lo indica — con piena conoscenza di causa, avendo anch'egli studiato ad Orléans — il cardinale Pierre de la Chapelle in una lettera scritta, verso il 1270, al professore orleanese Michel Mauconduit edita da M. FOURNIER, *Les statuts et les privilèges des Universités françaises, depuis leur fondation jusqu'en 1789*, I, Paris 1890, n° 16 e ricordata da E.M. MEIJERS, *De Universiteit van Orleans*, cit., I, p. 445 (= *Etudes*, cit., III, p. 29). Nella sua lettera Pierre de la Chapelle afferma: « Et per advenas et perigrinos fuit fundatum primum studium Aurelianense, sicut per dominum Guidonem de Guinis Lombardum, per dominum Petrum de Ausona Burgundum, doctoratum Bononiae, per dominum Symonem Parisiensem, doctoratum Bononiae et plures alios ».

⁽⁵⁵⁾ I motivi per i quali Guido de Guinis ha abbandonato l'Italia sono sconosciuti: v. R. FEENSTRA, *Influence de l'enseignement du droit romain sur les nations étrangères*, cit., p. 47 e *Un momento fondamentale nella storia della giurisprudenza: la Scuola di Orléans*, cit., p. 453. Sul suo status di ecclesiastico, v. E.M. MEIJERS, *Un centenaire oublié*, cit., p. 252 e n. 1 (= *Etudes*, cit., III, p. 42 e n. 103), che osserva, in proposito, come Accursio si rivolga a lui con l'appellativo « Frater » anziché con l'usuale « Domine ».

⁽⁵⁶⁾ E.M. MEIJERS, *Un centenaire oublié*, cit., p. 254 (= *Etudes*, cit., III, p. 34). La morte di Gregorio IX, cui si fa riferimento nella *quaestio* di Guido de Guinis edita — sulla base del Ms. Leiden, Bibliothek der Rijksuniversiteit, B.P.L. 6 C, f. 182^r — dallo stesso E.M. MEIJERS, *Un centenaire oublié*, cit., p. 261 (= *Etudes*, cit., III, p. 125) e riprodotta nella nota seguente, è avvenuta, infatti, il 22 agosto 1241. V., per l'indicazione delle fonti, A. POTHAST, *Regesta Pontificum Romanorum*, cit., I, p. 937.

⁽⁵⁷⁾ Ms. Leiden, Bibliothek der Rijksuniversiteit, B.P.L. 6 C, f. 182^r (Ad lib. XIX, tit. II [*Locati conducti*], l. IV [*Locatio precariivle*]): « Per legem istam terminavit dominus Gy[do] quandam questionem de facto talem. Quidam episcopus per guerram expulsus fuit a suo episcopatu. Papa Gregorius volens eidem subvenire rogando mandavit episcopo Carnotensi et aliis ut eidem subvenirent in quingentis marcis, ac illi fecerunt. Tempore procedente mortuus est Gregorius papa. Alii in solutione dicte pensionis cessaverunt et solvere recusaverunt. Pre-

al Vescovo di Chartres ⁽⁵⁸⁾ e ad altri — è tale da presupporre, infatti, una estesa notorietà ed un ampio credito che non si potevano certo acquisire, soprattutto da parte di un *peregrinus* o di un *advena* ⁽⁵⁹⁾, di primo acchito, ma soltanto attraverso l'insegnamento e la pratica durati per alcuni anni.

Si deve in terzo luogo osservare che Guido de Guinis, nei suoi *Casus institutionum*, oltre le opinioni del maestro Jacopo Balduini, le glosse di Azone e la collezione dei *Quare* ⁽⁶⁰⁾, non conosce e non cita se non la prima redazione dell'apparato accursiano alle Istituzioni che, come abbiamo sopra ricordato ⁽⁶¹⁾, è stata compiuta prima del 1234.

Tre elementi, quelli rilevati, che appaiono univoci e convergenti e che prudentemente valutati nelle loro reciproche connessioni consentono di stabilire che l'esame di Guido de Guinis davanti ad Accursio non può assolutamente aver avuto luogo in un periodo posteriore al 1234 ⁽⁶²⁾.

dictus episcopus, cum Aurelianis per aliqua tempora moraretur, consuluit dominum Gy[donem] super facto isto, querens ab eo si solucioni possint recusare, et dixit dominus Gy[do] et terminavit conferendo quod sic et hoc per legem istam ».

⁽⁵⁸⁾ La sede vescovile di Chartres era, dal 1236, ricoperta da Albericus Cornut, mancato ai vivi il 18 ottobre 1243. V. P.B. GAMS, *Series episcoporum ecclesiae catholicae, quotquot innotuerunt a Beato Petro apostolo*, Ratisbonae 1873-1886, p. 536; C. EUBEL, *Hierarchia Catholica medii aevi sive summorum Pontificum, S.R.E. Cardinalium, Ecclesiarum Antistitum series ab anno 1198 usque ad annum 1431 perducta*², Monasterii 1913, p. 167.

⁽⁵⁹⁾ Tali espressioni, a proposito dei fondatori della Scuola giuridica di Orléans, sono usate da Pierre de la Chapelle nella sua lettera riportata, *supra* alla n. 54.

