

ANNO XXXVI - 1967/68

NUOVA SERIE A - N. 20

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE



EDITORE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

STVDI VRBINATI

SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE

Anno XXXVI

1967 - 1968

*
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

GIUSEPPE MENOTTI DE FRANCESCO

OTTORINO TENTOLINI

(In memoriam)

██████████

Quando il prof. Pietro Grasso, il mio affezionato discepolo, titolare della cattedra di diritto costituzionale dell'Università di Urbino, alla mia domanda di notizie di Urbino ebbe a comunicarmi la morte, avvenuta alcuni mesi prima, del professore Ottorino Tentolini, rimasi così sconcertato, così profondamente colpito che telefonai subito al prof. Alessandro Migliazza, preside di quella facoltà di giurisprudenza, per avere informazioni più precise, e Migliazza, altro mio discepolo affezionato, nel confermarmi la tristissima notizia, mi aggiunse qualche particolare che finì coll'agghiacciare l'animo mio già sconvolto e quasi ancora incredulo. Alla conversazione telefonica il preside fece seguire una lettera tanto cara, nella quale ricordava gli anni del mio insegnamento di maestro, di preside, di rettore e mi pregava di commemorare lo scomparso con uno scritto da pubblicare negli « Studi urbinati », perchè, aggiungeva, « nessuno potrebbe scrivere di Ottorino Tentolini meglio di chi lo apprezzò e gli fece attribuire l'incarico all'università di Urbino, incarico che egli considerò sempre come il coronamento della sua vita di studioso ».

Effettivamente nessuno più di me ha stimato e apprezzato Tentolini, e soprattutto nessuno, dopo la sua compagna diletta e la figlia, l'ha amato come l'ho amato io.

Venne da me, un giorno, spontaneamente, senza alcuna presentazione, dicendo di esservi stato confortato da amici e avvocati, che sapevano delle accoglienze abitualmente affettuose che io riservavo ai giovani i quali desideravano consigli ed incoraggiamenti allo studio delle discipline di diritto pubblico. Mi comunicò che, nonostante l'esercizio dell'avvocatura, non

trascurava gli studi, tanto che aveva conseguito anche la laurea in scienze politiche, diplomatiche e consolari, e si riprometteva di iniziare qualche pubblicazione, accennandomi, sin da allora, alle sue preferenze per la materia delle pensioni in genere, e delle pensioni di guerra in particolare, nelle quali andava facendo professionalmente una interessante esperienza. L'impressione fu simpaticissima, e non mancai di compiacermi dei suoi propositi, di dargli suggerimenti, di assicurarlo che avrei avuto sempre caro rivederlo ogni tanto e seguire i suoi sforzi che apprezzavo sinceramente.

Nacque così la nostra amicizia, perchè Ottorino Tentolini era di quei temperamenti vivaci, schietti, esuberanti di vita e di calore umano, che sanno ispirare simpatia e fiducia subito dopo la prima stretta di mano, che riescono a cattivarsi in seguito e presto l'amicizia più vera e sentita, perchè egli sapeva essere davvero e mostrarsi l'amico di tutte le ore senza infingimenti, senza sforzi, così, con spontaneità, che era insieme bontà e desiderio di bene. Mi pare di rivederlo ancora, alto, forte, sano, una magnifica figura atletica, dallo sguardo che aveva talora sprazzi di tenerezza, quasi sempre un sorriso accogliente per tutti, una voce gioiosa per lo più, che sapeva essere serena ed umile, ma, occorrendo, severa e alta e nobile di fronte all'alterigia e alla prepotenza altrui.

Dopo non lungo tempo dal primo incontro, ebbi la sua prima pubblicazione, che era semplicemente una onesta esposizione delle riforme introdotte nella legislazione costituzionale e amministrativa del tempo; ma, pochi anni dopo, compare il grosso volume di oltre 500 pagine «Le pensioni di guerra», dedicato al soldato italiano, col quale egli aveva condiviso le asprezze e i pericoli della prima guerra mondiale. Quest'opera rappresenta uno sforzo altamente meritorio, perchè abbraccia e chiarisce tutta la vasta e confusa materia, dalla natura giuridica delle pensioni di guerra, all'accertamento amministrativo del diritto a pensione, alla tutela giurisdizionale a mezzo della

Corte dei conti e del Comitato di liquidazione, al processo relativo.

E nessuno in Italia, più del Tentolini, si è dedicato, con più viva passione, ai problemi delle pensioni di guerra, così molteplici, così interessanti, talora così difficili di soluzione. Ed Egli, pur dopo il grosso volume, segue con vigile attenzione i casi più meritevoli, che nell'applicazione delle leggi in materia si presentavano di continuo e, attraverso i richiami della giurisprudenza e della dottrina, cerca di contribuire alla soluzione delle singole fattispecie. Ecco così lo scritto « Sulla qualificazione di invalido di guerra »; l'altro « Riversibilità alla vedova di guerra del soprassoldo di medaglia al valor militare »; e poi gli studi « Il contenuto economico-sociale dell'istituto della rivalutazione delle infermità di guerra »; « Diritto alla pensione di guerra dei figli naturali non riconosciuti »; « Limiti del potere sindacatorio degli organi giurisdizionali della Corte dei conti, specialmente in materia di pensioni di guerra »; « Ancora della irrevocabilità di una pensione di guerra conferita su domanda tardiva », e altri ancora.

Ma se l'interesse prevalente del Tentolini si manifesta nel campo delle pensioni e in particolare delle pensioni di guerra, materia nella quale anche professionalmente egli primeggia, altri campi non sono estranei alla sua attività di studioso. I volumi « La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato » del 1942, « La prova amministrativa », del 1950, « Il contributo di miglioria », del 1951, stanno a dimostrare l'ampiezza della sua preparazione, la molteplicità delle sue vedute, l'equilibrio delle tesi giuridiche esaminate e delle soluzioni date a ciascuna con coscienziosa valutazione delle varie opinioni sui singoli argomenti.

Era poi particolarmente spiccata in lui l'attitudine alla lezione, l'attitudine all'insegnamento, piano, limpido, pieno di risorse. Ne ebbi la prova durante la lezione che egli svolse per la libera docenza davanti alla commissione giudicatrice che

io presiedevo, e fu soprattutto la valutazione di questa sua attitudine, oltre la sicurezza della sua preparazione generale, che mi convinse a segnalarlo per l'incarico dell'insegnamento di diritto amministrativo all'Università di Urbino, quando i colleghi di quell'Ateneo si compiacquero di chiedermi un docente capace e degno per quel posto. E Tentolini rispose egregiamente alla fiducia mia e della facoltà di giurisprudenza urbinata, tenendo per molti anni, con competenza e prestigio, quella cattedra che avevo tenuto anch'io agli inizi della mia carriera universitaria, dopo l'indimenticabile periodo della mia vita di burocrate.

E in quegli anni, attorno al collega Tentolini, si strinsero con affettuosa amicizia i colleghi, si avvicinarono con deferente cordialità e simpatia i giovani, procurandogli le soddisfazioni forse le più desiderate, le più attese da lui, dopo quelle non meno degne meritate negli anni della prima guerra mondiale dal soldato eroico più volte decorato, e successivamente la soddisfazione resa al cittadino coraggioso che, in una udienza pubblica dinanzi ad una sezione della Corte dei conti, si getta su di un esaltato che punta la rivoltella contro il presidente e i giudici della Corte, e ferma la mano omicida tra l'ammirazione dei presenti e la riconoscenza dei giudici, meritando la medaglia d'argento al valor civile.

Questo è il collega, l'amico, il docente, l'avvocato e il cittadino che piangiamo insieme con la compagna intelligente profondamente legata al suo uomo, alla figlia devota al suo papà e ad una schiera infinita di amici che gli vollero bene.



LIONELLO JONA CELESIA

**IL SIGNIFICATO DELL'AVANZO E DEL DISAVANZO
DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI**

SOMMARIO: 1. Premessa. Evoluzione del concetto di disavanzo. — 2. Le dimensioni del disavanzo. — 3. Cassa o competenza: effetti sulla domanda globale. — 4. Gli effetti provocati dalle spese. — 5. Un altro tipo di bilancio: il bilancio del reddito nazionale. — 6. Il significato economico dei tre bilanci. — 7. Concetti di disavanzo secondo la vecchia classificazione del bilancio dello Stato. — 8. La riforma Curti. — 9. I documenti contabili ed i vari concetti di disavanzo. — 10. Il disavanzo di cassa ed il disavanzo del Tesoro. — 11. Il disavanzo globale della Pubblica Amministrazione. — 12. Classificazione di bilancio per la politica fiscale e monetaria. — 13. Le classificazioni utili per la politica fiscale. — 14. Il disavanzo di politica monetaria ed il suo finanziamento. — 15. Insufficienza dei concetti di avanzo e disavanzo. Necessità di un collegamento con la bilancia dei pagamenti.

1. Molteplici sono i concetti di disavanzo o di avanzo che si possono ricavare elaborando i conti pubblici, come pure vario è il loro significato e la loro importanza dal punto di vista monetario o fiscale.

L'uso del disavanzo e dell'avanzo, come strumento di politica fiscale, si è perfezionato in questi ultimi anni soprattutto a causa dell'influenza delle teorie keynesiane sulla politica economica ⁽¹⁾. In passato per gli economisti classici il pareggio del bilancio costituiva l'obiettivo verso il quale era diretta l'azione dello Stato, e i classici ammettevano che solo in casi eccezionali il bilancio dello Stato potesse presentare un disavanzo ⁽²⁾.

Così per Adam Smith il disavanzo indicava un prelievo di fondi a spese dell'industria e del commercio privato. Il Say invece considerava la spesa pubblica come causa di distruzione della ricchezza nazionale. Infine per i mercantilisti il saldo attivo era segno di ricchezza per il paese. Solo con la rivoluzione keynesiana e soprattutto con Alvin Hansen ed i Keynesiani si ela-

⁽¹⁾ Si veda F. CAFFÈ, *Politica Economica*, Torino 1966, p. 126 sg.

⁽²⁾ J. BURKHEAD, *The Balanced Budget*, in *The Quarterly Journal of Economics*, n. 2, 1954.

borarono nuovi principî di Fiscal Policy ed il « disavanzo » divenne regola di condotta nella gestione di parecchi Stati ⁽³⁾. A seguito soprattutto della crisi economica del 1929 si introdussero nuovi principî in materia di prestiti pubblici e di finanziamento mediante il disavanzo. L'accettazione di questi principî portò a non considerare piú il disavanzo di bilancio analogo al disavanzo del privato e a seguire conseguentemente nella condotta della gestione dello Stato lo stesso indirizzo che si segue in quello della famiglia ⁽⁴⁾.

Accolta quindi la regola che il pareggio del bilancio non costituisce l'unico obiettivo a cui deve tendere necessariamente l'azione dello Stato, mentre l'avanzo o il disavanzo costituiscono due strumenti di politica economica che vanno usati unitamente agli altri strumenti fiscali e monetari, vediamo di capire, dall'esame dei vari conti pubblici italiani, il diverso significato che può avere l'avanzo o il disavanzo, il loro valore e la loro importanza ai fini della politica economica e degli obiettivi verso cui tende l'attività dello Stato.

Con la « fiscal policy » tutte le discussioni sono state accentrate sull'utilizzazione della politica fiscale per perseguire l'obiettivo della stabilizzazione dei prezzi, dello sviluppo economico e del pieno impiego nei confronti della politica monetaria. I concetti di avanzo o di disavanzo che hanno maggiore interesse, di

⁽³⁾ C. NAPOLEONI, *Il pensiero economico del '900*, Torino 1963, p. 103 « mentre dunque nella finanza tradizionale il debito pubblico era considerato come un mezzo a cui ricorrere temporaneamente, per far fronte a momentanee difficoltà di cassa, nella nuova pratica finanziaria il debito pubblico, lungi dal costituire un ripiego, è concepito come un importante strumento di intervento capace di modificare il volume dell'attività economica complessiva. Il caposaldo della finanza classica, cioè il pareggio del bilancio dello Stato viene ora considerato come valido soltanto nella intenzione di piena occupazione ». Si veda pure C. COSCIANI, *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, Torino 1968, p. 595 e S. STEVE, Voce *Finanza Pubblica*, in *Dizionario di Economia Politica*, Milano 1956, p. 615 e sgg.

⁽⁴⁾ Per un esame del mutamento nella concezione della Finanza Pubblica si veda S. STEVE, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Padova 1962, cap. I: « L'attività finanziaria ».

conseguenza, sono il disavanzo o l'avanzo di politica fiscale o di politica monetaria. Essi costituiscono infatti i due concetti piú utilizzabili in quanto, il primo, quello di politica fiscale, agendo sulla domanda globale stimolerà lo sviluppo economico e lo indirizzerà verso il pieno impiego; il secondo: quello monetario, costituirà invece uno strumento di controllo dell'inflazione, in quanto agirà sulla liquidità e sui tassi d'interesse. Viene quindi anche a cadere la vecchia concezione del bilancio dello Stato, come semplice documento contabile, o come documento di controllo formale, politico e amministrativo della spesa pubblica ⁽⁵⁾. Non va, peraltro, dimenticato che sotto la Presidenza di Kennedy venne anche elaborato un nuovo concetto di avanzo: il *surplus* di pieno impiego. Il *surplus* di pieno impiego indica il livello di entrate e di spese che si avrebbero se l'economia operasse a livello della sua produttività potenziale. In altre parole il *surplus* non è piú visto astrattamente ma è confrontato con un certo avanzo ipotetico necessario per avere un prodotto nazionale di elevato impiego ⁽⁶⁾. I documenti contabili, oggi esistenti nel nostro paese, sono utili per questa indagine? In questo lavoro cercheremo di dare una risposta a questa domanda.

2. Discutere però di avanzo o di disavanzo non ha senso, se non specifichiamo meglio questo concetto, cioè se non ne precisiamo la dimensione quantitativa e qualitativa. Occorre infatti indicare i soggetti o il soggetto che vengono studiati o consolidati. Si potrà infatti parlare dello stesso tipo di disavanzo o di avanzo, ma considerandolo in modo piú o meno ampio. Potremo infatti avere i seguenti disavanzi o avanzi:

1) Il disavanzo o l'avanzo del bilancio dello Stato limi-

⁽⁵⁾ C. COSCIANI, *op. cit.*, p. 679 sgg.

⁽⁶⁾ W.W. HELLER, *Nuove dimensioni dell'economia politica*, Torino 1966, p. 88. Si veda pure l'articolo di G. STEFANI, *Politica fiscale e politica monetaria per la stabilità negli Stati Uniti*, in *Bancaria*, 1969, pp. 147-169; e pp. 303-320; S. E. HARRIS, *Economics of the Kennedy years*, New York 1964; TOBIN, *The Intellectual Revolution in U.S. Policy Making*, London 1966.

tato alle sole operazioni dell'esercizio (disavanzo di competenza).

2) Il disavanzo o l'avanzo del bilancio dello Stato sia per quanto riguarda le operazioni di competenza che i residui (disavanzo o avanzo di cassa).

3) Il disavanzo dello Stato sia per quanto riguarda le operazioni proprie di bilancio che quelle extra bilancio (il disavanzo del Tesoro).

4) Il disavanzo o avanzo dello Stato unito a quello delle Aziende Autonome ⁽⁷⁾.

5) Il disavanzo o avanzo dello Stato e degli Enti locali (Stato, Regioni, Province, Comuni).

6) Il disavanzo dello Stato, degli Enti locali e degli Enti Previdenziali (INPS, INAM, INAIL etc.).

È quindi evidente che a seconda del numero degli Enti consolidati, varierà la dimensione e l'importanza del concetto di disavanzo o avanzo.

3. Occorre ora fare un'ulteriore precisazione specificando il sistema di contabilizzazione seguito, delle entrate e delle spese, cioè se in base ai diritti o obblighi dell'Ente Pubblico (competenza) o alle effettive operazioni di esborso o di incasso monetarie (cassa), o infine seguendo il sistema così detto dell'« ACCRUAL » (o maturazione), o della data in cui viene stipulato un contratto.

Il bilancio di competenza, contabilizza esclusivamente le entrate e le spese che si riferiscono giuridicamente ad un determinato esercizio, prescindendo se esse realmente si verificheranno nel corso dello stesso esercizio o in epoca successiva, questo tipo di bilancio è chiamato anche di « diritto ». Il saldo attivo o passivo del bilancio di competenza, può anche non avere alcun significato economico in quanto vi potranno essere delle entrate

⁽⁷⁾ Potranno essere anche qui considerate solo le operazioni di bilancio o anche quelle extra bilancio.

che si realizzeranno in esercizi successivi o delle spese che verranno pagate anche dopo periodi di tempo superiori all'anno, provocando il fenomeno dei residui passivi ⁽⁸⁾.

Molto acutamente il Governatore della Banca d'Italia ha messo in evidenza i pericoli di questa situazione; la quale può provocare degli effetti monetari non sempre controllabili dall'Istituto di emissione, in quanto il pagamento delle spese avviene in epoca molto distante da quella in cui la spesa è stata deliberata, provocando effetti inflazionistici sulla domanda globale e aumentando, senza possibilità di controllo, la circolazione monetaria o provocando degli effetti deflazionistici a causa di imposte riscosse in epoca molto lontana dal momento in cui è maturato per l'ente pubblico il diritto al prelievo ⁽⁹⁾. Non sempre però questi fenomeni si verificano: occorre quindi chiarire meglio questo aspetto. Vi potranno essere infatti degli effetti espansionistici delle spese, anche se non vi è stato da parte dello Stato l'effettivo pagamento.

4. Per alcune spese infatti, anche se le stesse non sono state concretamente effettuate, vale a dire non abbiano dato luogo ad un esborso di denaro, ma siano state solamente preventivate dallo Stato, queste spese possono provocare degli ef-

⁽⁸⁾ Residui passivi costituiscono quelle spese impegnate dallo Stato ma che non vengono pagate entro il termine dell'esercizio. Per quanto riflette il problema dei residui passivi e del bilancio di cassa rinviamo all'articolo di C. MARZANO, *Il bilancio dello Stato: competenza o cassa? Le coperture, in relazione all'art. 81 della Costituzione. I residui*, in *Mondo Finanziario*, dicembre 1968, p. 13.

⁽⁹⁾ Per quanto riguarda le divergenze fra bilancio di cassa e di competenza, fra la molta letteratura su questo argomento si veda V. VIANELLO, *Bilancio di cassa o di competenza*, in *Vita italiana*, luglio 1962, pp. 12 sgg.; C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, Milano 1960, pp. 206 sgg.

Si confrontino infine le opinioni di BUSCEMA, GANGEMI, ONIDA, *Sui sistemi di indagine del bilancio dello Stato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 10-12, 1967, p. 563-600.

Si veda, infine, BANCA D'ITALIA, *Assemblea Generale Ordinaria dei partecipanti tenuta in Roma il 31 maggio 1968*, Roma 1968, p. 193.

Si veda anche A. PEDONE, *Gettito tributario e congiuntura in Italia nel periodo 1950-1962*, Roma 1965.

fetti espansivi sulla domanda globale, accelerando gli investimenti per rinnovo di macchinari nelle imprese che operano nei settori nei quali la spesa è preventivata ⁽¹⁰⁾.

Ad esempio se lo Stato programma di rinnovare parte della rete ferroviaria o preveda di acquistare delle attrezzature militari, si può presumere che fin dal momento in cui lo Stato stanziava nel proprio bilancio l'ammontare necessario per effettuare questa spesa, nelle industrie produttrici dei beni richiesti o in quelle produttrici delle attrezzature e macchinari per tali industrie, purché la capacità produttiva sia inferiore alla prevedibile domanda, saranno effettuati degli investimenti, e questo è spiegabile. Infatti essendovi settori dove il numero di imprese fornitrici dei beni richiesti è limitato, è prevedibile che esse si adoperino a soddisfare la domanda dello Stato, prima ancora che lo Stato dia inizio alle procedure tecniche-burocratiche per assegnare a queste industrie la costruzione dei prodotti necessari per raggiungere gli obiettivi voluti dal governo. Queste imprese infatti non temono la concorrenza di altre imprese. Un esempio più indicativo è quello delle attrezzature per i satelliti o per apparecchiature elettroniche o prodotti analoghi ⁽¹¹⁾.

Un altro esempio di effetto di formulazione che precede l'effetto di reddito, lo abbiamo nell'ipotesi delle gare di appalto per la riscossione delle imposte dirette. In questo settore, già prima della scadenza dei contratti di appalto, soprattutto nei grossi centri, si può prevedere quale sarà l'azienda (normalmente bancaria) che potrà gestire il servizio e di conseguenza questa

⁽¹⁰⁾ È infatti noto che lo stimolo per nuovi investimenti può essere provocato da molti elementi, non ultimo, pur con limitazioni che diremo, anche dei programmi di opere pubbliche che lo Stato intende realizzare.

F. FORTE, *Teoria generale della Finanza Pubblica*, Torino 1967, p. 58.

Si veda anche F. RENIGLIO, in *La composizione della spesa pubblica in Italia e i suoi effetti sull'attività produttiva*, in *R.D.F.S.F.*, 1968, p. 262 sgg.

⁽¹¹⁾ Nel lavoro di H. GALPER, *The Timing of Federal Expenditure Impacts*, in *Budget Concepts for economic analysis*, p. 95, viene effettuato un tentativo per calcolare la variazione degli stocks privati a seguito delle variazioni delle spese pubbliche e del sistema di contabilizzazione delle spese.

azienda ha già la possibilità di effettuare gli investimenti idonei per predisporre l'attrezzatura ed i macchinari necessari a fornire il servizio richiesto.

Nel caso dei lavori pubblici (costruzione di strade, case di abitazione, scuole o simili) esistono invece dei «lags» considerevoli fra il momento in cui la spesa è deliberata (cioè vi è lo stanziamento in bilancio) e quello in cui lo Stato si impegna a pagare, ma in questo caso gli effetti di formulazione e di reddito tendono a sovrapporsi e a verificarsi contemporaneamente nel momento in cui nascerà l'impegno dello Stato di pagare.

Le coincidenze degli effetti di formulazione con quelli di reddito sono intuibili in quanto si tratta di settori ove opera un considerevole numero di imprese e quindi dove la concorrenza è vivacissima. Questi ritardi hanno prodotto una certa sfiducia nell'efficacia dei lavori pubblici come strumento congiunturale ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾.

5. Oltre al bilancio di cassa e di competenza, abbiamo negli Stati Uniti un terzo tipo di bilancio: il bilancio del reddito nazionale (National Income Budget), o bilancio economico.

Il bilancio del reddito nazionale evidenzia in modo più chiaro l'azione del Governo sul sistema economico e, sotto molti punti di vista, soprattutto per quanto riguarda le spese, è più preciso sia del bilancio di cassa che di quello di competenza.

Questo bilancio mostra in modo più palese infatti l'influsso dei programmi governativi sull'economia e sull'uso delle risorse da parte del Governo ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ R. L. TELGEN, *The effectiveness of Public Works as a stabilization Device*, in *Readings in Money, National Income and Stabilization Policy*, Homewood, Illinois 1965, p. 302. Si veda pure N. F. KEISER, *Analisi Economica, politica fiscale e sviluppo economico*, Milano 1966, p. 363.

⁽¹³⁾ La procedura delle gare di appalto è, infatti, molto macchinosa e ritarda ancora di più questa situazione. In Italia vi è in corso una grossa polemica proprio per cercare di diminuire questi tempi tecnici ed evitare la formazione di residui passivi. I tempi tecnici necessari per dare inizio alla spesa raggiungono certe volte, secondo le stime del Ministero del Bilancio, anche 900 giorni.

⁽¹⁴⁾ D. J. OTT and ATTIAF F. OTT, *Federal Budget Policy*, Washington DC,

Si distingue dagli altri due tipi di bilancio, perché in questo bilancio sono contabilizzate unicamente le entrate e le spese che hanno una diretta influenza sul reddito nazionale ⁽¹⁵⁾.

Una lacuna di questo bilancio è la non contabilizzazione dei movimenti finanziari, questa omissione costituisce un difetto notevole, in quanto possono esservi degli effetti provocati dai movimenti finanziari di grande importanza.

Non dimentichiamo però, che un solo bilancio non è sufficiente ad evidenziare tutti gli obiettivi cui tende l'azione economica del governo (sviluppo economico e stabilità monetaria ad esempio) ⁽¹⁶⁾.

Il « National Income Budget » segue soprattutto il sistema dell'Accrual, per quanto riguarda sia la contabilizzazione delle entrate, che delle spese e può essere sintetizzato in questo modo :

<i>Genere di entrata</i>	<i>Epoca di contabilizzazione</i>
Imposte personali	cassa
Imposte sulle Società	al momento in cui maturano (ACCRUAL)
Imposte indirette	al momento in cui maturano (ACCRUAL)
Contributi assicurativi	cassa

<i>Genere di spesa</i>	<i>Epoca di contabilizzazione</i>
Acquisto di beni e servizi (nel momento in cui un determinato lavoro è compiuto, cioè sullo stato di avanzamento del lavoro) ⁽¹⁷⁾	

1965, p. 9. Si veda anche J. SCHERER, *A primer on Federal Policy*, in *Readings in Money, National Income*, cit., p. 267.

⁽¹⁵⁾ JOINT ECONOMIC COMMITTEE, *The federal budget as an economic document*, Washington 1962, p. 123.

⁽¹⁶⁾ Per chiarire meglio questo concetto di stato di avanzamento facciamo un esempio: un'impresa costruisce un ponte: nel bilancio di cassa verrà contabilizzato ogni qualvolta lo Stato paga all'impresa in quello di competenza si contabilizzerà nel momento in cui lo Stato si obbliga nel bilancio del reddito secondo lo stato dei lavori.

⁽¹⁷⁾ F. FORTE, *Riformare le procedure e le regole contabili*, in *Il Giorno*, 23 febbraio 1969.

Trasferimenti	cassa
Sussidi agli enti locali	cassa
Interessi netti pagati	cassa
Sussidi, al netto degli avanzi, alle imprese pubbliche	cassa

Il bilancio del reddito nazionale è predisposto in modo da sottolineare gli effetti della Finanza Pubblica sulla domanda globale, perciò l'avanzo o il disavanzo ha soprattutto valore dal punto di vista della politica fiscale.

Come si è visto, il sistema dell'Accrual si distingue sia da quello di cassa che da quello amministrativo per l'epoca di contabilizzazione delle entrate e delle spese ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ ⁽²⁰⁾.