⁽⁶⁰⁾ Su questa tipica forma letteraria della Scuola bolognese, v. E. GENZMER, 'Quare Glossatorum'. *Erstausgabe zweier Quare-Sammlungen, nebst einer Studie aus Emil Seckels Nachlass*, in *Gedächtnisschrift für Emil Seckel* (= *Abhandlungen aus der Berliner juristischen Fakultät*, IV), Berlin 1927, pp. 1-91; F. SCHULZ, *Die Quare-Sammlungen der Bologneser Glossatoren und die Problemata des Aristoteles*, in *Atti del Congresso internazionale di diritto romano e di storia del diritto* [Verona 1948], I, Milano 1951, pp. 295-306.

⁽⁶¹⁾ V. *supra*, p. 319.

⁽⁶²⁾ Allo stesso risultato si sarebbe potuto giungere per una via apparentemente più semplice: partendo, cioè, dalla data di morte di Jacopo Balduini, che cade nel 1235, per dedurne che Guido de Guinis, essendo stato suo scolaro a

Ne deriva, come necessaria conseguenza, che Accursio aveva già portato a compimento la sua glossa al *Digestum vetus* intorno al 1234.

8. L'attendibilità del risultato così acquisito trova conforto autorevolissimo in un fondamentale rilievo dell'unico tra gli storici moderni che — come ricordava ancor ieri l'Astuti⁽⁶³⁾ — abbia letto integralmente e sviscerato in ogni sua parte la Glossa di Accursio, Emil Seckel. Questi, nel corso delle sue ampie ed erudite ricerche sulle *Distinctiones glossatorum*⁽⁶⁴⁾ osservava, a proposito di una *distinctio* di Azone, contenuta nella prima parte della *Collectio Bruxellensis*, e riprodotta da Accursio nella glossa « patiatur » alla l. 17 pr. *De noxalibus actionibus* (D. 9, 4), che l'apparato accursiano al *Digestum vetus* doveva essere stato compiuto prima del 1234, perchè vi è ancora sconosciuta la raccolta delle Decretali di Gregorio IX, basando — evidentemente — tale sua affermazione sulla conoscenza profondissima e sulla mirabile padronanza che egli aveva della compilazione accursiana⁽⁶⁵⁾.

Bologna, doveva a quella data aver già concluso i suoi studi e sostenuto l'esame di fronte ad Accursio.

Ma sarebbe stato un procedimento non corretto e risolvendosi, sostanzialmente, in una petizione di principio, potendo — sia pure in mera ipotesi — Guido de Guinis aver portato a termine gli studi legali, intrapresi mentre era ancora in vita Jacopo Balduino, dopo la scomparsa del maestro.

Ora, però, che per via del tutto indipendente si è acquisita la prova che Guido de Guinis si era, intorno al 1234, già trasferito ad Orléans, tale deduzione diventa legittima ed ha anzi, e *pour cause*, un inconsueto e singolare sapore di verità.

⁽⁶³⁾ G. ASTUTI, *La Glossa Accursiana*, cit.

⁽⁶⁴⁾ E. SECKEL, *Distinctiones glossatorum. Studien zur Distinktionen-Literatur der romanistischen Glossatoren-schule, verbunden mit Mitteilungen unedierter Texte*, in *Festschrift der Berliner Juristischen Fakultät für Ferdinand von Martitz zum fünfzigjährigen Doktorjubiläum am 24. Juli 1911*, Berlin 1911, pp. 277-436.

⁽⁶⁵⁾ E. SECKEL, *Distinctiones glossatorum*, cit., p. 412 n. 2: « Vor dem Jahr 1234 vollendet, weil dem Apparat die Dekretalensammlung Gregors IX. noch unbekannt ist (in guter handschriftlicher Überlieferung z. B. * Cod. Tubing. Mc. 293, * Berol. lat. fol. 14). Schlechte Überlieferung schon in Hss. (z.B. * Berol. lat. fol. 15) und alten Drucken (z.B. ed. Norimb. 1482), hat freilich in die gl. consentientes D. 5, 1, 1 das Zitat eines 'decretum nouum Gregorii' hineingebracht ».

A loro volta le conclusioni qui raggiunte offrono la più sicura conferma che aveva visto giusto il Seckel allorchè attribuiva ⁽⁶⁶⁾ a « schlechte Ueberlieferung » l'inserzione, già in alcuni manoscritti e nelle antiche edizioni a stampa, di una citazione del *Liber extra* (« decretum nouum Gregorii ») nella glossa « et consentiant » ⁽⁶⁷⁾ alla l. 1 *De iudiciis* (D. 5, 1).

Sia la più volte ricordata glossa « dehebit » impugnata di falso da parte di Guido de Guinis (il cui *dies ne post quem* di compilazione è, come sappiamo, il 1234) che la glossa « et consentiant » commentano, infatti, due frammenti — rispettivamente la l. 31 pr. *De hereditatis petitione* (D. 5, 3) e la l. 1 *De iudiciis* (D. 5, 1) — di due titoli vicini dello stesso libro quinto delle Pandette e debbono, pertanto, essere state compilate nello stesso arco di tempo.

9. Qualche ulteriore precisazione intorno alla data di composizione della *Glossa Magna* al *Digestum vetus* è possibile ed opportuna.

È fuor di dubbio, e facilmente dimostrabile, che la redazione dell'apparato accursiano non può essere stata portata a termine proprio nel 1234, che rappresenta — è superfluo rilevarlo ancora una volta — il *dies ne post quem*, ma deve essere fatta risalire ad un momento cronologicamente antecedente. Anche nell'ipotesi estrema, infatti, che l'esame di Guido de Guinis cada, addirittura, nella data ultima sopra indicata, e cioè nel 1234, il fatto che nel corso di esso il candidato fosse in grado di richiamare e sottoporre a severa critica una glossa dell'apparato accursiano al *Digestum vetus* dimostra che questo era conosciuto, diffuso attraverso i manoscritti e comunemente

⁽⁶⁶⁾ E. SECKEL, *Distinctiones glossatorum*, cit., p. 412 n. 2. V., anche P. TORELLI, *Per l'edizione critica della Glossa accursiana alle Istituzioni*, cit., pp. 441-442 (= Bologna 1935, pp. 13-14).

⁽⁶⁷⁾ E. SECKEL, *Distinctiones glossatorum*, cit., p. 412 n. 2 (nel passo riportato, *supra*, alla n. 65) parla, per evidente *lapsus calami*, di gl. « consentientes » invece che di gl. « et consentiant », come risulta da D. 5, 1, 1.

usato nella scuola e che, perciò, la sua compilazione deve essere riportata, sia pure di non molti anni, indietro nel tempo.

È facile intuire che, in questo modo, si risale ad un periodo assai prossimo, se non addirittura coincidente, con quello in cui il Neumeyer ⁽⁶⁸⁾ giudicava che l'intera *Glossa magna* fosse stata portata a termine.

E allora la data del 1228, anche se lo studioso tedesco ha, forse, peccato di eccessiva rigidità nella sua fissazione, si rivela — naturalmente solo per quanto riguarda l'apparato al *Digestum vetus* ⁽⁶⁹⁾ — non arbitraria e meritevole di quel credito che il Kantorowicz ⁽⁷⁰⁾ le aveva accordato e che, oggi, si tende invece a negarle ⁽⁷¹⁾.

10. Allo stesso torno di tempo ci riconduce anche l'altro episodio ricordato da Guido de Guinis, quello dello studente che, respinto all'esame di dottorato, « statim intravit ordinem fratrum minorum ».

Ora l'avverbio « statim » sta indubbiamente ad indicare una

⁽⁶⁸⁾ K. NEUMEYER, *Die gemeinrechtliche Entwicklung des internationalen Privat- und Strafrechts bis Bartolus*, cit., II, p. 60 e n. 1 (60-63).

⁽⁶⁹⁾ Per un ovvio criterio di prudenza le conclusioni, cui pervengo nel testo riguardo al *Digestum Vetus*, non si possono, *sic et simpliciter*, estendere agli altri apparati accursiani, salvo che alla prima redazione della *Glossa* alle Istituzioni, per la quale rinvio, ancora una volta, a P. TORELLI, *Per l'edizione critica della Glossa accursiana alle Istituzioni*, cit., *passim* c, segnatamente, p. 437 ss., p. 536 ss. (= Bologna 1935, *passim* e, segnatamente, p. 9 ss., p. 103 ss.).

⁽⁷⁰⁾ H. KANTOROWICZ, *Accursio e la sua biblioteca*, cit., p. 43.

⁽⁷¹⁾ V., in particolare, le critiche mosse da G. ASTUTI, *La Glossa Accursiana*, cit. Non è fuor di luogo notare che se i risultati del Neumeyer sono stati, in un primo tempo, accreditati, come si è detto *supra*, p. 316 e n. 41, in forza dell'autorità del Kantorowicz, agli stessi ha finito poi per nuocere — nella considerazione della più recente dottrina e, quindi, anche dell'Astuti — il fatto che l'adesione del Kantorowicz fosse stata espressa in un lavoro (*Accursio e la sua biblioteca*, cit., pp. 35-62 e pp. 193-212) in cui si avanzavano peregrine e fantasiose opinioni sull'attività letteraria e professionale di Accursio negli ultimi anni della sua vita, opinioni contro le quali il Genzmer (*Zur Lebensgeschichte des Accursius*, cit., pp. 223-241) ed il Fiorelli (*Minima de Accursius*, cit., pp. 345-359; s.v. *Accorso*, cit., pp. 117-118) hanno, giustamente e senza possibilità di appello, lanciato i loro strali critici.

brusca e subitanea effettuazione del proposito ed è, quindi, sommamente probabile che egli sia entrato nel più vicino convento francescano, quello della città di Bologna.

I primordi del francescanesimo a Bologna risalgono al secondo decennio del XIII secolo, quando — in una data incerta e variamente fissata dagli storici ⁽⁷²⁾ — si costituì, sotto la guida di frate Bernardo da Quintavalle ⁽⁷³⁾, il primo cenacolo di S. Maria delle Pugliole ⁽⁷⁴⁾.