Riassumendo fra i tre tipi di bilanci esistono queste sostanziali differenze:

Tipo di operazione	Bilancio amministrativo	Bilancio di cassa	Bilancio del reddito nazionale
Incessi	Al sorgere del diritto da parte dell'Ente	Cassa	Al momento in cui maturano il diritto e lo stato dei lavori
Pagamenti	Al momento in cui nasce l'albergo	Incluse	Escluse
Operazioni di debiti e crediti	Incluse	Incluse	Escluse
Trattamento delle operazioni delle aziende autonome (Trust)	Escluse	Incluse	Incluse

⁽¹⁸⁾ O. ECKSTEIN, *On choice of concepts for the federal budget*, in *Review of Economics and Statistics*, 1963, p. 216.

G. COLM e P. WAGNER, *Some observations on the budget concept*, in *The Review of economics and statistics*, 1963, p. 123, secondo questi autori il bilancio del reddito nazionale è il più idoneo per conoscere gli effetti dell'azione svolta dall'operatore pubblico sul sistema economico.

⁽¹⁹⁾ Non tutti gli studiosi sono dell'avviso di ammettere le operazioni finanziarie. Si veda a questo proposito in *Budget concepts for economics analysis*, cit., il saggio di G. BREAK, *The tractament of lending and borrowing in the federal Budget*, p. 58 sgg.

⁽²⁰⁾ A. CHIANCONE, *Il bilancio federale e la politica congiunturale negli*

6. Ci sembra opportuno fare ancora alcune considerazioni atte a illustrare meglio il significato economico di questi tre tipi di bilancio. Crediamo che forse attraverso un esempio si possa meglio mettere in luce questi aspetti e gli effetti delle variazioni che si verificano nel sistema economico. Facciamo l'ipotesi che il Paese A sia colpito da una crisi economica e che la diminuita attività economica provochi una riduzione nelle entrate fiscali pari al 50% del totale previsto in bilancio. Per contrastare questa crisi il Governo progetta di effettuare dei lavori pubblici, il costo di tali lavori è pari alla diminuzione del gettito fiscale. Il bilancio di cassa non indicherà la crisi, finché la spesa non sia stata compiuta ed inoltre il disavanzo non varierà fino a quando le entrate che avrebbero dovuto effettivamente verificarsi non si saranno verificate, cioè la diminuzione delle entrate sarà evidenziata solo alla fine dell'esercizio.

Il bilancio del reddito nazionale invece per le entrate indica esclusivamente che le stesse non sono dovute in quanto si segue il sistema cosiddetto della maturazione (accrual), per le spese non indica nulla poiché le spese verranno contabilizzate allorché il servizio o il bene sia consegnato o il lavoro eseguito. Quindi il bilancio del reddito nazionale, anche se in misura parziale, indica tuttavia la direzione della crisi.

Qualche studioso ha suggerito, per ovviare a questo inconveniente, di introdurre una sequenza cronologica dei vari tempi di pagamento o incasso.

« In ogni caso oggi non è possibile formulare il bilancio in modo tale da avere una precisa indicazione di tali effetti solo mediante la cifra complessiva dell'avanzo o del disavanzo in quanto non sono conosciute totalmente le variazioni negli effetti provocati da variazioni della spesa o del gettito fiscale »⁽²¹⁾: di

Stati Uniti, in *R.D.F.S.F.*, 1965, 1, pp. 501 sgg., sottolinea che « le spese sono suddivise in stanziamenti ed erogazioni, ma il Congresso vota soltanto il bilancio di competenza ».

⁽²¹⁾ *The federal budget as an economic document*, Washington, pp. 307-317; S. HARRIS, *Economics of Kennedy Years*, New Yor 1964, p. 78 sgg.

conseguenza il saldo di bilancio considerato astrattamente e non cronologicamente non indica nulla. Infatti non sempre un disavanzo di 50 miliardi di lire sta a significare una politica di bilancio espansionistica, ma può indicare anche una politica di bilancio deflazionistica se precedentemente il disavanzo era maggiore ⁽²²⁾.

Il bilancio di competenza, a sua volta, presenterà in modo del tutto inadeguato la crisi economica. Infatti fino alla fine dell'esercizio non evidenzierà né la diminuzione delle entrate né l'aumento delle spese.

7. Ci sembra opportuno ora esaminare più da vicino la situazione esistente nel nostro paese per vedere i risultati che si ricavano dai conti pubblici e gli eventuali miglioramenti che si possono suggerire.

Prima dell'entrata in vigore della legge Curti esistevano nel bilancio dello Stato alcuni concetti di disavanzo con un significato molto simile fra loro. Vi era il disavanzo globale o finanziario, dato dalla differenza fra il totale delle entrate ed il totale delle spese; questo disavanzo esprimeva solo la situazione di liquidità dello Stato, ma non mostrava in quale modo il saldo attivo o passivo del bilancio influiva sul patrimonio dello Stato, né quali erano gli effetti sugli investimenti, sul tasso di interesse o sulla domanda globale, non costituiva quindi né un disavanzo di politica fiscale né di politica monetaria.

Esisteva anche un secondo concetto di disavanzo, alquanto più significativo, che era quello così detto di parte effettiva, dato dalla differenza fra le entrate e le spese effettive ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Si veda in questo senso J. SCHERER, *A primer on Federal Budget*, cit., p. 272.

⁽²³⁾ Secondo il regolamento di contabilità dello Stato del 1923 sono considerate entrate e spese effettive quelle che importano aumento o diminuzione della sostanza patrimoniale (art. 129) del regolamento sulla legge di contabilità di stato...).

Questo era il concetto di disavanzo che normalmente veniva discusso e commentato, poiché era l'unico ad avere significato economico. Il disavanzo di parte effettiva indicava che vi era stato un eccesso di spesa per consumi ed investimenti rispetto al reddito prodotto, tale eccesso di spesa poteva causare una spinta inflazionistica se il sistema economico era in una situazione di pieno impiego ed il finanziamento del disavanzo veniva effettuato aumentando la circolazione monetaria.

Poteva anche indicare solo un aumento nella domanda globale se il sistema economico si fosse trovato in una situazione di sotto occupazione, oppure se la domanda globale fosse stata rivolta verso il Resto del Mondo ⁽²⁴⁾.

Nell'ipotesi invece che vi fosse stato un disavanzo di parte effettiva con un avanzo finanziario del bilancio, cioè il saldo globale del bilancio (differenza fra il totale delle entrate e delle spese) fosse stato attivo ed ottenuto con un movimento di capitali, cioè aumentando l'indebitamento dello Stato, questo fatto poteva indicare in primo luogo, che vi era stato un peggioramento nella situazione patrimoniale dello Stato, in secondo luogo, che vi era stata una diminuzione nella liquidità globale in quanto lo Stato per fronteggiare l'eccesso di spesa effettiva rispetto alle entrate effettive aveva dovuto accendere mutui od emettere obbligazioni per pareggiare contabilmente il bilancio ⁽²⁵⁾ ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Per un esame più approfondito delle varie ipotesi, rinviamo al volume di F. FORTE, *La teoria generale della Finanza Pubblica*, vol. I, tomo II, Torino 1968.

⁽²⁵⁾ Si veda anche la relazione di F. FORTE, L. JONA CELESIA, *The deficit of public sector and the fiscal policy*, in *Atti del Congresso di Budapest*, settembre 1964, a cura dell'Institut International de Finances Publiques.

⁽²⁶⁾ F. FORTE, *La congiuntura in Italia 1961-1965*, Torino 1966, p. 304: « Se si esamina la politica di bilancio statale nella seconda metà del 1964 si osserva che dal punto di vista della gestione di cassa, si esplicò mediante tale bilancio un'azione tendenzialmente deflazionistica. Infatti il bilancio di cassa delle entrate effettive e delle spese effettive statali, nella seconda parte del 1964, si chiuse in avanzo con 126 miliardi di entrate effettive in più delle spese effettive. Il movimento di capitali dal canto suo ...una erogazione netta di 58 miliardi ».

Il ricorso all'indebitamento poteva, a sua volta, causare una riduzione nella liquidità dei privati, e se vi fosse stato un eccesso di risparmi rispetto agli investimenti un aumento nella domanda globale, sempreché fossero state finanziate spese produttive, invece se i risparmi erano inferiori agli investimenti un aumento nei tassi di interesse e perciò un aumento nel costo del denaro, una spinta inflazionistica dovuta all'eccesso della domanda monetaria rispetto all'offerta reale ⁽²⁷⁾.

Tutte queste ipotesi sono valide in un sistema chiuso, cioè in un sistema economico non integrato con il Resto del Mondo. Invece in un sistema economico «aperto», tutte queste considerazioni devono essere riviste alla luce dei rapporti finanziari e commerciali con il Resto del Mondo e degli effetti di questi legami sul sistema economico. Infatti nel caso di legami finanziari e commerciali con il Resto del Mondo si dovranno anche considerare le variazioni di liquidità provocate dagli avanzi e disavanzi della bilancia dei pagamenti sia per le partite correnti che per i movimenti di capitale e gli effetti sulla spesa pubblica provocati dal Resto del Mondo ⁽²⁸⁾.

Per queste ragioni l'attenzione era rivolta principalmente al disavanzo di parte effettiva che meglio esprimeva gli effetti della politica di bilancio sulla domanda globale ⁽²⁹⁾.

8. A seguito della riforma introdotta con la legge Curti (1° marzo 1964 n. 62) è mutata completamente la situazione. Sono state abolite le vecchie classificazioni di entrate e spese ordinarie e conseguentemente questo concetto di disavanzo o

⁽²⁷⁾ Si veda N. ANDREATTA, *Il governo della liquidità*, Milano 1967, p. 113 esamina la possibilità di finanziamento degli investimenti pubblici sia in rapporto a quelli privati sia di livello di liquidità del sistema.

⁽²⁸⁾ G. CAMPA, *Finanza pubblica, stabilità e bilancia dei pagamenti*, in *Problemi di Finanza Pubblica*, Milano 1968, p. 195.

⁽²⁹⁾ Rinviamo al volume di J. BUCHANAN, *The public Finances*, Homewood (Illinois) 1960, pp. 70 sgg. per una completa analisi degli effetti sul reddito, sull'occupazione sui prezzi del bilancio in pareggio.

avanzo, come pure è stata abolita la distinzione fra entrate e spese effettive e quella per movimento di capitale. Ora con la legge Curti non esiste più il concetto di avanzo o di disavanzo, ma quello di risultato differenziale. È un concetto nuovo, anche se a nostro avviso, forse più impreciso ed incompleto dei concetti di disavanzo che esistevano con la vecchia legge del 1923.

La nuova classificazione distingue fra le spese di funzionamento (o di consumo) e spese di investimento e considera avanzo l'eccedenza delle spese di funzionamento rispetto alle entrate correnti ⁽³⁰⁾. È però un tipo di disavanzo che non ha molto significato dal punto di vista fiscale e monetario. Non rappresenta infatti l'eccesso di spesa pubblica per consumi ed investimenti, ma unicamente l'eccesso di spese per consumi pubblici rispetto alle entrate correnti (fiscali e patrimoniali) ⁽³¹⁾.

Quindi esattamente nei documenti contabili ufficiali è definito come « risultato differenziale » non essendo un vero e proprio disavanzo ⁽³²⁾. Analogamente la differenza fra il totale delle spese e delle entrate non ha senso, come abbiamo già chiarito parlando della vecchia classificazione, in quanto rappresenta unicamente il disavanzo finanziario il cui significato deve essere specificato per vedere, come si è detto, quali sono gli effetti fiscali o monetari.

⁽³⁰⁾ *Risultati differenziali 1966*

Entrate tributarie ed extra tributarie	7.024
Spese correnti	6.320
Risparmio pubblico	703
Totale entrate	7.121
Totale spese	8.013
Disavanzo finanziario	-- 891

⁽³¹⁾ Rinviamo al libro in corso di pubblicazione di PEACOCK e WISEMAN ove sono esaminate le varie classificazioni di bilancio ed il significato dell'avanzo o del disavanzo a seconda dei tipi di classificazione considerati.

⁽³²⁾ C. MARZANO, *I soldi di tutti*, Roma 1966, p. 109 sgg.

9. Occorre ora procedere ad alcune ulteriori precisazioni, onde chiarire meglio il significato del disavanzo o dell'avanzo di bilancio.

Il bilancio dello Stato «*dovrebbe*» rappresentare il documento contabile ove vengono contabilizzate tutte le entrate e tutte le spese, cioè per il bilancio dello Stato dovrebbe valere il canone dell'unità ⁽³³⁾. Questo però non si verifica in effetti perché una grossa aliquota delle spese è finanziata «*extrabilancio*» cioè in contrasto al principio dell'unità di bilancio. Come conseguenza il disavanzo di bilancio ha un significato parziale e non indicativo dell'effettiva situazione economica del paese.

La seguente tabella esprime meglio questo concetto.

	1966	1967	1968
Entrate	1.121	17.786	8.661
Spese	8.013	8.950	9.810
A) Disavanzo dello Stato	891	1.164	1.149
B) Ricorso al mercato finanziario . .	1.090	686	560
C) Disavanzo aziende autonome . .	254	335	295
D) Disavanzo globale (A + B + C) .	2.236	2.185	2.006

⁽³³⁾ Il canone dell'unità costituisce purtroppo un principio che ormai non è più seguito. «L'unità del bilancio è così compromessa e la spesa pubblica si ingrossa percorrendo una serie di condotti secondari, i quali fanno apparire più modesta la portata del condotto principale. Il ricorso sempre più diffuso a queste procedure ostacola l'azione di controllo del Parlamento e dell'opinione pubblica, perché riesce più arduo prendere cognizione immediata del disavanzo dello Stato e delle aziende autonome e dei modi della sua copertura. All'incertezza derivante dall'assenza di un unico documento nel quale siano riepilogate le occorrenze anzidette e indicate le fonti alle quali si attingono i mezzi del loro finanziamento, si aggiunge il paradosso che lo Stato potrebbe non assolvere l'obbligo assunto nei confronti dei cittadini, in quanto l'iscrizione in bilancio di una spesa... è subordinata al reperimento di fondi». BANCA D'ITALIA, *Assemblea Generale Ordinaria dei partecipanti*, Anno 1965 (LXXII), Roma 1966, p. 420.

BILANCI DI PREVISIONE CON NOTE DI VARIAZIONI

	1950/1951			1951/1952			1952/1953			1953/1954			1954/1955			1955/1956			1956/1957		
	Previsioni iniziali	Variazioni	Risultati finali																		
<i>Parte effettiva</i>																					
Spese	1.824	311	2.135	1.824	+224	2.132	2.132	+772	2.304	2.153	173	2.326	2.355	268	2.623	2.726	87	2.813	2.918	38	2.956
Entrate	1.455	270	1.725	1.453	+169	1.624	1.704	103	1.807	1.787	214	2.001	2.058	257	2.315	2.446	76	2.522	2.647	161	2.849
Disavanzo	-369	-41	-410	-369	-55	-424	-428	-69	-497	-366	+41	-325	-297	-11	-308	-290	-11	-291	-271	123	-107
<i>Movimenti di capitali</i>																					
Spese	65	+256	321	60	+202	262	109	+23	132	78	106	184	78	58	136	62	36	94	73	40	113
Entrate	59	+211	270	33	+248	281	40	+265	305	27	311	338	13	295	308	17	237	254	24	151	175
Disavanzo	-6	-45	-51	-27	+46	+19	-69	242	+173	-51	205	154	-65	+237	172	-45	201	156	-49	111	62
<i>Complessivo</i>																					
Spese	1.462	+794	2.256	1.884	426	2.310	2.241	195	2.436	2.231	279	2.510	2.433	326	2.759	2.788	123	2.911	2.991	78	3.069
Entrate	1.286	+657	1.943	1.488	417	1.905	1.744	+368	2.112	1.814	525	2.339	2.071	552	2.623	2.463	313	2.766	2.671	312	3.024
Disavanzo	-176	-137	-313	-396	-9	-405	-497	242	-324	-417	246	-171	-362	226	-136	-325	190	-135	-320	236	-45
	1957/1958			1958/1959			1959/1960			1960/1961			1961/1962			1962/1963			1963/1964		
<i>Parte effettiva</i>																					
Spese	3.053	270	3.323	3.323	91	3.361	3.474	355	3.829	3.647	306	3.953	4.335	612	4.847	4.761	598	5.359	5.654	701	6.355
Entrate	2.849	250	3.099	3.099	114	3.249	3.344	7	3.351	3.942	414	4.335	4.050	501	4.551	4.482	227	4.709	5.265	678	5.943
Disavanzo	-204	-20	-224	-224	-23	-112	-112	-348	-460	-295	-108	-403	-285	-11	-296	-279	-371	-650	-389	-23	-412
<i>Movimenti di capitali</i>																					
Spese	55	337	392	82	67	249	271	316	587	61	294	355	512	6	521	411	7	418	470	-66	404
Entrate	36	317	353	43	107	150	48	572	620	339	-15	324	72	340	405	37	113	150	53	427	480
Disavanzo	-19	-20	39	-39	+40	-99	-223	+256	+23	-278	309	31	-450	334	-116	-374	106	268	-417	493	76
<i>Complessivo</i>																					
Spese	3.098	607	3.715	3.452	158	3.610	3.745	671	4.416	3.708	600	4.308	4.850	518	5.368	5.172	605	5.777	6.124	635	6.759
Entrate	2.885	567	3.452	3.178	221	3.399	3.392	579	3.971	4.281	399	4.680	4.115	841	4.956	4.519	340	4.859	5.818	1.015	6.423
Disavanzo	-223	-40	-263	-274	+63	-211	-353	-92	-445	-573	201	-372	-735	323	-412	-653	-265	-918	-806	470	-336

È quindi naturale che parlare di disavanzo del bilancio dello Stato non ha senso in quanto costituisce solo una parte limitata dall'effettivo *deficit* dello Stato.

In secondo luogo il disavanzo o l'avanzo che si ricava dal bilancio preventivo di competenza non costituisce un dato molto preciso, anche se non vi fossero le deviazioni al principio dell'unità di bilancio.

Il bilancio preventivo che viene sottoposto all'approvazione del Parlamento evidenzia una serie di dati contabili che mutano completamente nel corso dell'esercizio. Abbiamo infatti un disavanzo preventivo (si veda tav. 1) ricavato dalle previsioni iniziali, si tratta di un disavanzo di prima approssimazione. Infatti esso subisce nel corso dell'anno modifiche sostanziali a seguito delle « note di variazioni » o delle « nuove o maggiori spese » approvate dal Parlamento. Rimane però proprio questo il disavanzo più noto, in quanto pubblicizzato dai giornali, discusso in sede parlamentare ⁽³⁴⁾.

La tav. 1 offre sotto questo aspetto un quadro molto significativo a questo proposito. Infatti possiamo constatare che il disavanzo finale, ottenuto a seguito delle rettifiche effettuate nel corso dell'anno è completamente diverso da quello iniziale. Il disavanzo poi di fine esercizio muta poi ancora completamente, se confrontato con i dati relativi alle operazioni di cassa, cioè agli effettivi incassi o pagamenti.

10. Abbiamo infatti un altro disavanzo o avanzo di cassa, o più esattamente una serie di disavanzi o avanzi di cassa (tav. 2):

a) il disavanzo o l'avanzo di cassa per le operazioni dell'esercizio considerato (cioè solo competenza);

b) il disavanzo o l'avanzo di cassa sia per le operazioni di competenza che per le operazioni degli esercizi passati (competenza e residui);

⁽³⁴⁾ Analogamente si verifica negli Stati Uniti. Si veda A. CHIACONE, *op. cit.*

c) il disavanzo o l'avanzo per le operazioni di bilancio e extrabilancio (conto del Tesoro).

Quest'ultimo conto, qualora venisse compilato, costituirebbe veramente un documento finanziario e monetario di estrema importanza.

TAV. 2

Gestione di bilancio	1961	1962	1963	1964	1965	1966	
Incassi	C	4.086	4.087	5.038	5.991	6.830	8.744
	R	344	477	425	674	569	829
	T	4.430	5.284	5.463	6.665	7.399	9.573
Pagamenti	C	3.539	4.181	4.739	4.851	6.525	7.507
	R	901	1.182	1.173	1.631	1.519	1.617
	T	4.440	5.364	5.913	6.482	8.044	9.125
A) Disavanzo di bilancio	- 10	- 80	- 450	+ 183	- 645	+ 448	
B) Competenza	+ 547	- 626	- 299	- 1.140	+ 305	+ 1.237	
Residui	- 557	+ 705	+ 748	+ 957	- 950	- 788	
Variaz. operaz. Tesoro (C)	+ 11	+ 137	- 375	- 181	+ 367	+ 9	
D) Riepilogo	- 10	- 79	- 449	+ 183	- 644	+ 449	
	+ 11	+ 137	- 375	- 181	+ 367	+ 9	
Variazione di cassa . .	+ 1	+ 57	- 826	+ 2	- 277	+ 458	

A) Disavanzo complessivo di cassa operazioni di bilancio (competenze + residui).

B) Disavanzo complessivo di cassa operazioni di bilancio (competenze e residui distinti).

C) Disavanzo operazioni di tesoreria.

D) Disavanzo del Tesoro.

Da questa analisi è evidente che il parlare di disavanzo o di avanzo di bilancio ha un significato molto incompleto e circoscritto, poiché troppo differenti sono i concetti di disavanzo relativi al bilancio dello Stato.

11. Occorre ora vedere se è possibile costruire l'avanzo o il disavanzo dell'intero settore pubblico. È possibile in altri termini ottenere un conto consolidato dall'intero settore pubblico?

Sulla base dei dati di bilancio dei vari enti non è possibile ottenere questo risultato. Molteplici sono le ragioni:

- 1) non esistono conti omogenei da consolidare insieme;
- 2) la contabilizzazione delle entrate e delle spese per parecchi enti viene fatta con sistemi diversi (cassa, competenza o sistemi misti);
- 3) il periodo di contabilizzazione varia da ente a ente.

Esiste tuttavia un conto generale della «Pubblica Amministrazione» riclassificato secondo le esigenze della Contabilità Nazionale, che viene pubblicato e illustrato nella Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese.

Esso è costruito sulla base dei dati di cassa concernenti l'amministrazione centrale (Stato ed altri enti a gestione nazionale), gli enti locali (enti territoriali ed altri a gestione locale) e gli Istituti di Previdenza⁽³⁵⁾. Si tratta dei conti del reddito e della formazione capitale⁽³⁶⁾.

Sono conti estremamente significativi ed offrono due dati molto importanti: il totale del risparmio pubblico e l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, cioè il ricorso al mercato finanziario da parte della P.A.

Il primo totale rappresenta il risparmio disponibile (entrate correnti meno consumi pubblici e meno trasferimenti di capitale). Il secondo totale esprime viceversa l'ammontare da finanziare attraverso il mercato finanziario; si tratta di un saldo «composito con significati ed effetti diversi a seconda della sua struttura»⁽³⁷⁾ (tav. 3).

12. Procediamo ora ad una sintesi del nostro lavoro per vedere i risultati raggiunti e le modifiche da apportare eventualmente ai nostri conti.

⁽³⁵⁾ Per un esame più approfondito di questi conti si veda V. SIESTO, *I conti della Pubblica Amministrazione ed i relativi aggregati economici*, in *Atti del 1° Convegno di studi sui temi di contabilizzazione*, Roma 1966, p. 285 sgg.

⁽³⁶⁾ Si veda L. LENTI, *I conti della Nazione*, Torino 1967.

⁽³⁷⁾ A. MARZANO, *La politica del disavanzo in Italia - decennio 1956-1966*, in *M. E.*, 5 ottobre 1966.

TAV. 3

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Consumi pubblici	1.243,9	1.413,2	1.481,5	1.647,6	1.774,5	1.940,5	2.059,7
Interessi	175,9	211,5	222,7	298,0	327,6	368,0	370,5
Trasferimenti	797,2	1.010,5	1.214,3	1.374,9	1.594,2	1.849,1	1.947,1
	2.217,0	2.635,2	2.918,5	3.321,1	3.696,3	4.157,6	4.377,3
Entrate correnti	2.257,3	2.654,1	3.112,1	3.564,3	3.943,1	4.573,1	4.925,1
Avanzo (+)	+ 40,3	+ 18,9	+ 193,6	+ 243,2	+ 246,8	+ 415,5	+ 547,8
Disavanzo (-)	—	—	—	—	—	—	—
Investimenti	445,5	+ 548,8	+ 641,4	+ 600,2	+ 671,5	+ 668,8	+ 808,9
Trasferimenti	—	—	641,4	—	—	—	—
Risparmio netto	40,3	18,9	193,6	243,2	246,8	415,5	547,8
Ammortamenti	22,3	26,7	31,6	35,5	40,8	46,0	51,5
Trasferimenti	166,0	136,3	77,4	33,7	26,1	24,2	3,8
	229,2	181,9	302,6	312,4	313,7	485,7	603,1
Indebitamento	216,3	366,9	338,8	287,8	357,8	183,1	205,8
Totale	445,5	548,8	641,4	600,2	671,5	668,8	808,9

Segue: Tav. 3

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Consumi pubblici	2.259,1	2.416,1	2.622,7	2.877,7	3.348,8	4.101,1	4.659,1	5.197,7
Interessi	358,8	447,8	480,9	503,3	543,7	574,2	620,0	652,2
Trasferimenti	2.226,2	2.465,6	2.676,2	2.788,0	3.344,6	3.969,2	4.441,7	5.473,8
	4.844,1	5.329,6	5.779,8	6.163,0	7.237,1	8.644,5	9.720,8	11.323,7
Entrate correnti	5.310,6	5.795,9	6.510,5	7.108,0	8.244,2	9.617,8	10.799,1	11.504,5
Avanzo (+)	+ 466,5	+ 466,3	+ 730,7	+ 945,0	+ 1.007,1	+ 973,3	+ 1.078,3	+ 180,8
Disavanzo (-)	—	—	—	—	—	—	—	—
Investimenti	761,7	799,0	910,9	+ 1.026,0	+ 1.094,7	1.170,3	1.279,0	1.469,4
Trasferimenti	—	—	—	—	—	—	—	—
Risparmio netto	466,5	466,3	730,7	945,0	+ 1.007,1	973,3	1.078,3	180,8
Ammortamenti	54,0	59,1	65,5	71,9	80,5	92,1	103,9	116,0
Trasferimenti	12,6	4,5	67,8	6,3	7,1	8,5	8,1	8,1
	533,1	629,9	864,0	1.023,2	1.094,7	1.073,9	1.190,3	304,9
Indebitamento	228,6	269,1	46,9	2,8	—	96,4	88,7	1.164,5
Totale	761,7	799,0	910,9	1.026,0	1.094,7	1.170,3	1.279,0	1.469,4

Abbiamo chiarito anzitutto come oggi il bilancio dello Stato non è piú solo un mezzo di controllo amministrativo, o legislativo e politico delle spese, ma deve essere un documento di analisi economica e conseguentemente uno strumento per raggiungere certi obiettivi. La moderna « fiscal policy » richiede per la sua attuazione l'utilizzo di strumenti efficaci: la politica di bilancio e le variazioni dell'avanzo o del disavanzo costituiscono, fra gli altri, uno di questi strumenti.