Ma è solo allorchè San Francesco, nel corso della sua predicazione itinerante attraverso l'Italia — quella predicazione che offriva una risposta originale alle inquietudini ed alle ansie di un mondo che, in fase di lento e tormentato trapasso dal Medio evo barbarico all'evo moderno, appariva sconvolto ed agitato dalle lotte municipali, dagli scontri tra le fazioni contrapposte, dai fermenti ereticali ⁽⁷⁵⁾ — sostò a Bologna, che il mo-

⁽⁷²⁾ Le date più attendibili proposte oscillano tra il 1218 ed il 1219, mentre la storiografia francescana tende a far risalire l'avvenimento al 1211. V. ricordate le varie posizioni, da ultimo, in L. GARANI, *Il bel San Francesco di Bologna. La sua storia*, Bologna 1948, p. I n. 2. Ha mero carattere di divulgazione agiografica l'opuscolo di C. ALBASINI, *S. Francesco ed i suoi a Bologna. Conferenza storica*, Bologna 1909.

⁽⁷³⁾ Su Bernardo da Quintavalle, il facoltoso mercante assisate che fu il primo seguace di San Francesco e la « prima plantula » dell'Ordine Minoritico, v. G. ONOARDI, s.v. *Bernardo da Quintavalle*, in *Bibliotheca Sanctorum*, III, Romae 1963, c. 63 (ove indicazione delle fonti e bibliografia).

⁽⁷⁴⁾ Sul convento di S. Maria delle Pugliole, v. G. GUIDICINI, *Cose notabili della Città di Bologna*, cit., III, Bologna 1870, p. 308; L. BREVENTANI, *Supplemento alle 'Cose notabili di Bologna' e alla 'Miscellanea storico-patria' di Giuseppe Guidicini*, Bologna 1908, p. 206.

Solo più tardi, nel 1235, il Comune di Bologna, per interessamento di Papa Gregorio IX, concesse ai Minori quell'area di terreno nelle immediate vicinanze di Porta Stiera, su cui doveva sorgere il « bel San Francesco ». V., per la documentazione, L. GARANI, *Il bel San Francesco di Bologna*, cit., pp. 10 ss. e *passim*.

⁽⁷⁵⁾ Per l'analisi e l'interpretazione dei vari aspetti del messaggio francescano mi limito a ricordare i fondamentali e classici lavori di P. SABATIER, *Vie de S. François d'Assise*, Paris 1894 (numerossime edizioni fino alla definitiva e postuma a cura di S. GOFFIN [Paris 1931]), di J. JØRGENSEN, *Den hellige Frans af Assisi; en levnedsskildring*, København 1907 (a me accessibile attraverso la versione francese, *Saint François d'Assise, sa vie et son oeuvre*, Trad. du danois... par Teodor de Wyzewa, Paris 1909, ma di cui esistono anche traduzioni in inglese,

vimento minoritico prese vigoroso slancio e si inserì, come l'Ordine dei Predicatori fondato da San Domenico, nella vita della città acquistandovi progressivamente un rilievo ed una influenza largamente testimoniati dalle fonti documentarie ⁽⁷⁶⁾.

Propugnatore di un rinnovamento morale ed ascetico, dal quale doveva riprendere forza, in un'età travagliata dalle dissensioni e dagli odi, ma percorso da genuine aspirazioni ad una convivenza più umana, l'impegno religioso e sociale della

italiano e tedesco), di G. SCHNÜRER, *Franz von Assisi*, München 1907 (= trad. it. di A. MERCATI, Firenze 1907), di G. CUTHBERT, *Life of St. Francis of Assisi*², London 1914, di H. FELDER, *Geschichte der wissenschaftlichen Studien im Franziskanerorden bis um die Mitte des 13. Jahrh.*, Freiburg i. B. 1904 (= trad. ital., Siena 1911), rinviando per un eccellente quadro generale ad A. POMPEI, s.v. *Francesco da Assisi*, in *Bibliotheca Sanctorum*, V, Romae 1964, cc. 1052-1131. All'esposizione del Pompei fa séguito, per ogni argomento riguardante il Poverello d'Assisi, una amplissima ed aggiornata bibliografia a cura di L. DI FONZO (*ibidem*, cc. 1131-1150). *Adde*, sotto il profilo giuridico, A.C. JEMOLO, *Il « Liber Minoritarum » di Bartolo e la Povertà minoritica nei Giuristi del XIII e del XIV Secolo*, in *Studi Saresesi*, Serie seconda, II, 1923, pp. 1-54 (ora in *Scritti di storia religiosa e civile*, scelti ed ordinati da F. MARGIOTTA BROGLIO, Milano 1965 [Publicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, 20], pp. 29-74) e G. TARELLO, *Profili giuridici della questione della povertà nel francescanesimo prima di Ockam*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Genova*, III, 1, 1964 (= *Scritti in memoria di A. Falchi*), pp. 338-448.

⁽⁷⁶⁾ V. B. GIORDANI, *Acta Franciscana et tabulariis bononiensibus deprompta* I., cit.

I ben 1663 atti (bolle, consulti, donazioni, testamenti, codicilli, etc.) pubblicati, in *extenso* o per estratto, dal Giordani e tratti dalla Sezione Demaniale dell'Archivio di Stato di Bologna, che comprende gli archivi delle sopresse congregazioni religiose, per quanto si arrestino al 1300 (il più antico risalendo al 1227) e rappresentino una parte soltanto della documentazione relativa alla Comunità francescana bolognese, restando da esplorare la ricca Sezione comunale, sono più che sufficienti ad attestare l'attiva partecipazione dei Frati minori alla vita spirituale e civile del tempo.

Essi costituiscono poi una preziosissima miniera — sinora, a dire il vero, pressochè ignorata dagli storici del diritto — di notizie e di dati per lo studio delle istituzioni politiche, economiche e giuridiche di Bologna e della società cittadina nella seconda metà del XIII secolo, nonchè per la storia dell'Università e dei suoi Maestri. Non è questa la sede per dilungarsi ad illustrare l'interesse che, nel loro complesso e singolarmente presi, presentano i documenti editi dal Giordani, ma è indubbio che una puntuale ed approfondita disamina di essi risulterebbe particolarmente proficua ed illuminante per le indagini storico-giuridiche di un periodo di grande suggestione, oltre che per la storia di Bologna, anche per la politica papale, per le lotte tra ghibellini e guelfi, per la conquista del potere da parte delle

Chiesa ⁽⁷⁷⁾, San Francesco predicò, il giorno dell'Assunta del 1222 ⁽⁷⁸⁾, nella Piazza del Palazzo pubblico « ubi tota pene civitas convenerat » ⁽⁷⁹⁾.

organizzazioni popolari ed i conseguenti riflessi sulla evoluzione costituzionale dei nostri Comuni.

⁽⁷⁷⁾ Sull'influenza religioso-sociale di San Francesco e della sua primitiva fraternità, v. ampia bibliografia in L. DI FONZO, s.v. *Francesco da Assisi*, cit., cc. 1145-1146 e, da ultimo, il notevole lavoro di H. ROGGEN, *Die Lebensform des heiligen Franziskus von Assisi in ihrem Verhältnis zur feudalen und bürgerlichen Gesellschaft Italiens*, in *Franziskanische Studien*, XLVI, 1964, pp. 1-57; 287-321.

⁽⁷⁸⁾ Per l'anno 1222, v. H. BOEHMER, *Analekten zur Geschichte des Franciscus von Assisi*, Tübingen-Leipzig 1904, p. LXI e p. 106; J. JOEBGENSEN, *Saint François d'Assise*, cit., p. 354 n. 1; G. SCHNÜRER, *Franz von Assisi*, cit., p. 136 n. 11 (con riferimento a p. 83); G. GOLUBOVICH, *Biblioteca bio-bibliografica della Terra Santa e dell'Oriente Franceseano*, I (1215-1300), Quaracchi presso Firenze 1906, p. 98; P. ROBINSON, *Some Chronological Difficulties in the Life of St. Francis of Assisi*, in *Archivum Franciscanum Historicum*, I, 1908, p. 29.

È merito del Boehmer aver definitivamente dimostrato che l'attribuzione al 1220 della predica bolognese di San Francesco era frutto di un'arbitraria ed ingiustificata interpolazione operata sul testo della *Historia pontificum Salonitanorum et Spalatinorum* del cronista Tommaso, Arcidiacono della Cattedrale di Spalato, riferito *infra* alla n. 80, dal Sigonio e dal Ghirardacci. V. C. SIGONII, *De episcopis bononiensibus libri quinque*, Bononiae 1586, lib. II, sub a. Chr. 1220, p. 113 (= *Opera omnia edita et inedita*, III, Mediolani 1733, c. 432 B) e C. GHIBARDACCI, *Della Historia di Bologna*, I, Bologna 1596, p. 133.

Dai due storici del XVI secolo dipendono, tra gli altri, gli *Annales Minorum seu Trium Ordinum a S. Francisco institutorum auctore A. R. P. LUCA WADDINGO hiberno*, I², Romae 1731, sub anno 1220, n. XIII, p. 337 e gli *Acta Sanctorum Octobris ex Latinis et Graecis, aliarumque gentium Monumentis servatâ primigeniâ veterum Scriptorum phrasi, collecta, digesta commentariisque et Observationibus illustrata a CONSTANTINO SUYSKENO, CORNELIO BYEO, JACOBO BUEO, JOSEPHO GIESQUIERO, e societate Jesu Presbyteris Theologis*, II (Quo dies tertius et quartus continentur), Antverpiae 1768, *Analecta Pars I.*, § VII (Sancti gesta Bononiae, ad annum MCCXX in Annalibus relata), p. 842, c. 2, n. 148.

Tommaso da Spalato (1200-1268) non riporta alcuna data, ma dice che San Francesco predicò a Bologna lo stesso anno in cui Brescia fu distrutta da un terremoto il giorno di Natale. Ora, sia gli *Annales Cremonenses a. 1096-1232*, sub anno 1222 (ed. Ph. JAFFÉ, in *Monumenta Germaniae Historica*, Scriptorum Tomus XVIII, Hannoverae 1863, p. 806), sia gli *Annales Bergomates a. 1167-1241*, sub anno 1222 (ed. Ph. JAFFÉ, *ibidem*, p. 809) che gli *Annales Brixenses a. 1014-1273* (ed. L. BETHMANN, *ibidem*, p. 818) collocano l'avvenimento il 25 dicembre 1222.