Un secondo risultato acquisito è quello che i conti pubblici attuali sono insufficienti per ricavare elementi idonei a consapevoli scelte operative. Occorre quindi proseguire nella strada delle riforme iniziate con la legge Curti, onde ottenere dei documenti validi a svolgere una moderna ed efficace politica economica ⁽³⁸⁾.

13. Questo problema è già stato affrontato e discusso in molte sedi, e sono state suggerite diverse soluzioni. Ad esempio il Shoup, ha consigliato di introdurre una classificazione economica ai fini della politica fiscale e un conto delle variazioni nella liquidità del governo ai fini della politica monetaria. In questo modo si avrebbero dei conti i cui saldi hanno significato economico, anche se da soli non permetterebbero ancora di avere una visione completa del problema ⁽³⁹⁾.

Per quanto riflette il disavanzo o l'avanzo di politica fiscale potremmo basarci su una classificazione di questo tipo:

ENTRATE	SPESE
<i>Entrate che riducono la domanda globale</i>	<i>Entrate che aumentano la domanda globale</i>
1) Imposte personali (al momento del pagamento)	1-A) Stipendi e pensioni (Cassa)

⁽³⁸⁾ *The Federal Budget as an Economic Document* (Report of the Joint Economic Committee to the Congress of the United States), Washington 1963.

⁽³⁹⁾ C. SHOUP, *Budgetary Accounting for fiscal Policy*, in *The Review of Economics and Statistics*, 1963, p. 137 sgg.

		B) Acquisto di beni e servizi nazionali (cassa)
2) Imposte sulle spese (Cassa)	2-A)	Trasferimento ed acquisto di titoli pubblici o privati (cassa e competenze)
3) Imposte sulle società (nel momento in cui maturano)	B)	Sussidi ai privati (cassa)
4) Entrate patrimoniali (cassa)	3)	Coperture di disavanzi di enti pubblici (competenza)
	4)	Spese per la sicurezza sociale (competenze).

Il saldo passivo (cioè spese superiori alle entrate con conseguente aumento della domanda globale) indica, invece, una spinta inflazionistica. Avremo perciò questa identità: Disavanzo = pressione inflazionistica = aumento nella domanda globale.

Questo conto da solo non è chiaro, in quanto non esprime gli effetti monetari della politica di bilancio.

Occorre infatti considerare, come ha suggerito il Shoup, anche gli aspetti monetari del bilancio, onde mettere in evidenza effetti sulla liquidità.

Esistono infatti delle entrate che diminuiscono la liquidità senza però causare degli effetti deflazionistici. In questo senso:

a) Disavanzo di cassa superiore a quanto accantonato per imposte e tasse;

b) Emissione di titoli del Debito Pubblico a lungo termine sottoscritti da investitori nazionali;

c) Vendita di obbligazioni o titoli ad investitori nazionali;

d) Vendita di beni immobili ad investitori nazionali.

In queste ipotesi il disavanzo di politica fiscale viene finanziato ricorrendo a liquidità inoperosa. I risparmi sono superiori agli investimenti, quindi vi è un assorbimento di risparmio, e non vi sono effetti deflazionistici sulla domanda globale.

Se al contrario vi è un eccesso delle entrate sulle spese si ha una riduzione della domanda globale e quindi di questa identità: Avanzo = riduzione nella domanda globale.

Tuttavia questa identità non sempre si verifica. Infatti possiamo avere delle spese che provocano un aumento nella circolazione monetaria (cioè nella liquidità) senza però provocare effetti inflazionistici o espansivi sulla domanda globale:

- 1) Pagamento di interessi sul debito pubblico.
- 2) Differenza fra quanto pagato e quanto accantonato per l'acquisto di beni e servizi.
- 3) Differenza nei trasferimenti di capitali fra quanto è trasferito e quanto è accantonato.
- 4) Differenza nella copertura del disavanzo delle imprese pubbliche in misura superiore a quanto accertato.
- 5) Differenza nei pagamenti per la sicurezza sociale in misura superiore a quanto accertato.
- 6) Acquisto di beni immobili nazionali.
- 7) Rimborso di debiti pubblici patrimoniali interni.
- 8) Nazionalizzazione di imprese private.

La politica fiscale non ha però come unico fine solo quello della « stabilità economica », essa deve anche servire per lo sviluppo economico, quindi occorre avere a fianco della prima classificazione un'altra classificazione che evidenzia qual è il ruolo del « settore pubblico » nella politica di sviluppo economico.

CONTTO DEL REDDITO

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1) Imposte sul reddito. | 4) Spese dello Stato per beni e servizi. |
| 2) Imposta sulla spesa. | 5) Trasferimenti. |
| 3) Interessi o altri redditi. | 6) Sussidi. |

CONTTO DEL CAPITALE

- 7-8) Risparmio pubblico (al lordo degli ammortamenti).
- 9) Prestiti.

- 10) Vendita di beni patrimoniali.
- 11) Altre entrate di capitali.
- 12) Spese per la formazione di capitale tangibile
 - A) Spese dirette
 - B) Spese indirette

{	I) prestiti: agli enti locali, ai privati	{	enti locali privati
	II) sussidi di capitale		
	III) altri investimenti indiretti.		
- 13) Spese per la formazione di capitale intangibile.
id. (I) (II) (III).
- 14) Acquisti di attività già esistenti.
 - A) direttamente
 - B) indirettamente

{	prestiti
	sussidi
- 15) Rimborso di debiti da parte del governo.
- 16) Aumento del fondo di cassa.

Con questa classificazione vengono messe in evidenza le spese dello Stato per lo sviluppo economico (cioè gli *investimenti*). Anche questa classificazione tuttavia dovrebbe essere affiancata da un conto di cassa per mettere in risalto gli aspetti monetari della politica di bilancio ⁽⁴⁰⁾.

Il conto della liquidità offrirebbe un utile strumento conoscitivo alla politica di bilancio ⁽⁴¹⁾.

A fianco di questo conto occorrerà quindi, come ha suggerito il Shoup, anche un conto finanziario o conto delle variazioni della liquidità. Si potrebbe quindi presentare un prospetto dei cambiamenti di liquidità in allegato al conto di politica fisco-

⁽⁴⁰⁾ A. T. PEACOCK, *Stability, Growth, and Budgetary planning*, in *The Budget Today*, Semaine de Bruges, 1967.

⁽⁴¹⁾ Si veda in questo senso: INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES, *L'adaptation de la Comptabilité Publique aux Principes de la Comptabilité Nationale*, Haarlem 1955, p. 138 sgg.

le ⁽⁴²⁾; il conto della liquidità dovrebbe mostrare l'ammontare di cartelle del debito pubblico emesso da parte del governo ed il pagamento delle stesse sempre da parte del Governo per chiarire le variazioni di liquidità.

Il saldo passivo di questo conto (eccesso di rimborsi sui titoli emessi) indica un aumento nella circolazione monetaria, l'avanzo al contrario, una contrazione.

14. La determinazione dell'avanzo o del disavanzo non costituisce poi l'ultimo atto della nostra analisi. Occorre ancora chiarire, qualora vi sia un disavanzo di politica monetaria, il sistema di finanziamento. Esso può avvenire in vari modi:

- 1) Con l'aumento del debito a breve termine.
- 2) Con ricorso a finanziamento estero.
- 3) Con emissione di debito pubblico sui mercati esteri.
- 4) Con la vendita di attività ad Istituti Bancari per diminuire le loro riserve monetarie.
- 5) Con anticipazioni dell'Istituto di emissione.

A seconda del sistema scelto si avranno riflessi diversi nella circolazione monetaria. Così se il governo ricorre all'Istituto di emissione avremo un tipo di finanziamento di natura inflazionistica, mentre il finanziamento mediante l'emissione dei Buoni del Tesoro costituisce un sistema non inflazionistico ⁽⁴³⁾.

Il secondo e terzo sistema (finanziamenti sui mercati di capitale estero) rappresentano metodi per aumentare la liquidità, utilizzando capitali provenienti dal Resto del Mondo. La vendita di titoli ad istituti bancari costituisce viceversa un sistema che può ridurre da una parte il finanziamento al settore privato e quindi provocare una diminuzione dei consumi e degli inve-

⁽⁴²⁾ C. SHOUP, *op. cit.*, p. 138.

⁽⁴³⁾ A. BARRÈRE, *Politique Financière*, Paris 1958. Per alcuni problemi trattati nel presente lavoro si veda MC DOUGALL DERERBURG, *Macroeconomia*, Milano 1967.

stimenti privati, provocando un aumento nei consumi ed investimenti pubblici. Non è quindi facile verificare gli effetti monetari dei diversi tipi di finanziamento, anche se è utile compiere questa analisi.

Se invece esiste un avanzo di politica monetaria lo stesso può essere utilizzato:

a) per l'acquisto di beni all'estero, per aiuti militari a paesi esteri, per il rimborso di debiti esteri e per l'acquisto di attività estere, acquisto di attività (titoli, azioni, etc.) di banche incrementando le loro riserve monetarie.

b) per ridurre di debiti verso l'Istituto di emissione ⁽⁴⁴⁾.

15. Sia l'avanzo che il disavanzo di politica monetaria o di politica fiscale devono poi essere collegati all'avanzo o al disavanzo della bilancia dei pagamenti sia di parte corrente che di movimento di capitale.

Il saldo della bilancia dei pagamenti agisce infatti sia sulla domanda globale che sulla liquidità.

Così se abbiamo un saldo attivo nella bilancia commerciale, l'attivo significa che vi è una immissione di liquidità, cessione di valuta contro lire e una espansione nella domanda globale con effetto inflazionistico, mentre il saldo attivo del bilancio dello Stato indica pur con tutte le limitazioni esaminate, un effetto deflazionistico.

Se viceversa si ha un attivo nella bilancia dei pagamenti con saldo negativo nella bilancia commerciale, il saldo negativo produce un effetto deflazionistico in quanto una parte della spesa totale è rivolta verso il Resto del Mondo, mentre il saldo attivo della bilancia dei pagamenti (investimenti dall'estero contro cessioni di valute) provoca aumento nella liquidità.

Il saldo negativo del bilancio dello Stato di parte corrente

⁽⁴⁴⁾ Si veda in senso analogo *L'adaptation*, cit., p. 141.

presuppone a sua volta sia un aumento nella domanda globale che nella liquidità.

Occorre perciò non limitare l'analisi al disavanzo o all'avanzo del bilancio o piú propriamente dai conti pubblici, ma collegare questi saldi con quelli della bilancia dei pagamenti ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ S. STEVE, voce *Finanza Pubblica*, in *Dizionario di Economia Politica*, Milano 1956, p. 619 sottolinea molto esattamente che « consumi, risparmi, investimenti, bilancia dei pagamenti sono legati al saldo del bilancio statale e viceversa ».

GERMANO PAOLI

**I MEZZI AUDIO-VISIVI
E IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE
NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE**

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto delle telecomunicazioni. — 2. Definizioni di spazio aereo secondo la dottrina. — 3. Frontiere dell'aria? — 4. Libertà o sovranità dell'aria. — 5. Contemperamento dei concetti di libertà e di sovranità. — 6. Principi giuridici che si possono ricavare dall'esame di atti internazionali. — 7. Ancora della sovranità dello spazio aereo. — 8. Ancora della libertà dello spazio aereo. — 9. Condominio internazionale dello spazio aereo. — 10. Analisi dei principi di diritto internazionale che regolano le telecomunicazioni e il diritto all'informazione previsto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. — 11. Eventuale nomina di un Alto commissario per la protezione dei diritti dell'uomo: dissenso.

1. La disciplina delle attività dei mezzi audio-visivi (radio, televisione, telegrafo e telefono) costituisce un capitolo recente del diritto internazionale.

Ciò che rende riluttanti gli studiosi ad approfondire questo campo d'indagine è la natura tecnica delle norme le quali, sia negli accordi bilaterali e multilaterali che nei regolamenti emanati dalle conferenze internazionali portano il segno di una steura operata da tecnici più che da giuristi, dal che deriva una certa difficoltà nella lettura e nell'interpretazione; inoltre, a motivo del loro contenuto altamente tecnico appaiono difficilmente inseribili in un contesto sistematicamente armonizzato. Infine, i frequenti cambiamenti provocati dalle innovazioni tecniche ⁽¹⁾ rendono spesso inattuali le norme e superata l'esposizione di esse.

Un ricorso ai principi generali del diritto può fornire soluzioni a molti dei problemi. A questo proposito è opportuno avvertire che le norme di diritto internazionale relative alle telecomunicazioni nascono soprattutto dal diritto internazionale particolare e cioè da convenzioni e regolamenti e, sino ad un certo grado, anche da consuetudini speciali nate dalla pratica delle telecomunicazioni internazionali.

(1) MANTON DAVIS, *International Radiotelegraph Conventions and Traffic arrangements*, in *Air Law Review*, I, 1930, p. 349 ss.

Costituiscono inoltre fonte di diritto le norme generali dell'ordinamento internazionale, la consuetudine, i principi generali dell'ordinamento nonché alcune norme convenzionali a carattere generale contenute nello statuto delle Nazioni Unite ⁽²⁾ ed infine i principi generalissimi dell'ordinamento quali il principio dell'abuso del diritto, quello del buon vicinato ed i principi derivanti dal diritto della navigazione marittima ed aerea.

La risoluzione dei problemi collegati all'attività dei mezzi audio-visivi può discendere soltanto da un esatto inquadramento del problema delle fonti.

Esistono naturalmente partizioni settoriali anche in questo campo, per cui troviamo convenzioni relative all'impiego della radio, della telegrafia o della televisione; la protezione dei diritti d'autore, quella accordata agli attori, ai compositori e recentemente anche ai programmi radio e televisivi ⁽³⁾.

2. Lo spazio aereo è l'ambiente in cui circolano due importanti strumenti creati dall'uomo: l'aeronautica e la radio-elettricità, il primo visibile e il secondo invisibile ⁽⁴⁾.

(2) I principi posti nell'art. 1 dello statuto delle N.U. indicano (tra l'altro) come lo scopo delle N.U. sia quello di sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni, di perseguire la cooperazione internazionale per la soluzione di problemi economici sociali culturali e umanitari e di diventare il centro di armonizzazione delle attività di tutti i popoli per il raggiungimento di mete comuni; l'art. 2 dello stesso statuto ricorda che, nel perseguimento di queste finalità, si debbono tener presenti i criteri seguenti: tutti i membri debbono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici e debbono adempiere in buona fede alle obbligazioni assunte con l'accettazione dello statuto. Queste statuizioni, poste in termini generali, rappresentano delle obbligazioni giuridiche per gli stati membri e si riferiscono anche al settore delle loro telecomunicazioni.

(3) Questo settore trova infatti una disciplina giuridica ad es. nella Convenzione di Berna del 9 settembre 1886 relativa alla protezione delle opere artistiche e letterarie e successivi emendamenti; di Berlino del 13 novembre 1908 e di Roma del 2 giugno 1928; nella Convenzione di Roma del 26 ottobre 1951 relativa alla protezione di esecutori, di produttori di fonogrammi e delle organizzazioni audio-visive; nell'Accordo europeo del 22 giugno 1960 e protocollo addizionale del 22 gennaio 1965 relativi alla protezione dei programmi televisivi.

(4) P. DE LA PRADELLE, *Les frontières de l'air*, in *Recueil des cours*, 86, 1959, p. 121 e ss.

Senza dubbio la navigazione aerea è attualmente limitata alla troposfera (8 Km. di altezza dai poli e 16 Km. dall'equatore) mentre per quanto attiene alla radio-elettricità non esistono frontiere naturali; tuttavia la libertà naturale dello spazio aereo non è senza limiti, come vedremo. L'etere è animato dalle onde radioelettriche che trasportano il pensiero espresso sia dai segni (telegrafo e televisione) sia dai suoni (radio e telefono); chiameremo pertanto « etere » lo spazio che non conosce confini naturali ed è il mezzo nel quale navigano le onde radioelettriche, e spazio atmosferico il mezzo in cui navigano le aeronavi, riservando il nome di spazio extra-atmosferico (o spazio esterno, secondo il McNair) al mezzo nel quale navigano i satelliti artificiali (e che viene detto anche spazio interplanetario o cosmico) ⁽⁵⁾.

(⁵) R. QUADRI, in *Recueil des Cours*, 98, 1959, III, pag. 509, afferma che « non esistono precursori del diritto cosmico. Anche se delle teorie come quella che estende la sovranità territoriale dello stato "usque ad sidera" o "usque ad infinitum" sono state considerate come vevoli ugualmente per il campo cosmico e potrebbero esserlo teoricamente, occorre notare che esse sono state concepite esclusivamente nei limiti dell'esperienza giuridica internazionale tradizionale e che rimangono condizionate da questa esperienza. Il loro valore per noi è dunque praticamente nullo, se non negativo ». A p. 291 e ss. dei *Prolegomeni al diritto internazionale cosmico*, in *Rivista di diritto intern.*, 1959, dichiara che « piuttosto che parlare di una estensione allo spazio del diritto internazionale delle telecomunicazioni sarebbe meglio parlare di diritto internazionale delle telecomunicazioni come di un diritto avente per oggetto un fenomeno per sua natura cosmico e quindi come di una branca del diritto internazionale cosmico ».

G. LODICIANI, *Lineamenti di diritto cosmico*, Milano 1968, rifacendosi al Quadri ripudia il termine « diritto spaziale » in quanto esso richiamerebbe l'idea della dimensione; mentre il termine « diritto cosmico » rifiutando ogni relazione dimensionale accoglierebbe l'idea della funzione: « il diritto cosmico non si applica in una zona determinata ma si indirizza a determinate attività ... senza tener conto dello spazio in cui esse si svolgono » (p. 19).

JOHN C. HOGAN, *Legal terminology for the upper regions of the atmosphere and for the space beyond the atmosphere*, in *A.J.I.L.*, 51, 1957, p. 362 ss. si occupa a lungo della semantica del problema. Anche JOHN C. COOPER si è a lungo preoccupato di formulare una teoria soddisfacente: *The problem of a definition of airspace*, in *Memorandum per il 9° Congresso della Federazione Internazionale aeronautica*, tenutosi all'Aja nell'agosto del 1958; articolo ristampato nel periodico *Space Law*, del 31 dicembre 1958, p. 403.

Vedere, anche, P. CHAUMONT, *Le droit de l'espace*, Paris 1960, per un ampio esame sull'argomento. Sul trattato per il salvataggio e la restituzione di

3. A differenza delle convenzioni internazionali di Parigi del 1919 e di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale ⁽⁶⁾ che richiamano il concetto di frontiere «aeree», in quelle relative alle telecomunicazioni non solo non si parla mai di frontiere dell'aria o dell'etere ma si è molto prudenti anche nel definire il concetto di sovranità; nel preambolo infatti delle ultime convenzioni si riconosce «pleinement à chaque Pays le droit souverain de régler ses télécommunications».

Con le considerazioni che seguono riteniamo di poter spiegare questa discrezione riservandoci di tornare ancora sull'argomento.

Tecnicamente, uno Stato che decidesse di sbarrare l'etere sovrastante il proprio territorio alle onde radio hertziane emesse da altri Stati rischierebbe di danneggiare sia le proprie trasmissioni sia di vedere impedito il transito delle proprie emissioni attraverso l'etere sovrastante gli altri Stati. Il riconoscimento in convenzioni internazionali di una sovranità completa ed esclusiva dello stato sull'etere potrebbe portare alla fine pura e semplice delle telecomunicazioni internazionali.

astronauti e la restituzione di oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico (accordo entrato in vigore il 22 aprile 1968) vedi, P.H. HOUBEN, *A new chapter of outer space*, in *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, XV, 2, p. 121 ss.

(6) La Convenzione istitutiva dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.), fu adottata dalla Conferenza per l'aviazione civile internazionale riunitasi a Chicago nel novembre-dicembre 1944, con la partecipazione di 52 stati. La stessa conferenza diede vita, con un accordo provvisorio, ad una Organizzazione temporanea per l'aviazione civile internazionale (PICAO) destinata a funzionare sino all'instaurazione ufficiale dell'ICAO. La PICAO entrò in vita il 6 giugno 1945 con l'adesione di 26 stati all'accordo provvisorio. L'entrata in vita dell'ICAO ha avuto luogo il 4 aprile 1947, 30 giorni dopo la ratifica da parte di 26 stati della Convenzione per l'aviazione civile internazionale. Come convenuto tra le parti detta Convenzione ha sostituito i due accordi precedenti riguardanti la stessa materia: la Convenzione di Parigi del 1919 istituita la Commissione Internazionale per la navigazione aerea e la Convenzione panamericana per l'aviazione commerciale firmata all'Avana nel 1928. L'accordo statuente i rapporti tra l'ICAO e le Nazioni Unite, per effetto del quale l'ICAO diveniva un istituto specializzato delle N.U., approvato il 14 dicembre 1946 dall'Assemblea generale delle N.U. è entrato in vigore il 13 giugno 1947 con l'approvazione dell'Assemblea dell'ICAO. La sede centrale dell'Istituto è stabilita a Montreal.

Dal punto di vista politico poi, i pericoli derivanti dai trasporti aerei sono molto più gravi di quelli derivanti dalle telecomunicazioni, per cui una divisione dello spazio aereo in spazio territoriale ed extra-territoriale sarebbe concepibile ed ammissibile soltanto nei riguardi della navigazione aerea e non nei riguardi delle telecomunicazioni (⁷).

Inoltre occorre considerare che le conferenze preparatorie delle convenzioni sulle telecomunicazioni riuniscono esclusivamente dei tecnici, i quali di solito evitano i problemi giuridici.

Risulta comunque dal confronto di testi aeronautici e di quelli sulle telecomunicazioni che la libertà del transito delle onde radio-elettriche è implicitamente riconosciuta, mentre quella delle aeronavi lo è soltanto con estrema parsimonia, come risulta dalla convenzione di Chicago del 1944.

Non è tuttavia possibile affermare l'esistenza di una consuetudine internazionale che ammetta l'assoluta libertà dell'etere nel campo delle telecomunicazioni poichè il transito delle onde è stato spesso contrastato dalle proibizioni o dalle interferenze degli Stati non contraenti, per cui le stesse parti contraenti si sono riservate in alcuni casi la propria libertà d'azione (⁸).

4. Nel predisporre i lavori per la conferenza delle Nazioni Unite sulla libertà di informazione del 1948, il Segretario

(⁷) COOPER, *Legal problems of upper space*, p. 39, formulava una teoria, ora curiosità storica perchè abbandonata dallo stesso autore, detta delle tre zone: a) spazio territoriale sottoposto all'assoluta sovranità dello stato (limite essendo lo spazio ove cessa la possibilità della navigazione aerea tradizionale); b) uno spazio contiguo, sottoposto alla sovranità dello stato con il limite del passaggio inoffensivo (fin dove la pesantezza dell'aria ostacola il movimento dei satelliti artificiali, in modo da farli ricadere sulla terra: da 300 a 600 miglia); c) spazio libero.

(⁸) La Turchia, accettando le decisioni prese durante la conferenza amministrativa straordinaria delle radio-comunicazioni di Ginevra del 1951 si è riservata « vista la prossimità immediata di paesi che non intendono sottoscrivere gli atti finali della Conferenza, il diritto di prendere tutte le misure necessarie per assicurare il buon funzionamento dei suoi servizi radio-elettrici nel caso in cui le sue stazioni fossero disturbate dalle potenti stazioni dei paesi non-firmatari ». Vedi *Bollettino dell'U.E.R.*, n. 11, p. 63 ss.

generale delle N.U. redigeva il 19 marzo 1948 un memorandum sulla libertà di informazione per mezzo della radio, nel quale si legge tra l'altro: « La diffusione universale delle onde radio che ignora le frontiere nazionali, il limitato numero delle frequenze disponibili e il pericolo di reciproche interferenze tra le stazioni radio, richiedono misure legislative se si vuole garantire il buon funzionamento dei servizi. Nulla impedisce la pubblicazione di un numero illimitato di libri e di periodici o la produzione di un numero illimitato di pellicole cinematografiche... La limitazione dello *spectrum* delle frequenze non consente la creazione di un numero illimitato di stazioni radio. Le frequenze debbono essere riservate ai diversi servizi di radio-comunicazioni (fissi e mobili in terra, mobili in mare, fissi e mobili per l'aeronautica, per la navigazione radio-comandata, per i soccorsi marittimi ed aerei, per gli amatori, per la diffusione televisiva) e alle stazioni che trasmettono programmi per il pubblico in tutti i continenti e in tutti i paesi.

È spesso necessario limitare la potenza delle stazioni allo scopo di ridurre la zona da esse raggiungibile e limitare il tempo di trasmissione allo scopo di consentire ad un'altra stazione di usare la stessa frequenza » (9). Sorge così il problema dei limiti della valutazione politica di tali interventi (10).

Oltre a spiegare perchè la libertà di comunicazione non possa venire applicata incondizionatamente alle comunicazioni radio (e quindi, più tardi, a quelle televisive) il brano citato sintetizza alcuni dei problemi fondamentali che sempre più appesantiscono i rapporti fra gli utenti delle radio-comunicazioni.

Le onde-radio per loro stessa natura non conoscono confini naturali. Appare così il pericolo di dannose interferenze tra i

(9) Vedi U.E.E./Conf. 6/30, p. 4.

(10) C. MORFATI, *Le libertà civili e i diritti politici*, in *Diritti dell'uomo e Nazioni Unite*, Padova 1963, pp. 69-70.

Del problema dei radioamatori si è occupato P.B. SCHROEDER, *The radio amateur in international legislation and administration*, in *A.J.I.L.*, 48, 1954, p. 421 ss.

vari servizi e tra le stazioni trasmettenti con l'eventuale possibile abuso delle onde-radio come mezzo che può influire sulle politiche nazionali ed internazionali ⁽¹¹⁾ ed inoltre, mentre lo spettro delle frequenze è limitato da severe leggi di natura, la domanda delle frequenze della società contemporanea è sempre in aumento; anzi, essa è più volte superiore alle possibilità di concessioni.