È incerto tra il 1222 ed il 1223, L. DE HEINEMANN, in *Monumenta Germaniae Historica*, Scriptorum Tomus XXIX, Hannoverae 1892, p. 580 n. 3.

⁽⁷⁹⁾ Così afferma il già ricordato ed autorevole cronista Tommaso da Spalato, testimone *de visu*, nel passo riportato nella nota seguente.

Sul discorso di San Francesco, semplice ma profondo, e così ardente da

Dell'accoglienza entusiastica e fervida riservata al Serafico Patriarca dalla pietà dei bolognesi ci hanno lasciato precise ed ammirate descrizioni sia il cronista Tommaso, Arcidiacono della Cattedrale di Spalato, che allora compiva i suoi studi legali a Bologna e ne fu, quindi, spettatore diretto ⁽⁸⁰⁾, sia gli *Actus Beati Francisci et sociorum ejus* ⁽⁸¹⁾, una preziosa raccolta delle

provocare la generale commozione degli innumerevoli ascoltatori, v. P. SABATIER, *Vie de S. François d'Assise*, cit., pp. 273-275 (con l'erronea data 1220); J. JOERGENSEN, *Saint François d'Assise*, cit., pp. 353-355; L. GARANI, *Il bel San Francesco di Bologna*, cit., pp. 8-9; A. POMPEI, s.v. *Francesco da Assisi*, cit., c. 1057.

⁽⁸⁰⁾ Ex THOMAE *Historia pontificum Salonitanorum et Spalatinorum*, c. 27 (ed. L. DE HEINEMANN, in *Monumenta Germaniae Historica*, Scriptorum Tomus XXIX, Hannoverae 1892, p. 580): « His temporibus factus est terremotus magnus et oribilis in die nativitatís Domini circa oram terciam per Liguriam, Emiliam et per marchiam Veneticam, ita ut multa edificia ad terram ruerent. Civitas vero Brexiana ex magna parte sui prostrata est, multaque omnium multitudo et maxima ereticorum oppressa est et extincta. Eodem anno, in die asumptionis Dei genitricis, cum essem Bononie in studio, vidi sanctum Franciscum predicantem in platea ante palacium publicum, ubi tota pene civitas convenerat. Fuit autem exordium sermonis eius: 'Angeli, homines, demones', de his enim tribus spiritibus racionalibus ita bene et discrete proposuit, ut multis literatis, qui aderant, fieret admiracioni non modice sermo hominis ydiote; nec tamen ipse modum predicantis tenuit, sed quasi concionantis. Tota vero verborum eius discurrebat materies ad extinguendas inimicicias et ad pacis federe reformanda; sordidus erat habitus, persona contemptibilis et facies indecora, sed tantam Deus verbis illius contulit efficaciam, ut multe tribus nobilium, inter quas antiquarum inimiciciarum furor immanis multa sanguinis effusione fuerat debachatus, ad pacis consilium reducerentur. Erga ipsum vero tam magna erat reverencia hominum et devotio, ut viri et mulieres in eum catervatim ruerent, satagenter vel fimbriam eius tangere aut aliquid de paniculis eius auferre... ».

⁽⁸¹⁾ *Actus Beati Francisci et sociorum ejus*, c. 36 (ed. P. SABATIER, Paris 1902 [Collection d'études et de documents sur l'histoire religieuse et littéraire du Moyen âge, IV], pp. 120-122): « Quomodo sanctus Franciscus convertit duos nobiles de Marchia Anconitana dum Praedicaret Bononiae scilicet fratrem Peregrinum et fratrem Ricerium. — 1. Quodam tempore dum iret sanctus Franciscus per mundum et Bononiam pervenisset, quum adventum ejus populus cognovisset, factus est concursus omnium ad sanctum Franciscum, ita quod vix poterat ire per terram. 2. Omnes enim ipsum tanquam florem mundi et angelum Domini cupiebant videre, ita quod ad plateam civitatis cum poena maxima pervenit. 3. Congregato igitur populo maximo hominum et mulierum et multorum scholarium, surgens sanctus Franciscus in medio, tam miranda et stupenda, dictante Spiritu sancto, praedicavit, quod non homo sed angelus videbatur. 4. Nam videbantur illa verba ejus caelestia quasi sagittae acutae potentis de arcu sapientiae divinae procedere, quae corda omnium tam valide penetrabant quod maximam multitudinem hominum et mulie-

tradizioni francescane redatta, circa un secolo dopo, da Frate Ugolino da Montegiorgio ⁽⁸²⁾.

Accanto al popolo minuto, erano accorse ad ascoltare la mirabile ed appassionata orazione anche molte persone dotte, scolari e maestri dello Studio ⁽⁸³⁾. Tra essi fors'anche il grande

rum a statu peccati ad paenitentiae lamenta convertit. 5. Inter quos erant ibi studentes de nobilioribus de Marchia Anconitana, scilicet Peregrinus qui erat de domo Fallaronis et Ricerius de Muccia. 6. Isti inter alios per sacra verba sancti patris tacti intrinsecus venerunt ad beatum Franciscum, dicentes se penitus velle mundum relinquere et fratrum ipsius habitum sumere. 7. Sanctus autem Franciscus, ipsorum fervorem considerans, cognovit per Spiritum sanctum ipsos missos a Deo. Et insuper intellexit cui et quali conversationi quilibet eorum se subderet. 8. Unde cum gaudio recipiens eos dixit: « Tu, Peregrine, teneas viam humilitatis; et tu, Riceri, servias fratribus ». Et ita factum est. 9. Nam frater Peregrinus nunquam voluit esse ut clericus, sed sicut laicus mansit quum esset bene litteratus et in decretalibus eruditus. 10. Propter quam humilitatem pervenit ad maximam perfectionem virtutum et specialiter ad gratiam compunctionis et amoris Domini nostri Jesu Christi. 11. Nam Christi amore succensus et desiderio martyrii inflammatus, perrexit Hierosolymam visitanda loca sacratissima Salvatoris, portans secum volumen evangelicum. 12. Et quum legeret loca sacra unde Deus et homo perregerat, et eadem pedibus tangeret et oculis cerneret, se ibidem ad orandum Deum inclinabat et amplexabatur brachiis fidei ista loca sanctissima et labiis osculabatur amoris, et lacrymis devotionis cuncta rigabat, ita quod cunctos cernentes ad devotionem maximam provocabat. 13. Ordinante vero dispositione divina, reversus est in Italiam, et, tanquam vere Peregrinus mundi et civis caelestis regni, suos nobiles consanguineos rarissime visitabat. 14. Confortabat eos ad mundi contemptum, et sobrie loquens ad divinum eos incitabat amorem, et expedite ac festinanter recedebat ab eis, dicens quod Christus Jesus qui nobilitat animam non invenitur inter cognatos et notos. 15. De isto fratre Peregrino habuit dicere frater Bernardus, sanctissimi patris nostri Francisci primogenitus, unum verbum mirabile valde, scilicet quod ipse frater Peregrinus erat unus de perfectioribus hujus mundi. 16. Fuit siquidem peregrinus: nam amor Christi quem in corde suo semper habebat non permittebat eum in aliqua creatura quiescere, nec affectum ejus figere in aliquo temporali, sed semper ad patriam tendere et ad patriam aspicere, et de virtute in virtutem ascendere, donec in amatum transformaret amantem. 17. Tandem plenus virtutibus ad Christum quem toto corde dilexit cum multis miraculis ante mortem in pace quievit. Ad laudem Dei et Domini nostri Jesu Christi. Amen ».

⁽⁸²⁾ Sugli *Actus Beati Francisci et sociorum ejus*, che costituiscono la fonte o l'originale dei capitoli volgarizzati dai celebri « Fioretti di San Francesco » (c. 1380-1396), v. J. JOERGENSEN, *Saint François d'Assise*, cit., pp. LXXXVIII-XC, nonché, per i precisi riferimenti bibliografici, L. DI FONZO, s.v. *Francesco da Assisi*, cit., c. 1133.

⁽⁸³⁾ La presenza degli scolari dello Studio è ricordata nel § 3 del brano degli *Actus Beati Francisci et sociorum ejus* riprodotto alla n. 81, quella dei Maestri

Accursio che, in segno di deferente venerazione per il Poverello di Assisi, doveva, tre anni dopo, dare al proprio primogenito il nome Francesco⁽⁸⁴⁾ e che ai frati minori doveva concedere — come attesta, nei primi anni del XIV secolo, il cronista inglese Walterus de Hemingburgh⁽⁸⁵⁾ — una « mansiuncula » presso la sua villa della Riccardina.

Particolarmente significativo è che, proprio in quell'occasione, due nobili della Marca Anconetana, Pellegrino da Falerone e Rizziero da Muccia, « per sacra verba sancti patris tacti »⁽⁸⁶⁾ decidessero di lasciare il secolo e gli intrapresi studi legali⁽⁸⁷⁾, per cingere dell'umile funicella penitenziale il proprio fianco⁽⁸⁸⁾.

L'episodio del giovane studente che, deluso dagli studi, trovò rifugio nel chiostro è, allora, con grande verosimiglianza da collocare negli anni successivi alla venuta di San Francesco a

— già di per sè plausibile e naturale — si desume dall'accento che Tommaso da Spalato fa ai « multis literatis, qui aderant » (v., *supra*, n. 80).

⁽⁸⁴⁾ Su Francesco di Accursio, v. la bibliografia citata, *supra*, alla n. 17.

⁽⁸⁵⁾ *Ex WALTERI GISBURNENSIS cronica de gestis regum Angliae*, lib. II, sub anno 1221 (ed. F. LIEBERMANN, in *Monumenta Germaniae Historica*, Scriptorum Tomus XXVIII, Hannoverae 1888, p. 631): « Habuit [scil. beatus Franciscus] etiam fratres in Ricardina iuxta Bononiam, quibus contulerat mansiunculam dominus Accursius Magnus, qui fecit novam glossam in iure civili super omnia quinque volumina ».

I vincoli che legavano Accursio e la sua famiglia ai Frati Minori sono, del resto, attestati sia dal luogo, l'arca dietro l'abside di San Francesco, ove il grande glossatore riposa insieme al figlio Francesco, sia dai cospicui legati disposti da quest'ultimo a favore dei frati del convento bolognese e di quelli della Riccardina nel codicillo del 31 maggio 1293, già ricordato, *supra*, alla n. 18.