L'ovvia conclusione di queste considerazioni è che solo un regime internazionale rigido può evitare il caos nell'aria e nell'etere; e per gran parte vi provvede l'International Telecommunications Union (I.T.U.) ⁽¹²⁾.

(11) JOHN. B. WHITTON, *Propaganda and International law*, in *Recueil des Cours*, 72, 1948, p. 596 ss.

(12) L'I.T.U. è un'organizzazione internazionale di 129 paesi-membri con sede a Ginevra, ove si trovano i suoi 4 organi permanenti: il Segretariato generale; il Comitato internazionale di registrazione delle frequenze; il Comitato consultivo internazionale delle radio-comunicazioni; il Comitato consultivo internazionale del telegrafo e del telefono. L'organo principale è la Conferenza dei plenipotenziari, che si riunisce ogni 5 anni per la revisione della convenzione, per l'elezione del Segretario generale e del Consiglio di amministrazione (composto di 29 membri). I membri si riuniscono periodicamente in Conferenze amministrative ordinarie o straordinarie. Le conferenze amministrative ordinarie possono essere: telegrafiche o telefoniche per la revisione dei regolamenti telegrafici o telefonici; ovvero delle radiocomunicazioni per la revisione dei regolamenti radio; in quest'ultima si provvede all'elezione dei membri del Comitato Internazionale di registrazione delle frequenze. Nelle conferenze straordinarie si provvede alla trattazione di problemi urgenti o eccezionali, o alla revisione di alcune norme regolamentari.

Ed ecco in sintesi la storia dell'I.T.U.:

- 1837 - Primo telegrafo elettrico.
- 1849 - Il telegrafo viene utilizzato per la prima volta sul piano internazionale.
- 1865 - 17 Maggio: Parigi. Fondazione dell'Unione telegrafica internazionale: 20 stati firmano la prima Convenzione; primo regolamento telegrafico.
- 1868 - Conferenza di Vienna: la sede dell'Unione si stabilisce a Berna.
- 1871/72 - Conferenza di Roma.
- 1875 - Conferenza di Pietroburgo: nuova convenzione che resta inmutata sino al 1932.
- 1876 - Invenzione del telefono da parte di Alexander Graham Bell.
- 1885 - La Conferenza amministrativa di Berlino pone le prime norme dell'U.T.I. relative al servizio telefonico internazionale.
- 1895/96 - Prime trasmissioni senza filo.
- 1903 - Berlino: Conferenza preliminare relativa al telegrafo senza fili tra 9 stati.

5. Non è il caso di delineare qui la storia della disciplina giuridica delle telecomunicazioni, storia che comunque si confonde con la vita stessa dell'I.T.U.

I principi affermati in questo secolo si riassumono nella proposizione già menzionata del preambolo della Convenzione di Atlantic City del 1947: « mentre si riconosce pienamente il diritto sovrano di ogni paese di regolare le proprie telecomunicazioni i plenipotenziari degli stati contraenti si accordano per concludere la seguente convenzione allo scopo di assicurare l'effettività delle telecomunicazioni ». Si riconosce cioè il diritto sovrano di ogni stato di regolare le proprie telecomunicazioni ma nello stesso tempo si riafferma che la convenzione ha lo scopo di

-
- 1906 - Berlino: conferenza radiotelegrafica internazionale con la partecipazione di 27 stati. Elaborazione di una Convenzione radiotelegrafica e di un « Regolamento di servizio ». Adozione del segnale S.O.S.
 - 1912 - Catastrofe del « Titanic ». Conferenza radiotelegrafica di Londra. Emendamenti al Regolamento di Berlino.
 - 1924 - Parigi: creazione del Comitato consultivo internazionale del telefono.
 - 1925 - Parigi: creazione del Comitato consultivo internazionale del telegrafo.
 - 1927 - Conferenza radiotelegrafica di Washington, con la partecipazione di 24 stati. Creazione del Comitato consultivo internazionale delle radiocomunicazioni. Prima ripartizione delle frequenze radio-elettriche tra i diversi servizi di radiocomunicazioni.
 - 1932 - Conferenze di Madrid. Si riuniscono simultaneamente la Conferenza dei plenipotenziari e quelle ordinarie amministrative (che di solito provvedono alla revisione dei regolamenti). L'organizzazione prende il nome di Unione Internazionale delle Telecomunicazioni. Prima convenzione internazionale unica delle telecomunicazioni. Nuovi regolamenti radio, telegrafici e telefonici.
 - 1938 - Conferenze amministrative (radio, telefono, e telegrafo) del Cairo.
 - 1947 - Conferenze dei plenipotenziari e delle radiocomunicazioni di Atlantic City. Creazione del Consiglio di Amministrazione. Approvazione dell'accordo con le Nazioni Unite.
 - 1948 - La sede si trasferisce a Ginevra.
 - 1952 - Conferenza dei plenipotenziari di Buenos Aires.
 - 1956 - Ginevra: fusione del Comitato telegrafico e telefonico in un solo organismo. (Comitato consultivo internazionale telegrafico e telefonico).
 - 1958 - Conferenza telegrafica e telefonica di Ginevra.
 - 1959 - Conferenza dei plenipotenziari e delle radiocomunicazioni a Ginevra.
 - 1963 - Conferenza a Ginevra sulle radiocomunicazioni spaziali.
 - 1965 - Centenario dell'Unione. Conferenza dei plenipotenziari a Montreux.

assicurare l'effettività di tali mezzi di comunicazione a distanza. E poichè una incontrollata libertà degli stati di regolare le loro attività in questo campo sarebbe in contrasto con la possibilità di assicurare un'effettiva telecomunicazione sorge il problema di determinare l'ambito in cui il potere degli stati si esercita senza alcun limite.

6. Quantunque i vari accordi generali e regionali siano densi di dettagli tecnici, si possono ricavare da tali atti alcuni principi di diritto internazionale applicabili alle attività della radio e dei mezzi audio-visivi in generale.

Il tentativo di elencare tali principi è destinato a rimanere incompleto per varie ragioni e tuttavia se ne enunciano alcuni che sembrano maggiormente evidenti. Si tratta di principi relativi: *a)* alla concessione delle lunghezze d'onda e alle licenze ministeriali per le stazioni radio; *b)* in stretta connessione con questi, il principio della notifica e della registrazione delle frequenze; *c)* il principio concernente l'effettivo servizio nazionale; *d)* le proibizioni contro le interferenze che danneggiano le trasmissioni; *e)* le norme speciali che regolano i servizi effettuati da stazioni mobili: specialmente le proibizioni dirette contro le stazioni cosiddette «pirata» da bordo di navi, di aerei o di simili mezzi marittimi o aerei; *f)* il divieto della propaganda attraverso le frontiere; *g)* i principi applicabili alle attività della radio nello spazio extra-atmosferico; *h)* i principi infine che regolano la esecutorietà delle convenzioni e le sanzioni a livello del diritto internazionale.

Enunciare formule generali che servano di fondamento alla soluzione dei vari problemi è compito arduo anche se non impossibile al momento attuale.

Alcuni scrittori hanno richiamato principi generalissimi quali il principio della sovranità dello stato, della libertà dell'aria o della sovranità dell'aria; su di essi sarà opportuno soffermarci brevemente.

7. La International law association nella sessione di Vienna del 1926 e in quella di Varsavia del 1928 stabiliva che « il principio di sovranità dell'aria deve informare ogni conferenza internazionale sulla radio » (13).

L'Oppenheim-Lauterpacht afferma che « il principio di sovranità esclusiva nello spazio aereo riservata allo stato sottostante e che ha ricevuto una generale approvazione per la navigazione aerea consente a tale stato di proibire il disturbo dello spazio aereo sovrastante il suo territorio esercitato per mezzo di onde hertziane provenienti da una fonte straniera » (14). Lo stesso scrittore modifica però tale posizione allorquando esamina le varie convenzioni ed i regolamenti concludendo che « ... queste convenzioni segnano l'inizio di tentativi per introdurre un elemento sostanziale di composizione giuridica in un campo dell'attività umana che per sua stessa natura trascende i confini dello stato territoriale » (15).

Si ricava pertanto la sensazione che una teoria fondata sul principio della sovranità degli stati sul proprio etere (o spazio radio-aereo) sia insostenibile. Essa non tiene conto delle leggi naturali; non si può impedire che le onde radio delle stazioni trasmettenti di un paese entrino nello spazio radio-aereo di altri paesi.

L'unica soluzione possibile per rafforzare il principio sarebbe quella di ottenere la liceità del disturbo delle onde radio estranee; ma questo rimedio non è possibile che in parte, e del resto violerebbe altri principi in vigore quali quello della proibizione di interferenze dannose; del resto la maggioranza delle convenzioni sulla radio e la pratica degli stati hanno chiaramente respinto il principio fondato sulla sovranità dello spazio radio-aereo dello stato sottostante.

(13) Vedi *I.L.A. Reports*, 34, 1927, p. 478 ss. e 35, 1928, p. 253 ss.

(14) *International Law*⁸, I, 1955, p. 529 e p. 462.

(15) Dello stesso parere è il GUGGENHEIM, *Lezioni di diritto internazionale*, Genève 1951, p. 396.

Non sarebbe peraltro giusto, d'altra parte, affermare in assoluto il principio della libertà dell'aria o dell'etere; un tale principio porterebbe al diritto degli stati non solo di propagare liberamente le loro onde-radio attraverso le frontiere degli altri stati ma anche quello di scegliere liberamente le frequenze da essi preferite per le varie attività senza tener conto alcuno dei bisogni e delle richieste degli altri.

Una tale assoluta autonomia non terrebbe conto delle leggi naturali nè dell'enorme sviluppo dell'attività della radio e del notevolissimo incremento della richiesta di frequenze nel pur limitato spettro disponibile. Tentare di trovare una soluzione ai problemi fondata sulla illimitata libertà dell'etere o sul principio di sovranità non può che condurre al caos ⁽¹⁶⁾.

8. Alcuni scrittori, citando talune norme convenzionali hanno tuttavia sostenuto il principio della libertà dell'aria. Una affermazione analoga è stata formulata dall'Institut de droit international ^(16a).

Così l'art. 5 comma 1 del Regolamento generale radio di Washington del 1927 poneva il principio della libertà delle concessioni a favore degli stati contraenti.

Ma sia la Convenzione del 1927 che il suo regolamento contenevano proibizioni sulle interferenze.

Nei preamboli delle convenzioni del secondo dopoguerra, cioè quella di Atlantic City del 1947, di Buenos Aires del 1952 e di Ginevra del 1959 si prevede che i partecipanti « riconoscono

⁽¹⁶⁾ Il MONACO, secondo il quale spazio libero (open space) e spazio super-atmosferico (outer space) sono sinonimi, appoggia la teoria la quale riconosce che « allo stato attuale delle norme vigenti in materia lo spazio superatmosferico sfugge alla loro disciplina, cosicchè manca qualsiasi fondamento giuridico per attribuire detto spazio alla sovranità dello stato sottostante », per cui « se ne deve indurre che si tratta di uno spazio che ha le caratteristiche della *res communes omnium* e la cui condizione giuridica si avvicina a quella dell'alto mare » ma « dire che lo spazio in questione ha l'accennata qualificazione giuridica non significa affatto dire che esso non necessita una futura disciplina giuridica ». (*Sovranità statale e spazio superatmosferico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, p. 537).

^(16a) V. il relativo *Annuaire*, 1927, I, p. 147 ss.

pienamente il diritto di ogni paese di regolare le proprie telecomunicazioni ».

Lo Joeden ⁽¹⁷⁾ afferma che questa statuizione costituisce un indubbio e dichiarato riconoscimento della fondamentale libertà dell'aria (Funkseundungsfreiheit) da parte degli stati contraenti, i quali lo avrebbero adottato come un principio di diritto internazionale generale. Ma questa conclusione non pare accettabile. L'espressione del preambolo è tutt'altro che indubbia; al contrario, il riferimento al diritto sovrano degli stati di regolare le proprie telecomunicazioni dovrebbe essere interpretato come il diritto di ogni stato di esercitare la sovranità sullo spazio radioaereo sovrastante il proprio territorio.

E le norme successive delle convenzioni e dei regolamenti più recenti dimostrano che la libertà di ogni stato nell'etere è strettamente limitata e regolata attraverso la posizione di norme generali relative alla interferenza dannosa e di norme speciali relative alla concessione delle frequenze ed alla creazione e al funzionamento delle attività della radio e della televisione. Inoltre i regolamenti più recenti non fanno alcuna menzione della libertà delle amministrazioni statali di assegnare qualunque frequenza e qualunque tipo di onde a qualunque stazione radio sotto la propria giurisdizione (così come stabilivano ai rispettivi articoli 3 sia il regolamento della radio di Atlantic City che quello di Ginevra), anche se una certa libertà alle concessioni deriva implicitamente da altre norme degli stessi regolamenti nelle quali si stabilisce che le amministrazioni statali possono provvedervi a condizione che non vengano violate le norme della convenzione. Del resto i regolamenti più recenti fissano altri principi fondamentali; l'art. 3 comma 5 del regolamento di Atlantic City e l'art. 3 del regolamento di Ginevra stabiliscono che in determinate situazioni « il principio fondamentale è l'eguaglianza del diritto di servirsi delle frequenze ». Le con-

(17) JOEDEN, *Die Funkseundungsfreiheit der Staaten*, in *Jahrbuch für internationales Recht*, III, 1950-51, pp. 115-119.

clusioni che si possono ricavare da queste considerazioni sulla possibile soluzione di certi problemi in base a un principio generale, sia esso la sovranità dello spazio aereo ovvero la libertà dell'etere, non sono soddisfacenti nè tanto meno risolutive⁽¹⁸⁾.

Un tentativo di soluzione generale potrebbe invece fondarsi sul riconoscimento dell'interdipendenza degli stati nella società internazionale attuale e da questa considerazione si potrebbe prendere l'avvio per indicare i lineamenti di un diritto internazionale che tenga presenti le necessità della cooperazione e dell'universalità del diritto in questo come in altri settori.

9. Alcuni scrittori hanno espresso l'idea che l'etere come strumento di diffusione delle attività della radio-televisione sia un co-imperio (condominio) tra tutti gli stati del mondo, ma è dubbio che anche questa formulazione romanistica possa servire alla soluzione dei problemi⁽¹⁹⁾.

10. Esaurite così le argomentazioni sulle teorie generali possiamo riprendere il discorso sui principi e sui problemi giuridici che si debbono tener presenti per una eventuale regolamentazione del diritto di dare e di ricevere informazioni per mezzo della radio e della televisione previsto sia dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nonchè infine dal Patto Internazionale sui diritti civili e politici⁽²⁰⁾.

(18) Per la c.d. teoria della libertà dell'aria nelle sue varie espressioni e gradazioni vedasi l'abbondante bibliografia indicata da U. LEANZA, *Fenomeni di contiguità aerea nel diritto internazionale*, Napoli 1961, p. 60, n. 23. Per l'analoga tra gli spazi aerei e gli spazi marini vedere le note 23 e 25. Per la cosiddetta teoria della sovranità dell'aria vedere le note 28-37 del volume citato.

(19) W. GORENFLOS, *Die internationale Funkwellenverteilung als Rechtsproblem*, in *Jahrbuch für internationales Recht*, 8, 1959, p. 138 ss.; nonchè KRAUSE, *Der internationale Fernmeldeverein*, *ibidem*, 9, 1960, pp. 52-53.

(20) Atti emanati dall'A.G. delle N.U., il primo, in data 10 dicembre 1948; il terzo approvato all'unanimità dallo stesso organo il 16 dicembre 1966; il secondo promanato dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950.

a) Il principio della concessione delle frequenze.

Esso è vecchio quasi quanto le attività della radio: leggi di natura limitano strettamente lo spettro delle frequenze mentre la domanda di esse è in continuo aumento. A meno di una scoperta rivoluzionaria la domanda raggiungerà livelli altissimi; pertanto il principio rimarrà una pietra angolare nell'organizzazione delle telecomunicazioni ⁽²¹⁾.

Per quanto riguarda la concessione delle licenze ministeriali si deve dire che è anch'esso un principio consolidato; esso viene ribadito dall'art. 18 del regolamento di Ginevra: «nessuna stazione trasmittente può essere creata o messa in funzione da una persona privata o da una impresa senza una licenza emessa dal governo del paese al quale la stazione è giuridicamente sottoposta».

La norma si rifà alle stazioni trasmettenti in generale, siano esse audiovisive fisse o mobili (inclusi quindi i satelliti) e di qualunque altra natura. Non si fa alcuna distinzione tra le stazioni operanti entro o fuori i limiti territoriali dello Stato.

Gli stati hanno il diritto e l'obbligo di fronte agli altri stati contraenti di rendere esecutivo questo principio contro tutte le imprese radio, che secondo i principi comuni del diritto internazionale, rientrano nella loro giurisdizione. Il principio si applica quindi anche alle cosiddette radio «pirata». Si può porre il problema se la pratica delle licenze ministeriali non sia contraria al principio della libertà di informazione così decisamente affermata dalle N.U. e da altre autorevoli assemblee ⁽²²⁾.

In primo luogo si deve riconoscere che è dubbio se la libertà di informazione goda di una protezione giuridica certa posta secondo i prevalenti principi del diritto internazionale; in secondo luogo, così come fu previsto nel citato memorandum del Segre-

⁽²¹⁾ Cfr. M. DAVIS, *op. cit.*, p. 351.

⁽²²⁾ W. RUDOLF, *Informationsfreiheit und Rundfunk im Völkerrecht*, in *Jahrbuch für internationales Recht*, V, 1954, p. 256 ss.

tario generale delle N.U., il carattere particolare delle comunicazioni radio-elettriche rende la concessione delle frequenze e le licenze una necessità.

Prova interessante di questo assunto si trova nell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁽²³⁾. Tale articolo protegge la libertà di espressione e la libertà di « ricevere un'informazione imparziale e le idee senza interferenze della pubblica autorità e senza riguardo alle frontiere », ma nella proposizione successiva si fa una concessione alla necessità dei governi di sottoporre a licenza le stazioni radio: « Questo articolo non impedisce agli stati di imporre licenze alle imprese di radio-diffusione, televisione e cinema ».

b) Notifica e registrazione delle frequenze.

In questo campo è stata notevole l'attività svolta nel secondo dopo-guerra dal Comitato internazionale per la registrazione delle frequenze, sorto per iniziativa degli stati membri dell'I.T.U.⁽²⁴⁾. I compiti del Comitato vengono inseriti dagli autori anglo-sassoni in categorie ignote al diritto italiano e cioè nella classe delle funzioni quasi-giudiziarie e in quella delle funzioni quasi-amministrative⁽²⁵⁾. La registrazione non assicura

(23) Sia detto per inciso che la dizione ufficiale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è in realtà « Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ».

(24) Il Comitato Internazionale è composto di 11 membri indipendenti esperti in radiocomunicazioni, tutti cittadini di stati diversi eletti dall'ultima conferenza amministrativa; essi lavorano in permanenza a Ginevra; eleggono tra loro il proprio presidente ed il vice-presidente. Il compito principale del Comitato è quello di decidere se le assegnazioni di frequenze fatte da diversi paesi membri alle loro stazioni radio-elettriche (e che essi hanno notificato al Comitato) sono conformi alle disposizioni della Convenzione e del Regolamento e non provocano interferenze nocive ad altre stazioni. Se la conclusione del Comitato è favorevole, la frequenza notificata viene registrata su apposito elenco che il Comitato tiene aggiornato e si ha così un riconoscimento ufficiale della frequenza.

Al Comitato arrivano in media ogni settimana circa 1700 notificazioni di assegnazione o di modifica di frequenza. La Conferenza dei plenipotenziari di Montreux ha deciso che, a partire dal 1967, il numero dei membri del Comitato sia ridotto a cinque.

(25) J. EVENSEN, *Aspects of modern radio communications*, in *Recueil des Cours*, 115, 1965, II, p. 535 ss.

di solito il diritto della protezione internazionale delle frequenze; essa serve come notificazione pubblica che una determinata frequenza è stata assegnata ad un determinato utente ⁽²⁶⁾; tuttavia la questione è controversa.

c) Il principio del soddisfacente servizio nazionale.

Tale principio è stato introdotto dalla Convenzione sulle telecomunicazioni di Madrid del 1932.

Uno degli aspetti del principio è quello di far conoscere che numero e che tipo di frequenza un paese possa ottenere in assegnazione; un secondo aspetto è quello di sapere sino a qual punto il principio possa influire sulle stazioni di trasmissione già operanti; un terzo aspetto è quello di protezione contro le interferenze dannose provocate ai servizi nazionali diretti fuori dei propri confini (cioè, per esempio, contro le interferenze dannose provocate agli ascoltatori fuori del territorio nazionale).

Il regolamento di Madrid del 1932, all'art. 7 comma 6 stabilisce: «In linea di principio la potenza delle stazioni radio non deve superare la misura necessaria per assicurare economicamente un servizio nazionale effettivo di alta qualità entro i confini dello stato».

Il principio dell'effettivo servizio nazionale qui posto non è assoluto; esso reca la specificazione «in linea di principio», ma ad ogni modo e senza alcun dubbio esso introduceva un'obbligazione giuridica che, in caso di inosservanza, poteva essere invocata dagli altri contraenti della convenzione.

Anche gli accordi regionali sud-americani del 10 aprile 1935 e del 20 giugno 1937 prevedevano espressamente che un soddisfacente servizio nazionale doveva essere la guida per misurare la potenza delle stazioni trasmettenti ⁽²⁷⁾.

Nelle convenzioni del dopoguerra il principio è stato mantenuto specialmente per la radio-diffusione. L'art. 45 della Con-

⁽²⁶⁾ G.A. CODDING Jr., *Jamming and the protection of frequency assignments*, in *A.J.I.L.*, 49, 1955, p. 385 ss.

⁽²⁷⁾ I testi delle Convenzioni nate dalla Conferenza inter-americana sulle

venzione di Ginevra del 1959 stabilisce che « è opportuno limitare il numero delle frequenze e lo spazio spettrale al minimo essenziale per fornire i servizi necessari in modo soddisfacente » ma la sua formulazione è, come si legge, piuttosto debole, e gli stati membri potrebbero invocarlo presumibilmente soltanto in casi di flagrante abuso.

La Convenzione europea di radio-diffusione del 15 settembre 1948 prevedeva anch'essa il ricorso al principio dell'effettivo servizio nazionale fissandone le modalità in modo piuttosto rigido ed attraverso uno schema estremamente complesso ⁽²⁸⁾.

d) Proibizione delle interferenze dannose.

Il problema si pone direttamente o indirettamente in tutte le questioni attinenti alla radiodiffusione. La nozione di « interferenza dannosa » non è nuova, sebbene sia stata definita per la prima volta soltanto nella Convenzione di Atlantic City del 1947 (nell'Allegato 2) e ripresa nella Convenzione di Ginevra del 1959 che così la enuncia « ... qualunque emissione, radiazione o induzione che mette in pericolo il funzionamento del servizio radio di navigazione o di altri servizi di sicurezza o che seriamente degrada, impedisce o ripetutamente interrompe un servizio di radio-diffusione che opera secondo i regolamenti internazionali della radio » (Allegato 3).

Ne consegue che nella definizione si opera una distinzione tra servizi di radio-navigazione e servizi di sicurezza da una

radio-comunicazioni (Avana, 1 novembre 1937) e dall'Unione africana delle telecomunicazioni, si trovano in HUDSON, *International Legislation*, VII, 1935, p. 180 e p. 190.

⁽²⁸⁾ Il testo della Convenzione di Copenhagen del 1948 è stato pubblicato a cura del Segretariato dell'I.T.U. Per notizie sulla conferenza vedi, ESPING, *La conférence européenne pour l'examen de l'utilisation des bandes de fréquences de télévision et de radiodiffusion entre 41 et 216 mc/s*, in *Journal des Télécommunications*, 1953, pp. 66-68. Il successivo accordo di Stoccolma del 1961 è stato ugualmente pubblicato a cura dell'I.T.U.

parte e di altri servizi di radio-diffusione dall'altra (ivi inclusi la diffusione radio e televisiva).

L'art. 47 della stessa Convenzione stabilisce tra l'altro: « tutte le stazioni, qualunque sia il loro compito, debbono essere create e funzionare in modo da non provocare dannose interferenze ai servizi o comunicazioni radio degli altri membri o degli enti privati o di altri istituti privati debitamente autorizzati a svolgere il servizio radio e che operano secondo le prescrizioni del regolamento radio ».

La proibizione dell'interferenza dannosa è formulata in termini generali e pertanto include tutte le stazioni per qualunque scopo costituite.

e) Principi che regolano le attività della radio nello spazio extra-atmosferico (o cosmico).

Può sembrare prematuro tentare di indicare i principi che regolano tale attività; i problemi sono così diversi e nuovi che rifarsi semplicemente ai principi tradizionali del diritto marittimo o del diritto aeronautico o ai concetti di occupazione di territorio e simili potrebbe piuttosto ostacolare che sviluppare un diritto spaziale o cosmico razionale. Ma se questo può essere vero è anche vero d'altra parte che se un diritto internazionale dello spazio si sta sviluppando esso non potrà procedere senza servirsi in ragionevole misura dei concetti consolidati del diritto internazionale.

Nella Risoluzione n. 1721/XVI del 20 dicembre 1961 ribadita dalla Dichiarazione del 13 dicembre 1963 sui principi giuridici che debbono governare le attività umane nello spazio, l'Assemblea generale delle N.U. afferma tra l'altro che « il diritto internazionale e specialmente lo statuto delle N.U. si applicano allo spazio ed ai corpi celesti; che essi sono liberi all'esplorazione e all'uso di tutti i paesi; che essi non sono soggetti all'appropriazione e che l'esplorazione e l'uso dello spazio saranno effettuati a beneficio e nell'interesse di tutta l'umanità; che infine, nell'esplorazione e nell'uso dello spazio, gli stati saranno

guidati dal principio della cooperazione e della reciproca assistenza ».

Così le Nazioni Unite proclamavano immediatamente il principio dell'internazionalizzazione dello spazio extra-atmosferico: il funzionamento dei satelliti artificiali dipende non solo dai collegamenti radio effettivi e non disturbati con le stazioni terrestri che li dirigono, ma perfino il lancio in sè comporta una relazione ben precisa tra satellite e stazione-guida a terra; il lancio del Telestar (10 luglio 1962) indica che una nuova epoca si è aperta con la possibilità di servirsi del satellite per la ritrasmissione delle comunicazioni internazionali. La presenza di questo satellite e di quelli successivamente lanciati solleva problemi politico-giuridici di alto interesse che debbono venire rapidamente risolti per evitare l'anarchia nelle comunicazioni a distanza.

Nella fase attuale di sviluppo sembra ovvio che entro pochi anni le comunicazioni spaziali in grado di raggiungere ogni angolo della terra potranno essere trasmesse direttamente al singolo ascoltatore o spettatore.

La Conferenza di Ginevra del 1959 prese in considerazione il problema dei satelliti, ma il regolamento adottato fu immediatamente superato dalla realtà tant'è vero che nell'ottobre del 1963 veniva convocata una conferenza straordinaria che adottava un nuovo regolamento ⁽²⁹⁾.

Allo scopo di far cessare le trasmissioni radio dei satelliti abbandonati l'art. 7 comma 24 prevede che le stazioni spaziali debbano essere munite di congegni in grado di sospendere o di interrompere le trasmissioni allo scopo di evitare il sovraffollamento delle bande di frequenza nello spazio. Poichè le trasmissioni dei programmi dai satelliti possono essere dirette attualmente verso gli ascoltatori o gli spettatori soltanto attraverso le loro stazioni nazionali, rimangono in vigore i tradizionali principi del diritto internazionale. Ma molto più complessi diven-

⁽²⁹⁾ Vedi *Final Acts of the extraordinary administrative radio conference*. Genève 1963, pubblicato dall'I.T.U. l'8 novembre 1963.

teranno i problemi che sorgeranno allorquando, in un prossimo futuro, sarà possibile trasmettere i programmi provenienti da satelliti operanti in determinate zone « strategiche » direttamente verso gli apparecchi radio e televisivi di tutto il mondo, simultaneamente senza l'intervento delle singole amministrazioni nazionali. Si tratta di un problema che non è esclusivamente tecnico o giuridico ma soprattutto politico.

Vorranno gli Stati accettare una tale ricezione diretta senza prendere ampie contromisure?

f) I principi che vietano la propaganda per mezzo della radio.

Le norme che abbiamo sin qui esaminate non sono applicabili che in minima parte alle trasmissioni nello spazio extra-atmosferico e poichè le trasmissioni dovrebbero servire come strumenti di pace e di cooperazione internazionale così la propaganda offensiva o le notizie false o distorte dovranno essere proibite nelle future convenzioni ⁽³⁰⁾.

Gli sforzi per impedire che i programmi divengano una forza distruttiva delle relazioni internazionali sono cominciati sin dal marzo 1931 allorchè venne concluso un accordo tra gli enti radiofonici di Polonia e di Germania, nel quale veniva posto un principio-guida; i due Paesi s'impegnavano infatti a « fare tutto quanto in loro potere per garantire che in materia politica religiosa economica intellettuale o artistica le trasmissioni non compromettano in alcun modo lo spirito di cooperazione e di comprensione che è necessario se le trasmissioni radio debbono adempiere alla loro missione di unire tutte le nazioni » ⁽³¹⁾.

Esistono numerosi accordi bilaterali su questa materia, ed una Convenzione multilaterale ancora in vigore che risale al

⁽³⁰⁾ Così si esprime J. PERSIN, *Will space be open to piracy?*, in *Telecommunications Journal*, XXX, 1963, p. 112.

⁽³¹⁾ Il testo dell'accordo trovasi in *Journal des Télécommunications*, I, 1934, p. 327.

23 settembre 1936 ed alla quale aderirono 28 Stati; essa è stata ratificata da 13 Stati⁽³²⁾.

È lecito chiedersi a proposito della convenzione se, poichè enuncia principi generali di diritto internazionale che vincolano tutti gli Stati, essa sia obbligatoria soltanto per gli Stati che l'hanno ratificata ovvero per tutti gli Stati membri della comunità internazionale. Lo sviluppo del diritto internazionale dopo la seconda guerra mondiale fa ritenere che se le norme poste in una convenzione assumono anche il carattere di principi del diritto internazionale generale tali norme debbono essere considerate vincolanti per tutti gli Stati.

A questo proposito si richiama l'attenzione su alcune previsioni dello statuto delle N.U., su alcuni principi fondamentali posti nel progetto della dichiarazione delle N.U. del 6 dicembre 1949 su diritti e sui doveri degli stati, sulla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sulla Convenzione delle N.U. del 9 dicembre 1948 sul genocidio, sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo come pure sui principi relativi ai crimini di guerra, ai crimini contro la pace e contro l'umanità formulati per la prima volta nel processo di Norimberga.

Prima di indicare quali siano i principi generali applicabili in questo particolare campo dobbiamo chiarire che ovviamente non tutti i modi di radio-propagazione delle notizie e delle informazioni sono proibiti⁽³³⁾: anche la diffusione di notizie a carattere politico non è illecita in sé. Alcuni scrittori⁽³⁴⁾ hanno sostenuto che nel diritto internazionale moderno esiste il principio della libertà d'informazione che non solo consente la diffusione delle notizie e delle informazioni oltre le frontiere ma che sarebbe illecito per lo stato « ricevente » il disturbo della

(32) Il testo trovasi nella *League of Nations treaty series*, 186, 1938, p. 302. Assenti dalla Conferenza Stati Uniti, Germania, Giappone e Cina; l'Italia che aveva partecipato ai lavori iniziali ben presto se ne ritirava.

(33) Vedi WHITTON, *op. cit.*

(34) Vedi RUDOLPH, *op. cit.*, p. 259.

ricezione di tali programmi. Tale opinione si fonda in parte sull'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che proclama: « ognuno ha il diritto di cercare, ricevere e impartire informazioni ed idee con ogni mezzo e oltre tutte le frontiere » ed in parte sulla Risoluzione dell'A.G. del 15 dicembre 1950 secondo la quale il disturbo di tali programmi provenienti dall'esterno viola il principio fondamentale della libertà di informazione ⁽³⁵⁾.

Tali affermazioni potrebbero risultare efficaci « de jure condendo », ma non è possibile sostenere che si tratti di norme vigenti dell'ordinamento internazionale ⁽³⁶⁾.

Si potrebbe tracciare una linea di separazione tra la diffusione di notizie ed i programmi ammissibili da una parte e programmi e notizie da considerare illeciti secondo le norme del diritto internazionale dell'altra: ma come stabilire l'esatto confine tra i due tipi di trasmissione?

Occorre richiamare ancora una volta l'art. 2 comma 2 dello statuto delle N.U. nel quale si stabilisce che i membri dell'organizzazione debbono adempiere in buona fede alle obbligazioni assunte. Il principio del non-intervento degli stati nelle questioni interne degli altri può servire da guida nello stabilire norme generali di diritto internazionale nella propaganda radiofonica; ma la buona fede dell'uno potrebbe non essere accettabile per l'altro: siamo evidentemente in un campo estremamente delicato.

Dall'art. 1 comma 2 dello stesso statuto con il quale le N.U. si assumono il compito di sviluppare amichevoli relazioni tra i popoli si desume che il reciproco rispetto tra i membri comporta il diritto all'autodeterminazione, per cui l'art. 1 della Convenzione del 1936 che proibisce le trasmissioni che possono riuscire

⁽³⁵⁾ Sulla libertà e il diritto all'informazione oltre ai due testi citati esiste un progetto di Convenzione relativa al diritto di rettifica emanato dall'A.G. durante la sessione VII del 1952, ed infine l'art. 19 del Patto sui diritti civili e politici approvato all'unanimità dall'A.G. delle N.U. il 16 dicembre 1966.

⁽³⁶⁾ O' CONNELL, *International Law*, I, London 1965, p. 331.

di detrimento alla comprensione internazionale o che incitano la popolazione contro l'organizzazione statale o contro il governo può essere considerato come principio generale di diritto, applicabile anche agli stati non-contraenti oltre che agli stati aderenti.

Così, analogamente, in virtù degli articoli 1 e 2 dello statuto e secondo i quali gli stati membri debbono adoperarsi per il mantenimento della pace internazionale, l'art. 2 della stessa Convenzione del 1936, che proibisce programmi radio incitanti alla guerra, esprime un principio generale di diritto; così come il tenore dello stesso statuto enfatizzando le relazioni amichevoli tra gli stati e l'obbligazione della cooperazione per la soluzione dei problemi internazionali porta a concludere che l'art. 3 della citata Convenzione assume il carattere di un principio generale: le dichiarazioni false o distorte relative a relazioni internazionali (e per quanto ci interessa relative alla libertà di ricevere e di fornire informazioni) volutamente o involontariamente trasmesse debbono esser considerate contrarie al diritto internazionale.

g) Problemi relativi alle radio « pirata ».

Si tratta di problemi nuovi che hanno interessato principalmente gli stati marittimi dell'Europa occidentale (la prima radio è apparsa nelle acque scandinave nel 1958; da allora ne sono entrate in funzione altre 11, senza contare quella nell'Adriatico che sembra esser rimasta allo stato di progetto). Si è trattato sempre di stazioni finanziate dalla pubblicità commerciale; inerente alla loro natura è il fatto che nessuno stato se ne rende responsabile e che sono nel complesso incontrollabili. Pertanto nessuno può prevedere a quale uso possono esser destinate se si consente la loro diffusione illimitata⁽³⁷⁾. Le loro attività consistono in trasmissioni non autorizzate di programmi

(37) H.F. van PANHUY, *Legal aspects of pirate broadcasting: a Dutch approach*, in *A.J.I.L.*, 60, 1966, p. 303.

radio e televisivi da navi o da galleggianti ancorati subito fuori delle acque territoriali dello stato verso il quale sono diretti i loro programmi. È in corso attualmente la costruzione di installazioni fisse sullo zoccolo continentale e si è parlato di aerei che verrebbero adibiti alla stessa funzione.

Queste unità non sono « pirati » nel senso tradizionale del termine; tuttavia il nome è stato universalmente adottato poichè operano senza alcuna licenza ministeriale, su lunghezze d'onda non autorizzate, e spesso da navi non registrate o registrate sotto bandiere di comodo: nel complesso operano in aperta contravvenzione alle convenzioni ed ai regolamenti internazionali vigenti.

Si direbbe che le radio pirata operino nella convinzione che in alto mare e nello spazio aereo ad esso sovrastante esista un vuoto giuridico nel quale esse possono inserirsi liberamente; oppure, secondo un'attribuzione più maliziosa, che le norme del diritto statale e internazionale sono così deboli e confuse e l'esecutività delle leggi così scarsa che esse possono sopravvivere senza esser sottoposte ad autentiche e serie sanzioni giuridiche ⁽³⁶⁾.

Se queste ipotesi fossero fondate sulla logica e fossero accettabili e quindi accettate, la conseguenza che ne deriverebbe sarebbe che il lavoro svolto negli ultimi 60 anni dai governi e dalle amministrazioni responsabili per creare un codice dell'etere non avrebbe più senso; un tanto non può essere e non è stato accettato dai governi responsabili.

Le norme fondamentali di diritto violate dalle radio-pirata sono in genere: il principio che regge la concessione di licenze contenuto nella Convenzione di Ginevra e nel relativo regolamento; quello della concessione delle frequenze previsto all'art. 3 e seguenti del regolamento radio in vigore; quello della

⁽³⁶⁾ J. EVENSEN, *Certain aspects of international law concerning the operation of pirate stations from ships and airplanes*, London 1960.

notifica obbligatoria e della registrazione delle frequenze previsti all'art. 12 della Convenzione sulle telecomunicazioni e all'art. 9 del regolamento annesso; quello relativo al soddisfacente servizio nazionale contenuto nell'art. 45 della Convenzione; quello relativo alle interferenze dannose posto nell'articolo 47 della stessa Convenzione.

Oltre a questi e altri principi generali applicabili a tutti i servizi di radio-comunicazione le radio-pirata violano le norme del regolamento del Cairo del 1938, ripetute nel regolamento di Atlantic City del 1947 all'art. 28 comma 5 e nel regolamento di Ginevra all'art. 28 comma 6 i quali stabiliscono: «L'attività del servizio di radiodiffusione da stazioni mobili in mare e al di sopra del mare è proibita».

La questione dell'applicabilità delle convenzioni e dei regolamenti contro le attività delle radio-pirata ha sollevato questioni giuridiche interessanti e complesse.

La Conferenza amministrativa straordinaria di Ginevra adottava la raccomandazione n. 16 relativa a misure da intraprendere per impedire il funzionamento di tali stazioni, poste al di fuori dei territori nazionali⁽³⁹⁾.

La raccomandazione, nell'osservare che le stazioni pirata sono in conflitto con il regolamento radio, che la loro attività è contraria all'ordinato impiego dello spettro delle frequenze e che esse rendono difficile l'applicazione delle leggi nazionali a causa della loro sede che è di solito al di fuori della giurisdizione territoriale degli stati interessati statuisce che: «le amministrazioni domandino ai loro governi di studiare tutti i possibili mezzi diretti o indiretti per impedire o sospendere tali operazioni e, quando il caso, per adottare le misure necessarie».

Alcuni dubbi sono stati avanzati a questo riguardo dagli studiosi, alcuni dei quali si fondano su un concetto di sovranità extra-territoriale che, comprensibile alla fine del 19° o all'inizio

⁽³⁹⁾ Il testo del documento trovasi inserito nell'*Atto finale della Conferenza*, p. 559.

del 20° secolo, non è più accettabile; la tendenza odierna della dottrina e della prassi è orientata verso la internazionalizzazione dei rapporti e la maggior interdipendenza degli stati. Poichè non è realizzabile un'applicazione sovranazionale di questi principi di diritto internazionale, agli organi statali dev'essere consentito di agire contro tali violazioni.

I crimini di guerra o quelli contro i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali previsti nei Patti internazionali del 1966⁽⁴⁰⁾, i crimini contro la pace, il genocidio e la pirateria tradizionale ricadono nella categoria dei delitti punibili internazionalmente; anche altri tipi di crimini vengono considerati crimini internazionali per effetto di convenzioni, quali la falsificazione dei francobolli e delle monete⁽⁴¹⁾ e il traffico di stupefacenti⁽⁴²⁾ e di schiavi⁽⁴³⁾.

Non intendiamo affermare che le attività delle radio-pirata siano crimini internazionali nello stesso senso degli esempi testè proposti, nè la Convenzione del 1959 contiene norme che conferiscono agli stati un certo potere contro tali stazioni; ma sarebbe egualmente insostenibile affermare, per es., che il diritto internazionale impedisce ad uno stato di servirsi delle norme della Convenzione contro un operatore straniero di una stazione pirata.

⁽⁴⁰⁾ La tutela internazionale dei diritti fondamentali dell'uomo viene garantita da due patti o trattati sui diritti dell'uomo, approvati all'unanimità dall'A.G. delle N.U. il 16 dicembre 1966; oltre al Patto sui diritti economici sociali e culturali ed al Patto sui diritti civili e politici, essa ha approvato a maggioranza un Protocollo facoltativo annesso al Patto sui diritti civili e politici e riguardante i reclami dei privati.

⁽⁴¹⁾ La convenzione per la repressione del falso nummario è stata firmata a Ginevra il 20 aprile 1929 ed è entrata in vigore il 22 febbraio 1931 (testo in *Rivista di diritto internazionale*, 1935, p. 421).

⁽⁴²⁾ La prima conferenza internaz. si riuniva a Shanghai nel 1909 per stabilire il controllo sugli stupefacenti; sono attualmente in vigore le Convenzioni del 1912 e 1925 emendata; 1931, emanata; il Protocollo del 1948 e del 1953 e infine la Convenzione del 1961 predisposta a cura della Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO).

⁽⁴³⁾ Sono in vigore la Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926 nonchè la Convenzione suppletiva di Ginevra del 4 settembre 1956.

Le radio pirata lavorano nel tentativo di sfuggire al diritto e all'ordinamento internazionali; perciò nell'interesse della comunità internazionale nel suo insieme lo stato ha il diritto, per mezzo della legislazione nazionale, di perseguire le violazioni del diritto internazionale.

Ma è questa legislazione nazionale che non si è ancora affermata, anche perchè la Convenzione ed il suo regolamento, mentre contengono proibizioni dirette contro l'attività delle stazioni, non suggeriscono quali passi gli stati membri possano compiere per rendere effettive le proibizioni.

Allo scopo di coordinare gli sforzi degli stati interessati il Comitato giuridico del Consiglio d'Europa inseriva all'ordine del giorno delle sessioni del 1962 la questione della preparazione di un « Accordo europeo per la prevenzione delle trasmissioni provenienti da stazioni dislocate fuori dei territori nazionali » (leggi radio-pirata); il 22 gennaio 1965 il Consiglio d'Europa adottava il testo dell'accordo, firmato da 10 Paesi e ratificato sinora da 3 di essi ⁽⁴⁴⁾.

Gli articoli dall'1 al 6, che trattano questioni di fondo, portano il segno del compromesso, necessario per presentare un testo accettabile da tutti o almeno dalla grande maggioranza degli interessati.

L'art. 1 fornisce tra l'altro la definizione di stazione pirata, senza impiegare tale aggettivo, naturalmente: « stazioni trasmettenti che sono installate o mantenute a bordo di navi, aerei oppure su ogni oggetto galleggiante o sospeso nell'aria ... fuori dei territori nazionali ».

È sorta subito una questione di interpretazione dell'art. 1 e ci si è domandati se la definizione comprende anche le strutture fisse poggiate sul fondo del mare o sullo zoccolo continentale; la materia non era stata prevista dal Comitato giuridico perchè le attività delle radio pirata si limitavano a quel tempo

(44) Belgio, Danimarca e Svezia; l'Accordo è entrato in vigore il 19 ottobre 1967.

alle navi o ai corpi galleggianti; e anche se all'art. 4b quasi per inciso si menzionano le stazioni installate su oggetti poggiati o sostenuti dal fondo del mare si ha l'impressione che la Convenzione non sia automaticamente applicabile a tali strutture fisse.

Ci sarebbero altre critiche da rivolgere all'accordo: e sebbene esso sia stato formulato piuttosto cautamente, costituisce un importante passo per la protezione del diritto e dell'ordine nel campo delle radio-comunicazioni di fronte ad uno sviluppo che, se lasciato incontrollato, potrebbe diventare una seria minaccia per tutta la comunità internazionale.

È auspicabile che l'Accordo europeo sia preso ad esempio per altri accordi regionali e che esso venga emendato al più presto, anche per includervi un principio che sancisca l'obbligatorietà delle norme a proposito delle strutture trasmettenti fisse.

Circa il modo con il quale gli stati potrebbero rimediare all'attuale situazione si possono prospettare due ipotesi sulle quali non ci intrattiamo in questa sede, accontentandoci di enunciarle: 1) lo stato potrebbe creare una zona contigua fuori delle sue acque territoriali per l'esercizio di attività radiotelevisive in modo da estendere le proprie leggi a tale zona e proteggersi così dalle radio non autorizzate; 2) lo stato potrebbe invocare a sostegno del suo intervento l'istituto dello zoccolo continentale.

h) Problemi provocati dalle inadempienze convenzionali e regolamentari.

I rimedi contro le inadempienze possono distinguersi in due gruppi: *a)* sanzioni fondate sul diritto statale; *b)* sanzioni fondate sul diritto internazionale. Conseguie dai principi generali dell'ordinamento internazionale che gli Stati che partecipano ad atti internazionali hanno l'obbligo di renderne esecutive le norme contro ogni persona, impresa o amministrazione soggetti alla loro giurisdizione. Questo obbligo impone ai governi il dovere di emanare le leggi necessarie. Quasi tutte le Con-

venzioni sulle telecomunicazioni del passato e quelle attualmente in vigore prevedono espressamente questa obbligazione anche se essa deriva già dalle norme generali dell'ordinamento.

Il problema della sanzione sul piano internazionale è più precario e complesso. Se un governo viola le sue obbligazioni nasce il problema per lo stato leso di sapere quali sanzioni siano possibili.

Sia detto chiaramente che molte delle obbligazioni imposte negli atti relativi alle telecomunicazioni sono formulate con estrema e forse con eccessiva cautela e soggette ad un numero cospicuo di termini e di condizioni per cui la loro esecuzione è piuttosto complessa; e ciò a prescindere dalle difficoltà esistenti nell'attuazione delle sanzioni proprie del diritto internazionale.

La Convenzione sulle telecomunicazioni in vigore prevede all'art. 27 che « I membri possono comporre le loro controversie su questioni relative all'applicazione della convenzione o del regolamento previste all'art. 14 attraverso canali diplomatici o secondo procedure stabilite da trattati bilaterali o multilaterali conclusi tra di essi per la risoluzione delle dispute internazionali, o con qualunque altro mezzo concordato ». Ma il comma 2 dello stesso articolo prevede anche uno strumento speciale per la soluzione dei conflitti: « Se nessuno di questi mezzi viene adottato, ogni membro parte nella controversia può sottoporre la questione ad arbitrato secondo la procedura stabilita nell'allegato 4 ».

L'art. 10 dell'Allegato 4 prevede tra l'altro che la sentenza arbitrale sarà definitiva e vincolante per le parti in lite.

Anche la Convenzione europea per la radiodiffusione del 15 settembre 1948 si riferisce all'arbitrato come mezzo per la risoluzione dei conflitti in materia di radiodiffusione ⁽⁴⁵⁾. Evidentemente la speciale procedura arbitrale stabilita nelle due convenzioni è obbligatoria solo per le parti contraenti; ma in

⁽⁴⁵⁾ Il testo della Convenzione europea di Copenhagen è stato pubblicato a cura del Segretariato dell'I.T.U. nel 1948, a Berna.

una controversia eventuale anche altri stati potrebbero essere indotti a seguire la stessa procedura.

11. Quanto è stato sin qui esposto può offrire una chiave per entrare nel mondo delle telecomunicazioni; sembra superfluo sottolineare quale e quanta importanza rivestano la radio-diffusione la televisione il telefono e il telegrafo in relazione al diritto di informazione: un semplice raffronto potrebbe sottolineare la differenza numerica tra i lettori di giornali e di riviste e gli utenti dei mezzi di telecomunicazione, ma sarebbe una semplice curiosità statistica.

Si è inteso ad ogni modo chiarire che l'affermazione e la protezione del diritto all'informazione (diritto attivo e diritto passivo, cioè diritto di dare e quello di ricevere informazioni) deve tener conto di ostacoli e di difficoltà di varia e complessa natura.

Da più parti si è levato l'auspicio per la creazione in seno alle Nazioni Unite di un Alto Commissario per la protezione dei diritti dell'uomo⁽⁴⁶⁾.

Una proposta relativa alla creazione di tale organismo risale al 1965, cioè alla XX sessione dell'Assemblea generale delle N.U. che la demandò allo studio della Commissione dei diritti dell'uomo la quale, nella precedente sessione aveva a sua volta affidato lo studio della questione a uno speciale Gruppo di lavoro. Sulla base dei lavori del detto Gruppo di lavoro e di altri documenti la Commissione riprendeva l'esame della questione e approvava infine⁽⁴⁷⁾ con 20 voti contro 7 e 2 astensioni una risoluzione intitolata « Questione relativa all'attuazione dei diritti umani per mezzo di un alto Commissario delle N.U. per i diritti umani o di qualsiasi altro organo internazionale appropriato ».

⁽⁴⁶⁾ Vedi art. 16 della Dichiarazione finale del Congresso di Grado (settembre 1968) promosso dal « Centro internazionale di studi per la protezione dei diritti dell'uomo » di Pesaro, in *Giustizia Nuova*, Bari 15 novembre 1968.

⁽⁴⁷⁾ XXIII sessione svoltasi a Ginevra dal 20 febbraio al 23 marzo 1967; documento n. E/4322.

Con detta risoluzione la Commissione trasmetteva al Consiglio economico e sociale un progetto di risoluzione da passare poi all'Assemblea generale. Su proposta della III Commissione (A/7006) tale questione veniva di nuovo rinviata dall'Assemblea alla successiva sessione (Risol. n. 2333/XXII). L'Assemblea decideva tuttavia di dare alla questione una priorità sulle altre e pregava il Segretario generale di fornirle tutta la documentazione relativa alla creazione di un Alto Commissario stabilita in applicazione delle risoluzioni della stessa Assemblea (2062/XX) del Consiglio economico e sociale (1237/XLII) e della Commissione dei diritti umani⁽⁴⁸⁾.

Si ritiene di non condividere tale auspicio perchè gli istituti internazionali esistenti, ed in particolare le Nazioni Unite e gli organismi ad essa collegati, se investiti dei necessari poteri attraverso opportune modifiche statutarie, possono provvedere a tutelare i diritti umani nel settore della propria competenza e quindi, nel complesso, in tutti i settori dell'attività umana, senza dover ricorrere alla creazione di un altro organo il quale a sua volta richiederà una strutturazione burocratica del personale e degli uffici e aggiungerà ulteriori complicazioni al già grave problema del coordinamento fra enti internazionali.

(48) Vedi *La Comunità internazionale*, gennaio 1968, p. 111 e relative note. L'A.G. delle N.U., rinviava ancora la nomina di un Alto Commissario alla XXIV sessione (vedi *La Comunità internazionale*, gennaio 1969, p. 74).

CARLO FEDERICO GROSSO

**RESPONSABILITÀ PENALE PER I REATI
COMMESSI COL MEZZO DELLA STAMPA**

CAPITOLO I

STAMPA, REATO COMMESSO A MEZZO STAMPA, DIRETTORE E VICE-DIRETTORE RESPONSABILE, EDITORE E STAMPATORE AI SENSI DEGLI ARTT. 57 E SEGUENTI DEL CODICE PENALE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il concetto di « stampa o stampato » che rileva ai sensi degli artt. 57 e segg. c.p. — 3. Nozione di « reato commesso col mezzo della stampa ». — 4. Cenni sul momento consumativo dei reati commessi col mezzo della stampa. — 5. Le nozioni di stampa periodica e di stampa non periodica. — 6. I concetti di stampa regolare e di stampa clandestina. — 7. L'autore. — Il direttore e il vice-direttore responsabile della stampa periodica. — 8. L'editore e lo stampatore.

1. In questo studio intendiamo affrontare il tema della responsabilità penale per i reati compiuti col mezzo della stampa. I confini della ricerca che ci attende risultano quindi chiaramente ristretti ad un settore soltanto della vasta gamma di problemi penalistici che il fenomeno della stampa suscita a diversi livelli: in sintesi, posta la realizzazione di un illecito penale col mezzo della stampa, dovremo individuare chi, e soprattutto a quali condizioni, potrà essere chiamato a subire il peso della sanzione penale con la quale l'ordinamento reagisce a tale situazione.