⁽⁸⁶⁾ Il fatto, attestato dagli *Actus Beati Francisci et sociorum ejus*, cit., c. 36, § 5 e ss. (*supra*, n. 80) e da altre fonti francescane, tutte, peraltro, dipendenti dai citati *Actus* (V. referenze in L. GARANI, *Il bel San Francesco di Bologna*, cit., p. 9 n. 2), è appena menzionato da L. COLINI-BALDESCHI, *Lo Studio di Bologna e la Marca d'Ancona*, in *Studi e Memorie per la storia dell'Università di Bologna*, V, 1920, pp. 72-73, sulla fede del Ghirardacci.

⁽⁸⁷⁾ La preparazione « in decretalibus » di Pellegrino da Falerone è testimoniata dagli *Actus Beati Francisci et sociorum ejus*, cit., c. 36, § 9 (*supra*, n. 80).

⁽⁸⁸⁾ L. GARANI, *Il bel San Francesco di Bologna*, cit., p. 9 e n. 3 ritiene molto probabile che i due studenti della Marca di Ancona siano stati seguiti, in questa stessa occasione, da due cittadini bolognesi, i frati Niccolò e Bonuccio o Bonizio, ricordati dalle fonti francescane per la santità della loro vita.

Bologna nel 1222 e fors'anche alla sua morte nel 1226, quando cioè più profonda dovette essere la risonanza del messaggio minoritico, più intenso il richiamo alla evangelica letizia della vita mistica e più vasta e feconda l'opera di apostolato e di proselitismo.

Quindi tenuto conto che l'episodio non può essere posteriore al 12 maggio 1235, data della morte di Jacopo Balduini presente all'esame nè può essere riportato agli anni 1229-1230, perchè sappiamo da Odofredo⁽⁸⁹⁾ che lo stesso Jacopo, eletto Podestà di Genova nel 1229, non lesse nello Studio bolognese in quell'anno e nel successivo⁽⁹⁰⁾, non resta che riferirlo o agli anni 1222/26-1228 o agli anni 1231-1234/35.

Nell'un caso e nell'altro si ricade, necessariamente, in una data che è ricompresa in quell'arco di tempo nel quale — come abbiamo posto in evidenza più sopra⁽⁹¹⁾ — è stato compilato l'apparato accursiano al *Digestum vetus* e che corrisponde, sostanzialmente, a quella in cui il Neumeyer e, sulla sua scia, il Kantorowicz ritenevano conclusa l'intera *Glossa Magna* al *Corpus iuris civilis*.

(89) ODOFREDO, *In secundam Digesti veteris partem Praelectiones (quae Lecturae appellantur)*, lib. XII, tit. I (*De rebus creditis*), l. XL (*Lectus est in auditorio*), circa medium [ed. Lugduni 1552, f. 18^{va}, nu. 1, circa finem]: «... et ideo dominus meus Ja. bal. dum fuisset electus in potestatem civitatis Janue ar. huius legis recipit dictam potestariam: et cessavit in studio per biennium».

(90) Sulla podesteria genovese di Jacopo Balduini nel 1229, particolarmente importante per la riclaborazione dello Statuto della città ligure compiuta dal giurista bolognese, mi limito — data l'indole della presente ricerca — a rinviare alle osservazioni ed alle ampie ed esaurienti indicazioni bibliografiche di F. LIOTTA, *Notizie su Iacopo Baldovini e Bartolomeo da Saliceto*, cit., rispettivamente pp. 503-505 e pp. 510-511.

Sulle ragioni dell'interruzione biennale dell'insegnamento, v. F.C. von SAVIGNY, *Geschichte*, cit., V, c. XXXIX, 38, p. 104 n. a (= trad. it. E. BOLLATI, II, p. 389, n. a).

(91) V. *supra*, pp. 323-324.

INDICE

LIONELLO JONA CELESIA, <i>Sul problema del finanziamento dei partiti politici</i>	1
ARMANDO GIORGETTI, <i>I limiti dell'autonomia finanziaria degli enti autarchici territoriali</i>	19
GIORGIO MARIO LOMBARDI, <i>L'inquadramento giuridico amministrativo dell'intervento nei centri storici</i>	61
ENZO CAPALOZZA, <i>Alcune considerazioni d'insieme e di dettaglio sui reati di pre-stampa, di post-stampa e commessi col mezzo della stampa</i>	97
CARLO FEDERICO GROSSO, <i>Funzione rieducativa della pena e pene pecuniarie</i>	133
CARLO FEDERICO GROSSO, <i>Danneggiamento di cose proprie e danneggiamento di cose altrui compiuti allo scopo di far conseguire a sè o ad altri il prezzo di un'assicurazione</i>	149
ARMANDO PARLATO, <i>L'immaginazione criminologica</i>	165
SERCIO ANTONELLI, <i>Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari</i>	259
GIOVANNI GUALANDI, <i>Un gustoso episodio della vita di Accursio e la data di composizione della 'Glossa Magna' al 'Digestum Vetus'</i>	