Si tratta tuttavia di una ricerca soltanto in apparenza a raggio limitato: la realtà di una disciplina articolata e sotto molti aspetti infelice, la conseguente difficoltà di determinare il contenuto delle regole di diritto che devono trovare nei singoli casi applicazione, l'incalzare di principi costituzionali ai quali esse devono ispirarsi per non incorrere nel vizio di illegittimità, pongono infatti, come vedremo, l'interprete di fronte a numerosi problemi, talvolta veri e propri « nodi gordiani », che è tutt'altro che agevole puntualizzare in soluzioni convincenti.

La materia che ci accingiamo ad approfondire, dicevamo, costituisce l'oggetto di una disciplina articolata. Il codice penale, modificato ai sensi della legge 4 marzo 1958 n. 127, dispone infatti che:

— in caso di « reati commessi col mezzo della stampa periodica », « salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vice-direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, a titolo di colpa, se un reato è commesso, con la pena stabilita per tale reato, diminuita in misura non eccedente un terzo » (art. 57);

— in caso di « reati commessi col mezzo della stampa non periodica », « le disposizioni di cui al precedente articolo si applicano all'editore, se l'autore della pubblicazione è ignoto o non imputabile, ovvero allo stampatore, se l'editore non è indicato o non è imputabile » (art. 57-bis);

— infine — reati commessi col mezzo della stampa clandestina — « le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e diffusione della stampa periodica e non periodica » (art. 58).

Responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa regolare, dunque, e responsabilità per gli illeciti compiuti tramite la stampa clandestina; responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa periodica, e responsabilità per gli illeciti posti in essere tramite la stampa non periodica.

A ciascuno di questi schemi corrisponde una disciplina diversa. Prima di entrare nel vivo della problematica suscitata da ognuno di essi, ci sembra tuttavia necessario procedere ad alcune precisazioni di carattere preliminare, le quali valgano a mettere a fuoco la materia sulla quale gli artt. 57 e segg. c.p. sono chiamati ad operare: nozione di stampa o stampato, concetto di reato commesso a mezzo stampa, di stampa pe-

riodica, non periodica, regolare, clandestina, nonchè nozione di autore, direttore e vice-direttore responsabile, editore e stampatore.

Soltanto una volta chiarito il significato che questi concetti assumono nel quadro della legislazione penale sarà infatti consentito affrontare l'analisi delle differenti fattispecie configurate dalla legge 4 marzo 1958 n. 127 con una sufficiente consapevolezza dei dati sui quali esse sono destinate ad incidere: il che è presupposto indispensabile per chi intenda ricostruire in una prospettiva non astratta, ma legata alla considerazione della realtà giuridico-sociologica sulla quale si innestano le singole *regulae iuris*, la dimensione dell'obbligo la cui inosservanza dà luogo a responsabilità penale ai sensi dell'art. 57 c.p., o dell'art. 57-bis c.p., o ancora dell'art. 58 c.p.

2. In dottrina sembra pacifico che agli effetti della disciplina predisposta negli artt. 57 e segg. c.p. ha rilievo il concetto di « stampa » o « stampato » enunciato nell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948, n. 47: « sono considerate stampe o stampati, ai fini di questa legge, tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione » (1).

Un motivo di perplessità può essere suscitato, è vero, dal fatto che l'art. 1 citato limita espressamente la sua sfera di incidenza alle disposizioni contenute nella sola legge 8 febbraio 1948. Non pare comunque seriamente contestabile che la definizione *de qua* valga a caratterizzare anche il concetto di stampa che rileva ai sensi degli artt. 57 e segg. c.p. (2).

È, innanzitutto, escluso che in alternativa alla nozione di cui all'art. 1 si possa utilmente invocare la definizione contem-

(1) Per tutti v. CANTARANO, *Codice della legislazione sulla stampa*, s.d., p. 106 s.; Id., *Regime giuridico della stampa*, 1960, p. 136 s.; NUVOLONE, *Reati di stampa*, 1951, p. 12 s.

(2) Sul problema cfr. CANTARANO, *Codice*, cit., p. 106 s.; Id., *Regime*, cit., p. 136 s.

plata nell'art. 65 del R.D. 18 aprile 1940 n. 689, la quale è stata dettata a fini del tutto particolare, l'applicazione delle tariffe postali ⁽³⁾.

Nè si potrebbe fondatamente sostenere che, stante la limitazione surriferita, in materia di reati commessi col mezzo della stampa rileva il concetto che si ricava, sia pure indirettamente, dall'art. 662 c.p. e dall'art. 111 R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (riproduzione tipografica, litografica, fotografica o ottenuta attraverso un'altra qualunque arte di stampa o di riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari) ⁽⁴⁾.

Si consideri infatti la legge 8 febbraio citata. Essa contiene alcune disposizioni in tema di reati commessi col mezzo della stampa: gli artt. 9 (pubblicazione delle condanne per reato commesso mediante un periodico), 11 (responsabilità civile), 13 (pene per la diffamazione a mezzo stampa) e 21 (competenza e forme del giudizio per i reati commessi col mezzo della stampa); disposizioni nei confronti delle quali rileva ovviamente il concetto di « stampato » di cui all'art. 1.

Ebbene, poichè è impossibile che agli effetti di queste norme debba valere una nozione di « stampa », e che nei confronti della disciplina enunciata dal codice penale (modificata in seguito dalla legge 4 marzo 1958 n. 127) continui ad operare una nozione diversa, si deve ritenere che la legislazione del 1948 ha dettato un concetto soltanto in apparenza limitato « alle disposizioni di tale legge », ma in realtà efficace anche nei confronti delle norme contenute negli artt. 57 e segg. c.p.; che a tale concetto ha fatto poi riferimento il legislatore del 1958 nel rinnovare la disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ CANTARANO, *Codice*, cit., p. 106 s.; *Id.*, *Regime*, cit., p. 137.

⁽⁴⁾ Sul punto, ancora, CANTARANO, *Codice*, cit., p. 106; *Id.*, *Regime*, cit., p. 137.

⁽⁵⁾ CANTARANO, *Codice*, cit., p. 107; *Id.*, *Regime*, cit., p. 137 s. Il problema se la definizione legale di « stampa » sia efficace nei confronti delle sole disposizioni contenute nella legge sulla stampa, ovvero si estenda altresì alle disposizioni

Questo rapidamente precisato, passiamo ora ad analizzare la definizione *de qua*. Essa ha modificato, almeno stando alla lettera della legge, i concetti di « stampa » o « stampato » che avevano rilievo precedentemente.

L'art. 1 dell'Editto Albertino, enunciando una nozione che è stata, nella sostanza, ripresa da leggi successive, parlava di « stampa e di qualsivoglia artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi », e quindi di « stampati, incisioni, litografie, oggetti di plastica e simili » ⁽⁶⁾.

Tale definizione fu peraltro oggetto di critica da parte della dottrina: si osservò che la menzione del solo mezzo « meccanico » di riproduzione rischiava di escludere arbitrariamente dal raggio della nozione legislativa le riproduzioni ottenute attraverso procedimenti diversi, di natura chimica ⁽⁷⁾; si suggerirono pertanto formulazioni differenti: considerare appunto, accanto alle riproduzioni meccaniche, quelle chimiche ⁽⁸⁾, o impiegare locuzioni più generiche, in grado di dare rilievo ad ogni possibile mezzo di riproduzione, esistente o che la scienza avrebbe potuto scoprire in futuro ⁽⁹⁾.

Il codice Zanardelli, nel configurare la contravvenzione di esercizio abusivo dell'arte tipografica (art. 442), venne in seguito a fornire un concetto che parzialmente teneva conto di tali osservazioni: « stampato » risultava infatti il prodotto dell'arte « tipografica, litografica, fotografica o altra arte di ripro-

in materia di stampa contenute in altre leggi, è stato affrontato, e risolto in senso analogo, dalla dottrina tedesca. Sul punto, per tutti, cfr. LÖFFLER, *Presserecht Kommentar*, 1955, p. 93, e autori ivi citati.

⁽⁶⁾ L'art. 1 dell'Editto Albertino sulla stampa stabiliva, più precisamente, che « la manifestazione del pensiero per mezzo della stampa e di qualsivoglia artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi, è libera: quindi ogni pubblicazione di stampati, incisioni, litografie, oggetti di plastica e simili è permessa con che si osservino le norme seguenti ».

⁽⁷⁾ Per tutti cfr. MANFREDI, *Il diritto penale della stampa*, 1881, p. 159 ss.; OLLANDINI, *Stampa (polizia della)*, in *Dig. it.*, vol. XXII, parte 1, 1899-1903, p. 681.

⁽⁸⁾ BUCCELLATI, *La legge sulla stampa moderata dalla legge*, 1880, p. 39; EL-LERO, *Trattati criminali*, 1875, p. 288.

⁽⁹⁾ MANFREDI, *Il diritto penale*, cit., p. 162 s.

duzione in molteplici esemplari con mezzi meccanici o chimici»⁽¹⁰⁾; un concetto, è stato osservato⁽¹¹⁾, alla cui luce deve essere interpretato l'art. 1 dell'Editto sulla stampa.

Già abbiamo accennato che il codice penale Rocco (articolo 662) ed il R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (art. 111) hanno ribadito la definizione di cui al predetto art. 442; mentre, agli effetti dell'applicazione delle tariffe postali, l'art. 65 del R.D. 18 aprile 1940 stabilì che «sono considerate stampe, ed ammesse a fruire della tariffa relativa, le impressioni o le riproduzioni fatte su carta o su altra materia assimilabile alla carta, su pergamena o su cartone, per mezzo della tipografia, dell'incisione, della litografia, dell'autografia, o di qualsiasi procedimento meccanico facile a riconoscersi, eccetto il calco, la macchina da scrivere e i timbri a caratteri mobili».

La definizione di cui alla legge del 1948 si differenzia dunque da quelle che la hanno preceduta nel tempo, segnatamente da quella che si desume dall'art. 662 c.p. Quale è, tuttavia, la reale portata della «innovazione»?

Atteniamoci, per il momento, alle indicazioni che sembrerebbe possibile ricavare da un confronto letterale fra le differenti disposizioni in parola.

Ai sensi degli artt. 662 e 111 citati apparivano qualificabili come «stampati» le sole riproduzioni ottenute con mezzi meccanici e chimici in grado di garantire «una molteplicità di esemplari»: i risultati dell'arte tipografica, quindi, della litografia, della fotografia, dell'incisione, della xilografia ecc.; tutto sommato, ancora, le copie realizzate mediante l'impiego di ciclostile; sembravano peraltro chiaramente escluse le riproduzioni prodotte con l'impiego di strumenti, o accorgimenti,

⁽¹⁰⁾ Sul punto cfr. MAJNO, *Commento al codice penale italiano*, 4ª rist. della 3ª ed., 1924, p. 232.

⁽¹¹⁾ Così VESCOVI, *Stampa (reati commessi col mezzo della)*, in *Dig. it.*, vol. XXII, parte I, 1899-1903, p. 721; nonché PUGLIA, *Reati di stampa e reati commessi col mezzo della stampa*, in *Enc. del dir. pen. it. coordinato da Pessina*, vol. IX, 1909, p. 1032.

inidonei a produrre agevolmente copie numerose: la dattilografia, o l'uso della carta carbone al fine di ottenere più copie del medesimo manoscritto ⁽¹²⁾.

L'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, come abbiamo visto, pur impiegando la medesima tecnica di definizione dello stampato in rapporto al mezzo che è servito a realizzarlo ⁽¹³⁾, non ribadisce che deve trattarsi di uno strumento meccanico o fisico-chimico « idoneo a garantire una elevata pluralità di esemplari »; si limita a parlare di « riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici ». Alla lettera, dunque, non sembrerebbe possibile nutrire incertezze: il concetto nuovo di « stampato » è più ampio del precedente; involge, in particolare, senz'altro anche il dattiloscritto, copia ottenuta con uno strumento di carattere meccanico.

Ma ciò non è tutto. Individuato lo « stampato » come il risultato di un procedimento meccanico o fisico-chimico di impressione in molteplici esemplari, la legislazione anteriore a quella che ha trovato corpo nell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 non pareva porre altri requisiti; tale articolo 1 ha invece precisato che in tanto il prodotto di uno strumento meccanico o fisico-chimico di riproduzione può essere considerato legalmente come una « stampa », in quanto risulti « in qualunque modo destinato alla pubblicazione ». Alla luce di questo chiarimento non pare di conseguenza più discutibile che la impressione per uso personale (del tipografo o del committente) non

⁽¹²⁾ Il problema, non avvertito in Italia, è stato invece oggetto di una attenta messa a fuoco in Germania, dove, pure, la legge sulla stampa definisce lo stampato come il prodotto di una attività di riproduzione in molteplici esemplari ottenuto attraverso l'impiego di mezzi meccanici o chimici di riproduzione. Sul punto, in posizione critica circa la possibilità di estendere ai dattiloscritti la nozione legale di stampa, cfr. EBNER, *Das deutsche Pressrecht*, vol. I di *Das deutsche Zeitungsrecht*, 1909, p. 10; KUTZINGER, *Das Reichsgesetz über die Presse*, 1920, p. 15; LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 96 s., al quale si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali.

⁽¹³⁾ In posizione critica circa questo tipo di soluzione legislativa del problema cfr. JANNITI PIROMALLO, *La legge sulla stampa*, 2^a ed., 1957, p. 52 s.

può essere qualificata come « stampato » giuridicamente rilevante ai sensi della legge 8 febbraio 1948 n. 47 ⁽¹⁴⁾.

Sono queste, peraltro, davvero tutte conclusioni accettabili?

La disciplina in certo senso rigoristica dettata in materia di stampa — indicazioni obbligatorie, ampliamento dell'ambito normale della responsabilità penale per i reati commessi per suo tramite, registrazione dei periodici, e via dicendo — come è noto viene giustificata in ragione della particolare potenzialità lesiva che gli stampati, in quanto strumenti di rapida ed incisiva diffusione del pensiero, inevitabilmente presentano ⁽¹⁵⁾. Se questo è vero, si rivela di conseguenza senz'altro apprezzabile l'aver espressamente precisato che tale disciplina può trovare applicazione nei limiti in cui il prodotto dell'arte tipografica, fotografica, litografica ecc. sia destinato ad essere, appunto, diffuso fra il pubblico.

Precisi motivi di resistenza parrebbe invece suscitare, tuttaprima, l'allargamento del concetto *de quo* ad involgere riproduzioni che tradizionalmente, e secondo lo stesso linguaggio corrente, certo non sono considerate « stampe »: segnatamente le copie dattiloscritte destinate ad essere « pubblicate » ⁽¹⁶⁾.

Contro questa tesi si potrebbe, in primo luogo, osservare che nella dattilografia l'attività manuale è pur sempre prepon-

⁽¹⁴⁾ Sul punto cfr. Cass. 15 dicembre 1951, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1951, 3° quadr., p. 726; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 135.

⁽¹⁵⁾ Per tutti cfr. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 13 ss.

⁽¹⁶⁾ Si badi, peraltro, che la stessa giurisprudenza riconosce ormai concordemente carattere di stampato ai sensi dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 alle copie ottenute tramite ciclostile, che pure secondo il linguaggio corrente non sono stampe. Cfr. Cass. 1 aprile 1968, in *Mass. dec. pen.*, 1968, p. 464; Cass. 14 maggio 1960, in *Giust. pen.*, 1961, II, c. 359 m. 462; Cass. 14 febbraio 1966, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1966, p. 1166, m. 1820; Cass. 1° marzo 1961, *ivi*, 1961, p. 888, m. 1841; Cass. 23 maggio 1962, *ivi*, 1963, p. 210, m. 311. Per una posizione analoga nella dottrina tedesca cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 97. La realtà è che la legge italiana sulla stampa, come altre legislazioni (tedesca, austriaca; diversamente quella inglese, francese, svizzera: v. le indicazioni in LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 101), dà rilievo ad una nozione lata di « stampato », la quale trascende i confini di ciò che costituisce una stampa nel senso corrente del termine; ed il problema è stabilire fin dove si estende tale allargamento.

derante rispetto alla macchina⁽¹⁷⁾; che ci si trova cioè dinanzi, più che ad un vero e proprio procedimento di riproduzione meccanica, ad un mero processo di meccanizzazione della scrittura. Ed in secondo luogo sembrerebbe possibile rilevare che, accettandola, si rischierebbe di dare vita ad una disciplina difficilmente difendibile sul piano delle conseguenze pratiche.

Amnesso che tali copie costituiscano degli « stampati » agli effetti della legge 8 febbraio 1948 n. 47, taluno potrebbe infatti rilevare, esse risulteranno assoggettate alle prescrizioni di legge che vigono appunto in materia di stampa: dovranno contenere le indicazioni obbligatorie di cui all'art. 2 della legge 8 febbraio 1948; l'inosservanza di queste disposizioni potrà concretare uno dei reati previsti dagli artt. 16 e 17 della medesima legge; ai sensi dell'art. 1 della legge 2 febbraio 1939 n. 374, modificato ex D.L.Lt. 31 agosto 1945 n. 660, lo « stampatore »⁽¹⁸⁾ avrà l'obbligo di consegnare quattro esemplari alla prefettura ed un esemplare alla procura della repubblica; e via dicendo. Con il che si verrebbe tuttavia a dare corpo a conseguenze aberranti. Si pensi: la direzione di una scuola sarebbe tenuta a consegnare alla prefettura ed alla procura della repubblica esemplari di ogni avviso, circolare, istruzione interna ecc. affissi in bacheca; l'insegnante che distribuisse ai suoi allievi copie da lui dattiloscritte di un esercizio scritto rischierebbe di essere sottoposto al medesimo obbligo; certamente lo sarebbe il titolare di una grossa azienda che facesse circolare fra i suoi dipendenti degli ordini di servizio; e così via.

(17) LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 97, il quale soggiunge -- ma l'osservazione è valida nei soli confronti della legge tedesca la quale nel definire la stampa fa pur sempre capo ai soli mezzi che permettono una riproduzione in molteplici esemplari — che la macchina da scrivere non permette una sufficiente moltiplicazione dello scritto.

(18) Nel caso di riproduzione dattilografica destinata ad essere pubblicata (come in quello della riproduzione tramite ciclostile), a volere fare propria una recente decisione della Cassazione (7 luglio 1968, in *Mass. dec. pen.*, 1968, p. 967), l'obbligo di consegna incomberebbe non già su chi ha materialmente provveduto alla riproduzione, bensì su chi ha la disponibilità del mezzo meccanico e normalmente ne autorizza o ne controlla l'uso.

A nostro avviso non si tratta tuttavia di rilievi in grado di costringere ad abbandonare l'idea di allargare la nozione legale di stampato penalmente rilevante oltre i suoi confini tradizionali.

Già abbiamo osservato che la lettera dell'art. 1 della legge, citata, del 1948 orienta chiaramente verso la soluzione estensiva; e respingerla si dimostra difficile, non appena si consideri che se il legislatore avesse realmente voluto contemplare i soli mezzi idonei a garantire una rapida moltiplicazione in copie dell'originale, avrebbe potuto esternare facilmente questa sua intenzione nella formulazione dell'art. 1 stesso ⁽¹⁹⁾.

Si valuti d'altronde, ora, il problema alla luce della *ratio* che è alla radice della disciplina della stampa.

In via generalissima è già possibile rilevare che pure con la dattilografia è dato ottenere, sebbene con maggiore fatica, una pluralità di esemplari in grado di realizzare una diffusione ampia dell'idea fra i consociati: tramite la loro messa in commercio, distribuzione, spedizione, e via dicendo. Ritenerne la vendita, la distribuzione ecc. gli unici strumenti di pubblicazione costituirebbe d'altro canto un modo parziale di concepire il fenomeno della circolazione delle idee contenute in uno stampato. Ad un risultato abbastanza simile, e sovente altrettanto e forse ancora più incisivo, si può infatti pervenire anche disponendo di un numero limitato di copie: attraverso la loro affissione in pubblico ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Al che si potrebbe aggiungere che il legislatore del 1948 doveva avere presente la definizione di cui all'art. 65 del R.D. 18 aprile 1940, nel quale « il calcolo, la macchina da scrivere e i timbri a caratteri mobili » erano espressamente esclusi dal novero dei mezzi di riproduzione in grado di concretare uno stampato; e di qui ricavare *a contrario* che la mancata esclusione nell'art. 1 della legge sulla stampa sta a significare la volontà di comprenderli.

⁽²⁰⁾ Sul punto cfr. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 135; questa è d'altronde opinione pacifica in Germania, dove la legge, a differenza di quella italiana, definisce espressamente il concetto di pubblicazione, e fra i mezzi tramite i quali essa può essere realizzata menziona l'esposizione pubblica: per tutti v. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 102 ss.

Ebbene, in questa prospettiva potrebbe addirittura apparire motivata una legislazione la quale ponesse principi e vincoli comuni — eliminazione dell'anonimo attraverso la imposizione di indicazioni obbligatorie, disciplina particolare per i reati commessi per loro tramite ecc. — nei confronti di tutti gli scritti, pure di quelli stesi a mano, i quali siano destinati ad un uso che permetta la diffusione del loro contenuto fra un numero elevato, potenzialmente indeterminato di persone.

La legge del 1948 non è giunta a tanto. Ha comunque contemplato, per la prima volta nella legislazione italiana, un particolare tipo di periodico, il « giornale murale », stampato destinato ad essere affisso pubblicamente il quale, alla condizione che « abbia un titolo ed una normale periodicità di pubblicazione », è regolato dalle disposizioni della legge 8 febbraio 1948 « anche se in parte manoscritto » (21). E con ragione ha ulteriormente stabilito — a questo punto sembrerebbe lecito aggiungere — l'estensione del concetto legale di « stampato », nonchè l'applicazione delle norme sulla stampa, a tutte le riproduzioni ottenute con mezzi meccanici, segnatamente ai dattiloscritti che siano destinati ad essere affissi pubblicamente, o comunque a ricevere una diffusione tale da potere essere qualificata come pubblicazione (22).

Questo precisato, domandiamoci ora se davvero la interpretazione che abbiamo visto imporsi come preferibile conduca necessariamente ai risultati aberranti dei quali abbiamo testè fatto cenno. A tale scopo consideriamo separatamente le due forme nelle quali la pubblicazione può sostanzarsi: distribuzione e affissione pubblica dell'opera.

(21) Sulla nozione e sulla disciplina dei giornali murali si veda, per tutti, JANNITTI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 98 ss.; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 163 ss., ai quali rinviamo per ulteriori indicazioni di dottrina e giurisprudenza.

(22) *Contra*, Cass. 14 maggio 1960, in *Giust. pen.* 1961, II, c. 359, m. 462, la quale parla di « possibilità di riproduzione rapida in un numero non determinato di copie eguali ».

La giurisprudenza afferma pressochè costantemente che il fenomeno della pubblicazione non è escluso dalla circostanza che lo stampato, anzichè essere messo a disposizione di un numero potenzialmente indeterminato di soggetti, sia distribuito fra gli appartenenti di un gruppo chiuso, fra una cerchia prefissa di persone (es., i dipendenti di una azienda, gli iscritti ad un sindacato, ad una scuola, ad un ordine professionale ecc.)⁽²³⁾: «massima» ineccepibile, non appena si consideri che pure in questa seconda ipotesi si può verificare quel fenomeno di diffusione ampia del pensiero, caratteristica dello stampato, che giustifica l'applicazione della disciplina sulla stampa⁽²⁴⁾. A nostro avviso è tuttavia necessario «correggere» tale affermazione, sottolineando che esiste comunque un limite al di là del quale la distribuzione cessa dal costituire una pubblicazione: quante volte essa consiste nell'affidamento dello scritto a determinati soggetti, non molto numerosi, in un contesto tale da fare obiettivamente presumere che esso sia destinato a loro soltanto, e che non subirà, in conseguenza della consegna, una circolazione tale da concretare quella dimensione di pericolosità che è propria del mezzo della stampa⁽²⁵⁾. Esempi: le copie dattiloscritte date in lettura ad alcuni amici allo scopo di ottenere un giudizio sul

(23) Cfr. Cass. 14 febbraio 1966, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1966, p. 1166, m. 1820; Cass. 28 febbraio 1958, in *Giust. pen.*, 1958, II, c. 462, m. 450; Cass. 15 dicembre 1952, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1952, 1° quadr., p. 191, m. 34; Cass. 22 aprile 1952, *ivi*, 1952, 2° quadr., p. 417, m. 2417; in dottrina v. d'altronde CANTARANO, *Regime*, cit., p. 135; JANNITI PIROMALLO, *I notiziari sindacali e la legge sulla stampa*, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1952, 1° quadr., p. 192 s. Sul problema, nella dottrina tedesca, cfr. ERNER, *Das deutsche Pressrecht*, cit. p. 11; KITZINGER, *Das Reichsgesetz*, cit., p. 18; LÖFFLER, *Pressrecht*, cit., p. 107, e autori *ivi* citati.

(24) Diffusione, anzi, che molte volte può essere assai più ampia che nei casi di stampati destinati ad essere diffusi fra un numero di persone *a priori* indeterminato: si pensi, ad esempio, al bollettino di una grossa azienda spedito a tutti i dipendenti, paragonato al piccolo foglio locale praticamente privo di acquirenti.

(25) Per un accenno in questo senso cfr. DESSI, *Sul concetto di stampa periodica*, in *Arch. ric. giur.* 1958, II, c. 80s.; sul problema si vedano KITZINGER, *Das Reichsgesetz*, cit., p. 22; LÖFFLER, *Pressrecht*, cit., p. 106.

contenuto dell'opera ⁽²⁶⁾, le tesi di laurea depositate in segreteria e destinate ai membri della commissione, le lettere di convocazione di un organo collegiale, gli ordini di servizio distribuiti a pochi dipendenti di un ente, e così via ⁽²⁷⁾.

Se questo è vero, alcune delle situazioni-limite nei confronti delle quali sembrerebbe effettivamente assurdo applicare i principi dettati in materia di stampa risultano di conseguenza estranee alla nozione legale di stampato, e pertanto al raggio della relativa disciplina. Si esamini d'altronde, adesso, il fenomeno dell'affissione pubblica.

È prima di tutto escluso, per il difetto del carattere della pubblicità, che concreti una forma di pubblicazione l'affissione che non avvenga in luogo pubblico, aperto al pubblico, ovvero in un contesto tale da fare presumere, per il numero delle persone ammesse, per la notorietà dell'avvenimento ecc., la natura non privata della esposizione stessa ⁽²⁸⁾.

Pure nel quadro delle ipotesi qualificabili come « pubbliche affissioni » ci sembra tuttavia individuabile una linea di demarcazione al di là della quale esse non possono essere considerate come « pubblicazioni » ai sensi della legislazione sulla stampa. Ciò si verifica quando l'esposizione dello stampato non ha lo scopo di portare a conoscenza di un numero vasto, potenzialmente indeterminato di persone il contenuto dello scritto, bensì risponde ad una mera esigenza di pubblicità che deve essere data a determinati atti che interessano specificamente una cerchia più o meno ampia di persone ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Cfr. ad esempio EBNER, *Pressrecht*, cit., p. 12.

⁽²⁷⁾ Per ulteriori esempi DESSI, *Sul concetto*, cit., p. 79 s.; LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 106. Si badi che queste considerazioni, valide nei confronti delle copie dattiloscritte, lo sono ovviamente altresì nei confronti di ogni altro tipo di stampato.

⁽²⁸⁾ Nozione che si ricava dall'art. 266 c.p. Sul problema, in Germania, cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 104 s.

⁽²⁹⁾ Contrario ad una distinzione fra pubblicazione e mero rispetto di un postulato di pubblicità sembra invece NUVOLONE, *I reati*, cit., p. 147.

Si considerino infatti situazioni quali l'esposizione in bacheca degli avvisi concernenti l'attività didattica o culturale di una scuola, o i risultati degli scrutini, l'affissione in un ministero del calendario delle prove di un concorso ecc. Si tratta, come è facile intuire, di documenti che interessano specificamente cerchie più o meno estese di soggetti, la cui esposizione pubblica risponde ad una esigenza di pubblicità connotata al loro stesso contenuto. La loro affissione, è vero, fa correre il rischio che un numero indeterminato di persone prenda conoscenza del loro oggetto; se l'esposizione avviene in un modo tale da fare presumere una volontà diretta a rendere edotti di tale contenuto i soli soggetti interessati, e non il pubblico in genere, pare tuttavia consentito ritenere che non si sia realizzata una « pubblicazione » dello scritto, bensì, appunto, il semplice rispetto di un postulato di pubblicità: allo stesso modo in cui non realizzerebbe una pubblicazione, nelle medesime ipotesi, il fatto che gli esemplari dattiloscritti fossero distribuiti, spediti ecc. agli interessati anzichè affissi.

Alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo, la interpretazione dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 che abbiamo testè presentato come possibile si rivela dunque assai meno azzardata di quanto poteva, a prima vista, sembrare. Si creda di accoglierla; si ritenga invece di respingerla nel nome di un ancoraggio ad un modello più tradizionale di « stampa », si impone comunque, a questo punto, ancora una precisazione.

Già abbiamo chiarito che per pubblicazione ⁽³⁰⁾ deve intendersi l'atto — messa in circolazione, vendita, affissione pubblica

⁽³⁰⁾ Per « pubblicazione », si badi, ai sensi dell'art. 1 della legge sulla stampa. La precisazione è importante perchè la legislazione italiana non impiega sempre il vocabolo « pubblicazione » nello stesso senso: talvolta esso indica infatti il fenomeno della riproduzione meccanica o fisico-chimica, con esclusione delle operazioni di diffusione (es., art. 5 della legge 4 marzo 1958 n. 127, che incrimina chiunque *in qualsiasi modo divulga* stampe o stampati *pubblicati* senza l'osservanza delle prescrizioni di legge sulla stampa periodica e non periodica); altre volte

ecc. — col 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 »⁽³¹⁾, alla condizione che ciò non avvenga nel quadro di determinate situazioni-limite.

Adesso dobbiamo domandarci se davvero a concretare il fenomeno *de quo* sia necessaria la messa a disposizione del pubblico tramite la vendita, la distribuzione, l'affissione ecc., ovvero sia sufficiente l'osservanza della disposizione contenuta nell'art. 1 della legge 2 febbraio 1939⁽³²⁾.

Il problema è controverso soprattutto in dottrina⁽³³⁾. Con

indica invece sia il fenomeno della riproduzione meccanica o fisico-chimica, sia quello della diffusione dello stampato (es., art. 9 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, il quale impone al direttore responsabile di eseguire gratuitamente la pubblicazione della sentenza); altra volta, ancora, il solo fenomeno della diffusione degli esemplari ottenuti tramite l'impiego di uno dei mezzi di riproduzione meccanica o fisico-chimica (v. l'art. 2 della legge 8 febbraio citata, il quale stabilisce che ogni stampato deve indicare il luogo della pubblicazione); altre volte, infine, il risultato del procedimento meccanico o fisico-chimico di riproduzione (es., art. 1 della legge 2 febbraio 1939 n. 374, che parla di « stampato o pubblicazione »). Sul punto cit., per tutti, MANCIONE, in *Arch. pen.*, 1962, II, p. 200 s. Per l'analisi di una situazione analoga nella legislazione tedesca, v. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 102.

(31) Così Cass. 28 febbraio 1958, in *Giust. pen.* 1958, II, c. 462, m. 450; Cass. 15 gennaio 1962, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1962, p. 304, m. 518; Trib. Trapani 21 novembre 1960, in *Arch. pen.*, 1962, II, p. 196. In dottrina CANTARANO, *Regime*, cit., p. 135; CAPALOTTA, *Alcune considerazioni d'insieme e di dettaglio sui reati di pre-stampa, di post-stampa e commessi col mezzo della stampa*, in *Studi Urbinati*, 1964-65, p. 113; COLACCI, *Postilla in tema di pubblicazione*, in *Arch. pen.*, 1962, II, p. 203; NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 152 s., 156 s.

(32) In altre parole, scontato che il fenomeno della diffusione tramite la vendita, la esposizione, la lettura pubblica valga a realizzare la pubblicazione di uno stampato, occorre accertare se a concretarla è sufficiente la consegna delle copie d'obbligo a norma dell'art. 1 di tale legge.

(33) Nella prima direzione cfr. COLACCI, *Postilla*, cit., p. 203 s.; MANZINI, *Trattato di dir. pen. it.*, 4° ed., 1964, vol. VIII, p. 604 nota 4; NUVOLONE, *I reati*, cit., p. 152, *passim*; nella seconda v. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 205 s.; CAPALOTTA, *Alcune*, cit., p. 113 ss. Il problema è stato discusso anche nella dottrina tedesca: v. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 109, c. autori ivi citati.

la giurisprudenza ora prevalente ⁽³⁴⁾ a noi pare che la risposta preferibile sia comunque la seconda.

Innanzitutto occorre sottolineare che parlando di « pubblicazione » non si può avere riguardo alla circolazione dell'idea contenuta nello stampato, bensì al semplice atto dell'« offerta dell'idea stessa al pubblico » ⁽³⁵⁾. Questo precisato, a risolvere il problema è sufficiente considerare la destinazione delle copie che devono essere consegnate alla prefettura ed alla procura della repubblica. Se si trattasse dell'osservanza di un obbligo imposto al solo scopo di garantire un controllo sul contenuto dello stampato da parte di determinate autorità, si potrebbe effettivamente dubitare che nella specie si possa parlare di pubblicazione; poichè gli esemplari consegnati alle autorità indicate nell'art. 1 della legge, citata, del 1939 sono destinati ad essere ulteriormente trasmessi a biblioteche pubbliche, nelle quali saranno a disposizione di chiunque abbia interesse a consultarli, pare invece legittimo seguire la tesi opposta ⁽³⁶⁾.

Su tale base a concretare la pubblicazione potrà dunque concorrere o la consegna a norma dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1939, ovvero la messa a disposizione del pubblico attraverso l'offerta in vendita, la spedizione, l'affissione ecc. In tanto la prima sarà tuttavia necessaria, in quanto lo stampato sia de-

⁽³⁴⁾ Cass. 9 novembre 1956, in *Riv. it. dir. pen.*, 1957, p. 843; Cass. 13 ottobre 1964, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1965, p. 396, m. 1609; sostanzialmente Cass. 12 marzo 1948, in *Riv. pen.*, 1948, p. 613; diversamente nella giurisprudenza meno recente: v. Cass. 23 marzo 1927, in *Giust. pen.* 1927, II, c. 322; Cass. 15 aprile 1932, *ivi*, 1932, II, c. 835.

⁽³⁵⁾ LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 104; NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 161, *passim*.

⁽³⁶⁾ Conforme, CAPALAZZA, *Alcune*, cit., p. 115. Nè ci sembra corretto rilevare (COLACCI, *Postilla*, cit., p. 204) che la legge stessa distingue la consegna dalla pubblicazione (art. 1 della legge 2 febbraio 1939 n. 374, il quale stabilisce che la consegna deve essere fatta prima che gli stampati siano messi in commercio, diffusione o distribuzione); scottato che il secondo fenomeno concreti una forma di pubblicazione, il problema è infatti accertare se essa si realizzi già col primo. Come non rileva osservare (MANZINI, *op. loc. ult. cit.*) che l'obbligo di consegna *de quo* è configurato esclusivamente nei confronti degli stampati italiani: tutt'al più si dovrà infatti ritenere che per quelli stranieri la pubblicazione si perfeziona con la sola diffusione.

stinato a ricevere una diffusione ulteriore attraverso uno dei mezzi che sostanziano la seconda: l'affidamento a poche persone di alcune copie di un'opera, la consegna delle tesi di laurea in segreteria, l'affissione nella bacheca di una scuola di un avviso dattiloscritto ecc., giusta quanto abbiamo in precedenza rilevato⁽³⁷⁾, non dovranno essere preceduti dal deposito degli esemplari prescritti presso la prefettura e la procura della repubblica. Se tale deposito è stato cionondimeno compiuto, esso varrà peraltro a realizzare già di per sè la pubblicazione quand'anche non sia seguito da una ulteriore diffusione dello stampato; come varrà ad integrare una pubblicazione, questa volta, almeno di regola, «illecita», la messa in vendita, la distribuzione ad un numero ampio di persone, l'affissione in luogo pubblico ecc. che non siano state precedute dalla consegna ai sensi dell'art. 1 della legge, citata, del 1939.

3. Individuato il concetto legale di «stampato», dobbiamo ora chiarire che cosa deve intendersi per reato commesso per suo tramite.

Come è stato giustamente rilevato, l'elemento «stampa» non rileva sempre allo stesso modo nel sistema giuridico-penale italiano. Vi sono, innanzitutto, reati che consistono nell'inosservanza di norme le quali predispongono determinate formalità che devono essere rispettate da chi intende procedere alla pubblicazione di uno stampato (indicazioni obbligatorie, preventiva registrazione dei periodici ecc.), ovvero nell'esercizio abusivo del procedimento tecnico stesso dello stampaggio (v. art. 662 c.p.). Vi sono, in secondo luogo, illeciti nei cui confronti la stampa opera come strumento col quale si concreta la lesione di un interesse protetto dalla legge penale (onore, buon costume, ordine pubblico ecc.): si tratta di reati comuni previsti dal codice penale o da altre leggi penali, contenuti negli scritti o nei

⁽³⁷⁾ Non si tratta infatti di «stampati» ai sensi dell'art. 1 della legge sulla stampa per difetto della destinazione alla pubblicazione.

disegni impressi con uno dei mezzi indicati nell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948, e rispetto ai quali la stampa agisce di regola come uno dei possibili modi di realizzazione (diffamazione, vilipendio, istigazione, rivelazione di segreti, e via dicendo). Vi sono infine figure criminose la cui condotta inizia posteriormente alla stampa, e che si sostanziano in azioni od omissioni che attengono al processo di pubblicazione, diffusione, divulgazione ecc. dello stampato (violazione delle formalità di consegna a norma della legge 2 febbraio 1939 n. 347; vendita di stampati dei quali è stato ordinato il sequestro; divulgazione di stampa clandestina; affissione fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente a tale scopo, e così via); fatti nei confronti dei quali la stampa funziona come presupposto, e che, almeno normalmente, sono puniti indipendentemente dal contenuto, lecito od illecito, dello stampato stesso ⁽³⁸⁾.

Tutte queste figure criminose possono essere considerate, in un quadro comune ma generalissimo, come «reati di stampa». La categoria dei reati commessi col mezzo della stampa, alla quale si riferiscono gli artt. 57 e segg. c.p., involge tuttavia, come è riconosciuto pacificamente da dottrina e giurisprudenza ⁽³⁹⁾, una parte soltanto di esse. Quali esattamente?

La legislazione italiana non contiene una definizione del concetto *de quo* ⁽⁴⁰⁾; il significato linguistico dell'espressione non è d'altronde di per sè in grado di suggerire una risposta si-

⁽³⁸⁾ Per un quadro preciso dei differenti modi in cui rileva l'elemento stampa cfr. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 143 ss., nonché CAPALOZZA, *Alcune*, cit., p. 102 ss.

⁽³⁹⁾ Per tutti cfr. ALFAVILLA, voce *Stampa (reati commessi col mezzo della)*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XII, parte I, 1940, p. 787; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 196; CAPALOZZA, *Alcune*, cit., p. 102 ss.; MANZINI, *Trattato*, cit., vol. II, p. 589; NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 143 ss.; PANNAIN, *Manuale di dir. pen., parte generale*, 3^a ed., 1962, p. 413; Cass. 20 giugno 1952, in *Giust. pen.*, 1952, III, c. 675, m. 647; Cass. 5 dicembre 1953, in *Riv. pen.*, 1954, II, p. 578; Cass. 7 gennaio 1955, *ivi*, 1955, II, p. 748.

⁽⁴⁰⁾ Per una situazione analoga, ma con problemi diversi, si veda la legislazione tedesca: sul punto cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 302 ss., e autori *ivi* citati.

cura ⁽⁴¹⁾. Cionondimeno non ci sembra che circoscrivere l'ampiezza della categoria sia particolarmente difficile.

Come sappiamo, il codice penale Rocco, modificato ai sensi della legge 4 marzo 1958 n. 127, ha dettato una disciplina analitica ed articolata in materia di «responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa». L'impronta che il legislatore ha dato a questa disciplina induce a ritenere che esso abbia inteso considerare, sotto il profilo di tale specie di illeciti, i soli reati nei confronti dei quali risulta configurabile la normativa predisposta dagli artt. 57 e segg. c.p.: in altre parole, come bene è stato osservato ⁽⁴²⁾, che non vi siano reati commessi a mezzo stampa all'infuori di quelli ai quali risultano applicabili le disposizioni contenute in tali articoli. Se questo è esatto, l'interprete sarà di conseguenza legittimato a cercare in essi le indicazioni in grado di delimitare la nozione della quale stiamo discutendo.

Si consideri dunque, in primo luogo, l'art. 57 c.p. Esso contempla la responsabilità, a titolo di colpa, del direttore o vicedirettore che «omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati». Il richiamo al *contenuto del periodico*, oggetto di controllo, induce dunque a ritenere che «commessi col mezzo della stampa» possano essere soltanto i reati contenuti nello stampato, e non già quelli che assumono quest'ultimo come presupposto del fatto, oggetto materiale della condotta, ovvero che concretano una forma di esercizio abusivo del procedimento tecnico di stampaggio.

Lo stesso art. 57 c.p., nonchè il successivo art. 57-bis c.p., prevedono d'altronde la punibilità dell'autore della pubblicazione. La precisazione secondo cui si tratta di illeciti della cui

⁽⁴¹⁾ Essa potrebbe infatti involgere sia i reati nei confronti dei quali la stampa opera come mezzo di realizzazione, sia altre ipotesi criminose, quali il mancato rispetto delle indicazioni obbligatorie, o la trasgressione della norma che impone al direttore di pubblicare le risposte o rettifiche ecc.

⁽⁴²⁾ CAPALOZZA, *Alcune*, cit., p. 125.

realizzazione è chiamato a rispondere, per primo, l'autore dello scritto, induce di conseguenza a ritenere che fra i reati che possono essere contenuti in uno stampato, « a mezzo stampa » siano soltanto quelli che appaiono riconducibili appunto alla condotta di un « autore »: vale a dire i reati, configurati dal codice o da una qualunque altra legge penale, nei cui confronti la stampa opera come uno dei possibili mezzi di realizzazione⁽⁴³⁾, e non già gli illeciti che consistono o nella inosservanza delle norme che prescrivono le formalità che devono essere rispettate da chi procede alla pubblicazione di uno stampato (indicazioni obbligatorie, preventiva registrazione dei periodici, dichiarazione di mutamento ai sensi dell'art. 6 della legge sulla stampa ecc.), ovvero nella trasgressione di quelle che impongono al direttore di pubblicare le risposte e le rettifiche, nonchè le sentenze di condanna per un reato commesso a mezzo stampa.

Si esamini, infine, l'art. 58 c.p. Esso stabilisce che « le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e sulla diffusione della stampa periodica e non periodica ». Come chiariremo meglio in seguito⁽⁴⁴⁾, in tale contesto come « legge sulla pubblicazione » rilevano le norme che enunciano i requisiti ai quali è subordinata la regolarità formale della stampa; per « legge sulla diffusione » la disciplina della pubblicazione, intesa come messa a disposizione del pubblico, comunque essa si realizzi, dello stampato. In questa prospettiva l'articolo 58 c.p. viene dunque a stabilire che le disposizioni che concernono i reati compiuti col mezzo della stampa regolare si ap-

(43) Questo, almeno di regola. Come bene è stato rilevato, nei reati commessi col mezzo della stampa, mentre di regola « il mezzo aggiunge solo un motivo di aggravamento o comunque fornisce solo una delle ipotesi di condotta », talvolta « la stampa è un elemento costitutivo tipico »: così NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 146; sul punto v. altresì CANTABANO, *Regione*, cit., p. 199 s.; CAPALAZZA, *Alcune*, cit., p. 110; ALTAVILLA, voce *Stampa*, cit., p. 787; MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 539.

(44) V. § 6 di questo capitolo.

plicano anche qualora la stampa stessa, o la sua pubblicazione, presentino irregolarità le quali sostanziano determinati illeciti previsti dalla legislazione sulla stampa: ma allora risulta netta, confermata, la distinzione fra i reati commessi appunto tramite la stampa (regolare o irregolare), assoggettati alla regolamentazione di cui agli artt. 57 e segg. c.p., e le irregolarità, concretanti gli illeciti predetti, le quali determinano una situazione di stampa clandestina.

Depurata dagli elementi che le sono estranei, la categoria *de qua* risulta dunque, a questo punto, chiaramente circoscritta: sono reati commessi col mezzo della stampa gli illeciti, contenuti in uno scritto o in un disegno stampato, nei confronti dei quali la stampa funziona, almeno di regola, come uno dei possibili strumenti di realizzazione; non sono invece tali i reati rispetto ai quali la stampa opera come presupposto del fatto, ovvero come oggetto materiale della condotta, nonchè le ipotesi criminose previste negli artt. 8, 16, 17, 18 e 19 della legge 8 febbraio 1948 n. 47⁽⁴⁵⁾.

4. Delineate le nozioni di « stampa » e di « reato commesso col mezzo della stampa », dobbiamo ora accennare ad un problema delicato: se agli effetti della realizzazione delle fattispecie criminose configurate negli artt. 57 e segg. c. p., e della conseguente applicazione della particolare disciplina ivi contemplata, sia necessaria, o no, la pubblicazione dello stampato⁽⁴⁶⁾.

A prima vista parrebbe naturale rispondere negativamente. Gli artt. 57 e segg. c.p., come sappiamo, configurano e disciplinano la responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della *stampa*; per stampa, nei loro confronti, secondo quanto

(45) V. gli autori e le sentenze citate alla nota 39.

(46) In materia di momento consumativo dei reati commessi a mezzo stampa la trattazione più completa rimane tuttora quella del NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 154 ss.

si ricava dall'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, deve intendersi la « riproduzione tipografica, o comunque ottenuta con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo *destinata alla pubblicazione* ». Su questa base parrebbe pertanto, tutt'prima, appunto semplice affermare che un reato a mezzo stampa si perfeziona, e si pongono di conseguenza i relativi problemi di responsabilità penale, non appena uno scritto o un disegno eriminoso risulta riprodotto con uno degli strumenti indicati nell'art. 1 della legge del 1948, e tale riproduzione è destinata ad essere pubblicata.

Ad una analisi più approfondita questa conclusione si rivela peraltro quantomeno affrettata.

Innanzitutto vi sono reati nei confronti dei quali le disposizioni incriminatrici di parte speciale esigono espressamente la « pubblicazione », e la cui consumazione non può pertanto non risultare ancorata, qualunque sia la soluzione che si creda di potere prospettare alla luce delle norme di parte generale, al momento in cui lo stampato esce dall'ambito tipografico od editoriale (si pensi, in primo luogo, alle fattispecie tipicizzate dagli artt. 656, 683, 684, 685 c.p. ⁽⁴⁷⁾; nonchè, in secondo luogo, agli illeciti configurati negli artt. 266, 303, 402, 403, 414, 415, 553, 661 ecc. c.p., nei quali è considerata modalità essenziale, o potenziale, di esecuzione che il fatto sia posto in essere « pubblicamente ») ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁷⁾ Su di esse cfr. NUVOTONE, *Reati*, cit., p. 152.

⁽⁴⁸⁾ La stessa legge penale precisa infatti (art. 266 comma 4°) che devono intendersi compiuti pubblicamente i reati commessi col mezzo della stampa o con altro mezzo di propaganda; in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone; in una riunione che, per il luogo in cui è tenuta, o per il numero degli intervenuti, o per lo scopo od oggetto di essa, abbia carattere di riunione non privata. Ebbene, ritenere che nelle fattispecie in parola il « reato commesso a mezzo stampa » si perfeziona indipendentemente dalla pubblicazione ci sembra impossibile: il fatto che la legge penale qualifichi la loro realizzazione a mezzo stampa come « avvenuta pubblicamente », nonchè l'accostamento, nell'art. 266 comma 4°, della loro esecuzione a mezzo stampa a forme di realizzazione nelle quali è palese la diffusione dell'idea fra il pubblico (luogo pubblico ecc.), inducono invero a ritenere che « commessi a mezzo stampa » ai sensi dell'art. 266

Ma non solo. Si considerino ora gli illeciti nei confronti dei quali la legge non richiede allo stesso modo espressamente la pubblicazione. Nel loro ambito è possibile tracciare una distinzione: ve ne sono alcuni i quali esigono la partecipazione dell'idea criminosa a terzi, o quantomeno la sua messa a disposizione di un numero più o meno vasto di persone (si pensi, da un lato, alla diffamazione; dall'altro ai reati di istigazione), e nei confronti dei quali, pertanto, la sola riproduzione ai sensi dell'art. 1 della legge sulla stampa non sembrerebbe in ogni caso sufficiente a concretare la loro consumazione; ve ne sono altri che, non postulando una analoga « partecipazione », parrebbero invece senz'altro configurabili nella dimensione di « reato consumato » già a chiusura delle operazioni di stampa (es., la fabbricazione di scritti [stampati] osceni di cui all'art. 528 c.p.; il delitto configurato nell'art. 292 c.p.)⁽⁴⁹⁾.

Ebbene, pure nei confronti di queste ultime ipotesi a noi pare che, *re melius perpensa*, in tanto sia consentito applicare la disciplina di cui agli artt. 57 e segg. c.p., in quanto l'illecito sia contenuto in uno stampato pubblicato. Vediamo.

La tesi secondo cui il *tempus commissi delicti* delle fattispecie configurate negli artt. 57 e segg. c.p. non dovrebbe essere posticipato al momento della pubblicazione, abbiamo accennato, pare trovare conferma nel fatto che l'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 non contempla la « diffusione » fra i requisiti della nozione legale di « stampa », e nella constatazione che gli artt. 57 e segg. c.p. non sembrano a loro volta condizionare alla pubblicazione stessa la consumazione delle fattispecie che essi prevedono.

L'art. 57 c.p., è vero, stabilisce che è punibile il direttore o il vicedirettore responsabile il quale « omette di esercitare sul

citato possono essere considerati i soli reati compiuti attraverso la pubblicazione di uno stampato contenente un illecito penale. Sul punto, conforme, MANZINI, *Trattato*, vol. IV, cit., p. 326.

⁽⁴⁹⁾ Per una analisi articolata del problema del *tempus commissi delicti* in relazione a queste diverse specie di reati, cfr. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 157 s.

contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della *pubblicazione* siano commessi reati... ». In precedenza abbiamo tuttavia precisato che talvolta la nostra legge usa questo vocabolo per indicare non già il fenomeno della messa a disposizione del pubblico, bensì la stessa realtà della stampa⁽⁵⁰⁾. E che nella disposizione in parola sia questo il significato che acquista verosimilmente rilievo sembra provato non appena si consideri che lo stesso art. 57 c.p. impiega una prima volta l'espressione « pubblicazione » (salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione) nel senso, inequivoco, di scritto stampato; che l'art. 57 bis c.p. ripete la medesima locuzione; e che l'art. 58 c.p. menziona infine la pubblicazione, contrapponendola alla diffusione, in una accezione sicuramente analoga: il che testimonia una unitarietà di indirizzo lessicale che è difficile considerare disatteso laddove l'art. 57 c.p. parla, come abbiamo visto, di « reato commesso col mezzo della pubblicazione ».

Si consideri tuttavia, ora, il problema in una prospettiva più ampia: alla luce della *ratio* che è a fondamento della disciplina della stampa, ed in particolare della responsabilità penale per i reati commessi per suo tramite.

Già abbiamo osservato che tale regolamentazione, rigoristica, si giustifica in considerazione della particolare potenzialità lesiva che caratterizza questo mezzo di diffusione del pensiero⁽⁵¹⁾.

Quando è, tuttavia, che tale « pericolosità » può dirsi veramente realizzata? Certo non ancora quando lo stampato, pur essendo destinato ad essere pubblicato, si trova in tipografia, o comunque nell'ambito editoriale, poichè in questo stadio si può parlare, tutt'al più, di una semplice situazione di « pericolo di pericolo »; bensì quando, avvenuta la pubblicazione, lo

(50) V. *retro* nota 30.

(51) Cfr. *retro* § 2.

stampato stesso può essere consultato, letto, da un numero più o meno vasto di persone.

Ora, il legislatore ragionando sul filo di un rigido criterio di prevenzione avrebbe ovviamente potuto anticipare la perfezione del reato a mezzo stampa al momento, anteriore a quello della pubblicazione, in cui si è conclusa la impressione dello stampato destinato ad essere diffuso. Quando ha inteso perseguire a titolo di « reato consumato » anzichè di « delitto tentato » una fattispecie la quale concreta una mera situazione di pericolo, egli ha tuttavia sempre manifestato chiaramente la sua volontà nel dettato normativo. Nella specie questa menzione esplicita non c'è: semplicemente mancano dei dati in forza dei quali arguire positivamente che la pubblicazione è elemento essenziale delle fattispecie configurate negli artt. 57 e segg. c.p. Ma allora sembrerebbe consentito ritenere che l'ordinamento non ha inteso, in esse, discostarsi dal suo modo normale di procedere.

La disciplina della stampa si giustifica dunque in ragione della peculiare pericolosità che contraddistingue tale strumento di circolazione del pensiero? Questa pericolosità si manifesta, nella sua dimensione piena, esclusivamente con la messa in vendita, la distribuzione, la affissione ecc. dello stampato? Sembra di conseguenza concesso parlare di reato « consumato a mezzo stampa », e quindi tale da giustificare l'applicazione degli artt. 57 e segg. c.p., soltanto quando lo stampato sia uscito, con la pubblicazione, della sfera tipografica od editoriale.

Stabilito che nel quadro di una ricostruzione delle fattispecie configurate negli artt. 57 e segg. c.p. alla luce della *ratio* si deve ritenere che la pubblicazione dello stampato è elemento essenziale alla loro perfezione, si è dunque individuata una barriera operante nei confronti di ciascun illecito penale: quand'anche esso, data la sua specifica struttura, sia di per sé individuabile come reato consumato già nel momento in cui lo stampato che lo contiene non è ancora stato pubblicato — e ciò,

si badi, può accadere non soltanto nelle ipotesi in cui la disposizione incriminatrice di parte speciale non postula la partecipazione dell'idea a terzi ⁽⁵²⁾, ma anche, talvolta, ove questa partecipazione sia richiesta ⁽⁵³⁾ —, agli effetti della loro perfezione come «reati a mezzo stampa», e pertanto della applicabilità degli artt. 57 e segg. c.p., è comunque necessaria la pubblicazione ⁽⁵⁴⁾ ⁽⁵⁵⁾.

Questa conclusione, dicevamo, è molto importante agli effetti delle conseguenze che se ne ricavano in tema di responsabilità penale.

Ed infatti, accogliendo il diverso punto di vista secondo cui il *tempus commissi delicti* dei reati a mezzo stampa, salve controindicazioni desumibili dalle disposizioni incriminatrici di parte speciale, dovrebbe essere anticipato al momento in cui

⁽⁵²⁾ Così nel caso di chi fabbrica uno stampato osceno ai sensi dell'art. 528 c.p., delitto nei confronti del quale l'elemento della pubblicità acquista rilievo sotto il solo profilo del dolo (fabbricazione allo scopo di fare commercio o distribuzione): sul punto cfr. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 157; VENDITTI, *La tutela penale del pudore e della pubblica decenza*, 1962, p. 76. Ovvero in quello di chi vilipende la bandiera nazionale ai sensi dell'art. 692 c.p. (tale articolo non richiede, invero, che il fatto avvenga pubblicamente; per cui deve ritenersi che la pubblicazione non sia appunto richiesta agli effetti della sua perfezione).

⁽⁵³⁾ Si pensi alla diffamazione: si potrebbe prospettare il caso di uno stampato diffamatorio non ancora pubblicato, che venga tuttavia letto da alcune persone mentre si trova ancora nell'ambito tipografico od editoriale (e senza che tale lettura valga a concretare una pubblicazione dello stampato): in questa ipotesi sembrerebbe appunto consentito parlare di diffamazione consumata; consumata, tuttavia, non già a mezzo stampa, bensì con uno dei mezzi comuni di realizzazione.

⁽⁵⁴⁾ Alla stregua di queste precisazioni pare pertanto consentito sottolineare l'esistenza di reati consumati contenuti in uno stampato (non ancora pubblicato), non qualificabili tuttavia come «reati consumati a mezzo stampa».

⁽⁵⁵⁾ Problema ulteriore è stabilire se agli effetti della consumazione di determinati reati a mezzo stampa sia sufficiente la pubblicazione, ovvero, data la loro struttura particolare, si esiga qualche cosa in più: ad esempio, nel caso della diffamazione, che lo stampato pubblicato sia stato letto da qualcuno. L'analisi di tale problema condurrebbe tuttavia la nostra indagine su di un terreno, di interpretazione di singole fattispecie criminose, che l'economia di questo lavoro non consente. Ci sia di conseguenza permesso di rinviare alla abbondante letteratura in materia. Per tutti v. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 158 ss.; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 205 ss.

prende corpo uno stampato contenente un reato, nelle ipotesi nelle quali gli esemplari del medesimo fossero bloccati in tipografia, o comunque nell'ambito editoriale (ad esempio dall'intervento della polizia prima della loro pubblicazione), occorrerebbe riconoscere la realizzazione di un reato consumato a mezzo stampa, per il quale dovrebbero essere puniti a titolo di dolo l'autore e coloro che hanno eventualmente concorso alla sua esecuzione, ed a titolo di colpa, a meno che non debbano già rispondere ex art. 110 c.p., il direttore o il vice-direttore responsabile (art. 57 c.p.), ovvero l'editore o lo stampatore (art. 57 bis c.p.).

Stabilito che le ipotesi criminose configurate dagli artt. 57 e segg. c.p. si perfezionano soltanto con la pubblicazione dello stampato, le conseguenze giuridiche vengono invece a mutare profondamente: l'illecito contenuto nello stampato bloccato in tipografia prima della pubblicazione in quanto reato a mezzo stampa si arresterebbe allo stadio del tentativo⁽⁵⁶⁾; e poichè il nostro ordinamento non contempla un delitto colposo tentato⁽⁵⁷⁾, non potrebbe in ogni caso profilarsi responsabilità in forza degli artt. 57, 57 bis e 58 c.p., i quali, tutti, tipicizzano fattispecie appunto colpose⁽⁵⁸⁾.

(56) Sul punto, sia pure limitatamente alle figure criminose nei confronti delle quali richiede la pubblicazione, v. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 157.

(57) Per tutti v. SINISCALCO, *La struttura del delitto tentato*, 1956, p. 192 ss.

(58) L'autore e coloro che hanno collaborato dolosamente con lui alla esecuzione dell'illecito risponderanno a loro volta a titolo di tentativo ove il reato non risulti perfezionato neppure secondo lo schema di una sua realizzazione « comune » (es., vilipendio della religione cattolica contenuto in uno stampato non pubblicato). Nel caso in cui si constati invece la realizzazione del reato « comune » (es., diffamazione consistente nell'attribuzione di un fatto determinato realizzata tramite uno stampato non pubblicato), ed il medesimo fatto integri nel contempo il tentativo del corrispondente reato a mezzo stampa (es., medesima diffamazione realizzata a mezzo stampa), si applicheranno le norme sul concorso apparente di norme (si applicherà cioè, verosimilmente, il reato che sul piano degli interessi tutelati appare « speciale » rispetto all'altro; su questi problemi v., da ultimo, GROSSO, *Danneggiamento di cose proprie e danneggiamento di cose altrui compiuti allo scopo di far conseguire a sé o ad altri il prezzo di un'assicurazione*, in *Studi Urbinati*, vol. XXXIII, p. 151 ss., e autori ivi citati).

5. Individuati i concetti di stampa, e di reato commesso per suo tramite, dobbiamo ora procedere all'analisi delle diverse categorie di « stampati » che hanno rilievo nella legislazione italiana: stampa periodica e stampa non periodica da un lato; stampa regolare e stampa clandestina dall'altro.

La contrapposizione « periodico-non periodico » rileva sia agli effetti della legge 8 febbraio 1948 n. 47, sia nel quadro della disciplina configurata dagli artt. 57 e segg. c.p.: nè la prima, nè i secondi, forniscono tuttavia degli elementi in grado di suggerire con un margine sufficiente di sicurezza quando sia presente l'una o l'altra ipotesi⁽⁵⁹⁾. In questa situazione all'interprete non rimane, pertanto, che tentare, sul solco della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale della materia, ed eventualmente utilizzando i rari spunti reperibili nella legislazione, una ricostruzione logica delle due nozioni.

Ora, in via preliminare occorre subito contestare la validità di quelle prese di posizione, affiorate in talune massime giurisprudenziali, secondo cui la natura periodica di uno stampato potrebbe essere desunta da elementi quali la esistenza di un direttore responsabile⁽⁶⁰⁾, il fatto che esso presenti le indicazioni obbligatorie di cui al comma 2° dell'art. 2 della legge 8 febbraio 1948 n. 47⁽⁶¹⁾, e via dicendo: tesi che poggiano su di una inaccettabile commistione fra ciò che attiene al problema della « periodicità » e della « non periodicità » della stampa, e ciò che concerne invece la sua « regolarità ».

(59) Diversamente, in numerose legislazioni straniere la legge sulla stampa si preoccupa, giustamente, di fornire una nozione legale di stampa periodica: così la legislazione tedesca (§ 7 della legge sulla stampa), quella austriaca (§ 2), quella francese (art. 2 di una ordinanza del 26 agosto 1944). Cfr. LÖFFLER, *Presse-recht*, cit., p. 155 ss.; TOULEMON, *Code de la presse*, 2° ed., 1964, p. 59 s.

Sulle perplessità suscitate dalla assenza di una disposizione che chiarisca la nozione legale di stampa periodica in Italia, v. d'altronde LAZZARO, *La libertà di stampa in Italia*, di prossima pubblicazione, cap. VIII, § 2.

(60) Cass. 19 aprile 1950, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1950, 1° quadr., p. 472; App. Roma 14 marzo 1951, in *Giust. pen.*, 1952, II, c. 653.

(61) Cass. 1 aprile 1952, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1952, 2° quadr., p. 384.

Si consideri infatti la legge 8 febbraio 1948 n. 47: essa prescrive che le stampe periodiche devono contenere determinate indicazioni d'obbligo (art. 2 comma 2°), essere registrate presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione si effettua la pubblicazione (art. 5), avere un direttore responsabile (art. 3) ecc., e che le stampe non periodiche devono a loro volta presentare determinate, diverse, indicazioni (art. 2 comma 1°). E successivamente dispone (art. 16) che coloro i quali intraprendono « la pubblicazione di un giornale o di un altro periodico senza che sia stata eseguita la registrazione », ovvero la pubblicazione di « uno stampato non periodico, dal quale non risulti il nome dell'editore nè quello dello stampatore, o nel quale questi siano indicati in modo non conforme al vero », sono puniti, come lo sono (art. 17) coloro che, salvo quanto disposto nell'art. 16, si rendono colpevoli di « omissioni o inesattezze nelle indicazioni prescritte dall'art. 2 » o « della violazione dell'ultimo comma dello stesso articolo ».

Si valutino d'altronde gli artt. 57 e segg. c.p.: nell'art. 58 c.p. si stabilisce che « le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e sulla diffusione della stampa periodica e non periodica ».

Alla luce di queste disposizioni risulta dunque chiaro che il nostro ordinamento riconosce sia l'esistenza di una stampa periodica pubblicata in violazione dei principi enunciati negli artt. 2, 3, 5 ecc. della legge, citata, del 1948, sia quella di una stampa non periodica viziata dalla trasgressione dell'art. 2 comma 1°; e che esso considera l'inosservanza dei vincoli predetti sotto il profilo, diverso, della « regolarità », ovvero della « irregolarità », della stampa, sia essa periodica o non periodica (^{61-bis}).

(^{61-bis}) Nella stessa direzione cfr. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 141 s.; DESSI, *Sul concetto*, cit., c. 82; DE ANGELIS, *La disciplina giuridica dei supplementi, con riferimento alla distinzione tra stampa periodica e non periodica*, in *Giust. pen.*, 1957, II, c. 546.

Il che null'altro significa, tuttavia, se non che nella ricostruzione delle due nozioni delle quali ci stiamo ora specificamente occupando l'interprete dovrà fare astrazione dalla eventuale presenza o assenza degli elementi, surriferiti, richiesti dalla legge 8 febbraio 1948 n. 47, e cercare pertanto su altre basi la soluzione del problema.

In via di prima approssimazione, facendo leva sullo stesso significato linguistico delle due espressioni: periodico e non periodico, sembrerebbe consentito affermare che con la prima si ha riguardo agli stampati destinati a ripetersi nel tempo con successivi atti di pubblicazione, con la seconda alla stampa destinata ad esaurirsi invece in episodi isolati ⁽⁶²⁾.

Questo criterio « temporale », ha avvertito la dottrina, deve peraltro combinarsi con un criterio contenutistico. Uno stampato può dirsi periodico, essa ha infatti rilevato, soltanto quando, presentando quella che è la caratteristica fondamentale delle due ipotesi di periodici tipicizzati espressamente dalla legge — giornali e agenzie di informazione (art. 2 comma 2° della legge 8 febbraio 1948) — è contraddistinto dalla possibilità di una reiterazione *indefinita* nel tempo: vale a dire quando presenta un contenuto che, per la varietà degli argomenti sviluppati (es., giornale), o per le modalità della trattazione di un settore specifico dello scibile (si pensi alle riviste specializzate), sia appunto tale da garantire una potenziale ripetizione indeterminata della pubblicazione. Mentre nei casi in cui l'oggetto dello stampato, che pure si snodi nell'arco di più pubblicazioni successive, implica necessariamente un termine di chiusura (dizionario edito a dispense, commento ad una legge, romanzo pubblicato a puntate ecc.) ci si troverà invece di fronte ad una

(62) Sulla nozione di stampa periodica cfr. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 138 ss.; CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, 1956, p. 221 ss.; JANNITTI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 57; ALTAVILLA, voce *Stampa*, cit., p. 784; nonchè BARBIER, *Code expliqué de la presse*, 2° ed., 1911, p. 96 ss.

stampa comune, al pari di quella che si esaurisce in un solo atto di pubblicazione ⁽⁶³⁾.

Questo stabilito, all'interprete si presentano tuttavia, subito, ulteriori questioni.

In via preliminare occorre precisare che il periodico, pur nella diversità del contenuto delle singole pubblicazioni, deve presentare comunque un elemento che permetta di ricondurre in un quadro unitario i numeri, i fascicoli, nei quali esso si sviluppa: deve pertanto, quantomeno, avere una testata, un titolo che si ripete in ognuno di essi ⁽⁶⁴⁾.

Ma soprattutto è d'uopo domandarsi se agli effetti della nozione legale di stampa periodica si esige che l'intervallo fra le pubblicazioni successive non ecceda una certa dimensione ⁽⁶⁵⁾, nonchè se sia necessaria la regolarità nella reiterazione delle pubblicazioni stesse ⁽⁶⁶⁾.

Entrambi tali quesiti sembrerebbero, a prima vista, risolti dall'art. 67 del R.D. 18 aprile 1940 n. 689, il quale stabilisce che « sono stampe periodiche, nei sensi degli artt. 55 e 56 del codice postale, quelle che si pubblicano regolarmente con un intervallo non eccedente i sei mesi fra un numero e l'altro con lo stesso titolo » ⁽⁶⁷⁾. A noi peraltro non pare che questa definizione, enunciata a scopi del tutto particolari, la determina-

⁽⁶³⁾ CUOMO, *Libertà*, cit., p. 224 ss.; nonchè CANTARANO, *Regime*, cit., p. 140; BARBIER, *Code*, cit., p. 97 s.; un accenno in NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 134; Cass. 8 marzo 1968, in *Mass. dec. pen.*, 1968, p. 329.

⁽⁶⁴⁾ CANTARANO, *Regime*, cit., p. 161; *contra*, DESSI, *Sul concetto*, cit., c. 82.

⁽⁶⁵⁾ Il problema è espressamente risolto in sede legislativa, sia pure diversamente, in Germania (intervallo massimo di un mese), Francia (intervallo di almeno una volta al mese), Austria (intervallo massimo di tre mesi). Cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 155 ss.; TOULEMON, *Code*, cit., p. 59 s.

⁽⁶⁶⁾ Anche su questo problema le legislazioni che forniscono la nozione legale di stampa periodica si sono pronunciate diversamente: così la legge francese parla di « intervalli regolari in ragione di almeno una volta al mese »; quella tedesca di « intervalli mensili o di durata minore anche irregolari ». V. autori citati nella nota che precede.

⁽⁶⁷⁾ Questa legge è succeduta ad un'altra che fissava invece l'intervallo massimo fra le pubblicazioni successive nella misura di tre mesi. Cfr. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 139 s.

zione delle tariffe postali, vincoli necessariamente l'interprete nella ricostruzione della nozione che acquista rilievo agli effetti, diversi, della applicazione della legge sulla stampa, ed in specie dell'art. 57 c.p. ⁽⁶⁸⁾.

Nei confronti del primo v'è comunque una disposizione, contenuta nella legge 8 febbraio 1948 n. 47, la quale permette di superare con una certa sicurezza i motivi di perplessità. « L'efficacia della registrazione cessa — dispone l'art. 7 di tale legge — qualora entro sei mesi dalla data di essa il periodico non sia stato pubblicato, ovvero *si sia verificata nella pubblicazione una interruzione di oltre un anno* »: ciò dunque significa che può essere registrata, e pertanto qualificata come periodica, esclusivamente la pubblicazione che sia destinata a ripetersi, e si ripeta effettivamente, con una frequenza massima di dodici mesi ⁽⁶⁹⁾; gli stampati destinati ad essere pubblicati ad intervalli superiori devono essere considerati invece, pure se presentano un « titolo » uniforme ed un contenuto che permette una loro iterazione indefinita nel tempo, come stampa comune.

Assai più complessa, nella assenza di una analoga indicazione legislativa, si presenta invece la soluzione del secondo.

Innanzitutto: la dottrina appare, su di esso, tutt'altro che concorde. C'è infatti chi non esita ad affermare che la nota della periodicità presuppone che la pubblicazione avvenga « ad intervalli *prestabiliti e di uguale durata* » ⁽⁷⁰⁾; altri soggiunge che, se è essenziale « la preventiva determinazione di un *intervallo costante fra una pubblicazione e l'altra* », non ha peraltro importanza « che poi di fatto, per cause accidentali, l'ordine prestabilito non venga osservato » ⁽⁷¹⁾; altri, ancora, accenna che

⁽⁶⁸⁾ Per accenni in questo senso v. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 139; JANETTI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 57.

⁽⁶⁹⁾ Conforme CUOMO, *Libertà*, cit., p. 239.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. CUOMO, *Libertà*, cit., p. 238; v. altresì Cass. 28 aprile 1951, in *Giur. compl. Cass. pen.*, 1951, 1° quadr., p. 486, m. 1659.

⁽⁷¹⁾ CANTARANO, *Regime*, cit., p. 140; altresì DESSI, *Sul concetto*, cit., c. 81; questo è d'altronde il significato che la dottrina prevalente riconosce alla defini-

sono periodiche, quanto al tempo, « le pubblicazioni successive ad intervalli predeterminati, anche se non regolari » ⁽⁷²⁾; ed altri, infine, rileva che devono essere considerati periodici « quegli scritti che vengono pubblicati a periodi fissi o imprecisati » ⁽⁷³⁾.

Ora, a noi pare che su due punti non si possa, comunque, avere incertezze: sul fatto che a far cessare la natura di periodico non vale, di per sè, la circostanza che, per cause imprevedibili *a priori*, i tempi prestabiliti non siano in concreto rispettati (ciò è dimostrato infatti chiaramente dall'art. 7 della legge sulla stampa, il quale, nel prescrivere l'obbligo di una nuova registrazione, fissa l'intervallo massimo di cessazione della pubblicazione nella durata di un anno, lasciando così sottintendere che ogni cessazione di minore durata non fa venir meno allo stampato la qualità di periodico regolare che gli deriva dalla registrazione iniziale); nonchè sul fatto che, pure a richiedere la preventiva determinazione della frequenza delle pubblicazioni, non si può comunque esigere una *assoluta* costanza negli intervalli che devono intercorrere fra l'una e l'altra: altrimenti, invero, gli stessi quotidiani che settimanalmente perdono un giorno di pubblicazione non potrebbero essere definiti periodici.

Con il che il problema di fondo — se uno stampato possa cioè essere considerato un periodico soltanto se è prestabilito il ritmo delle pubblicazioni, ovvero anche se i singoli fascicoli sono fin dall'inizio destinati ad uscire ad intervalli imprecisati — rimane in ogni caso aperto. Cionondimeno suggerire una soluzione soddisfacente non ci sembra impossibile.

zione di cui al § 7 della legge sulla stampa tedesca. Per tutti cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 157 s.

⁽⁷²⁾ Sul punto NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 134 in nota.

⁽⁷³⁾ OLLANDINI, *Stampa*, cit., p. 41; JANNITTI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 57; nonchè BARBIER, *Code*, cit., p. 96, il quale definisce la stampa periodica quella che deve « paraître pendant une durée indéterminée, soit à époque fixe, soit irrégulièrement ».

Come è stato rilevato, già il significato linguistico della espressione « periodico » fa pensare alla realtà di un fenomeno destinato a ripetersi quantomeno a cieli regolari ⁽⁷⁴⁾.

Questa risposta pare d'altronde trovare conferma, su piano legislativo, nell'art. 10 della legge 3 febbraio 1948, n. 47, il quale, nel definire il giornale murale, parla di foglio avente « un titolo ed una *normale periodicità di pubblicazione* ». Delle due, infatti, l'una: o con la locuzione « normale periodicità » si è inteso stabilire che tale giornale non postula la preventiva determinazione dei tempi della pubblicazione; ovvero, più semplicemente, avvertire che in esso può essere frequente lo scarto fra la periodicità prestabilita ed il ritmo concreto delle pubblicazioni, e sottolineare che cionondimeno non cessa la sua qualità di stampato periodico ⁽⁷⁵⁾. Nell'uno come nell'altro caso risulta comunque chiaro che il legislatore muoveva dal punto di partenza secondo cui la stampa periodica è di regola contraddistinta dalla preventiva determinazione della sequenza delle pubblicazioni: sequenza regolare che, o già in astratto (prima soluzione), o quantomeno in concreto (seconda soluzione), può mancare nel caso del giornale murale, senza che per tale motivo si possa dubitare della sua natura di stampato periodico.

Ad accogliere la soluzione che sembra affiorare alla luce di queste osservazioni si rischia tuttavia di incorrere in una facile obiezione. Si immagini infatti che un gruppo di persone decida di pubblicare un giornale con la volontà di farlo uscire irregolarmente: si tratta di stampa comune, di conseguenza non assoggettabile alla disciplina della stampa periodica ⁽⁷⁶⁾? Rispondere affermativamente, come sembrerebbe a prima vista naturale stante la premessa da cui si muove, si rivela pericoloso

⁽⁷⁴⁾ CANTARANO, *Regime*, cit., p. 140; sostanzialmente CUOMO, *Libertà*, cit., p. 238.

⁽⁷⁵⁾ Sul concetto di « normale periodicità » cfr., per tutti, CUOMO, *Libertà*, cit., p. 238 ss., e autori ivi citati.

⁽⁷⁶⁾ Di stampa, quindi, che anche se non registrata non deve essere considerata « irregolare ».

non appena si consideri che in tal modo si offrirebbe, a chi intendesse sfuggire all'obbligo della registrazione, ed alle altre prescrizioni di legge dettate in tema di stampa periodica, un comodo mezzo per realizzare impunemente lo scopo prefisso; nonchè sostanzialmente iniquo ove ulteriormente si constati che, su tale base, chi in fatto pubblicasse ad intervalli irregolari un periodico non registrato rischierebbe di essere perseguito a titolo di stampa clandestina, ovvero sarebbe pressochè certo di sfuggire alla repressione penale, a seconda che sulla «testata» appaia, o no, la indicazione dei tempi della pubblicazione (quotidiano, settimanale, mensile ecc.).

Per superare l'*impasse* si potrebbe allora suggerire una soluzione mediana, che tenga conto di tutti gli elementi che siamo venuti precisando: affermare che la precostituzione dei cicli di pubblicazione costituisce, sì, un requisito della stampa periodica, tuttavia della sola stampa periodica accettata dall'ordinamento: la stampa regolare. Su questa base chi intende pubblicare un periodico nel rispetto della legislazione vigente, dovrà predeterminare appunto i tempi della sua pubblicazione; se non ottempera alla prescrizione di cui all'art. 5 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, realizzerà tuttavia una fattispecie di stampa clandestina qualunque sia la sequenza, regolare o meno, che egli abbia impresso, o intendeva imprimere, alla pubblicazione (77).

Nel concludere questo rapido tratteggio, si impone ora un ultimo chiarimento. In una recente sentenza è stato sostenuto che non sarebbe un periodico lo stampato che, pur essendo contraddistinto dalla idoneità a ripetersi indefinitamente tramite la pubblicazione di « numeri » successivi, risulta desti-

(77) La precisazione « abbia impresso, o intendeva imprimere » è importante: nel caso in cui venga pubblicato un solo numero di uno stampato non registrato, in tanto si potrà affermare che si tratta di un periodico, ovvero di una stampa non qualificabile come tale (es., un numero unico), in quanto si provi che vi era intenzione di ripetere la pubblicazione nel tempo, ovvero di arrestarla al « numero » pubblicato.

nato ad una cerchia prefissa, chiusa di persone; ciò perchè l'art. 2 comma 2° della legge del 1948, affiancando i « periodici di qualsiasi altro genere » ai « giornali » ed alle « pubblicazioni delle agenzie di informazione », lascia chiaramente intendere che il legislatore nella categoria generale ha voluto comprendere la sola stampa che per le sue caratteristiche si avvicina alle due ipotesi indicate specificamente, in altre parole la sola stampa che, per essere accessibile a chiunque ne abbia interesse, risulta contraddistinta da un minimo di *vis* diffusiva ⁽⁷⁸⁾.

Giustamente una radicata giurisprudenza della Cassazione respinge tuttavia questo assunto ⁽⁷⁹⁾.

Prima di tutto sembra infatti possibile obiettare che se il legislatore avesse inteso richiedere che fra i giornali, le pubblicazioni delle agenzie di informazione e gli altri periodici intercorra un grado di analogia più marcato di quello costituito dall'essere tutte pubblicazioni passibili, dato il loro contenuto, di una protrazione indefinita nel tempo, avrebbe verosimilmente usato una formulazione differente: anzichè di « periodici di qualsiasi altro genere » avrebbe parlato di « altri analoghi periodici ».

Ma c'è di più. In precedenza abbiamo chiarito che la diffusione fra un numero fisso di individui non vale, di per sè, ad escludere il fenomeno della pubblicazione, e pertanto la esistenza stessa di uno « stampato » ai sensi dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 ⁽⁸⁰⁾. Ebbene, per quale motivo il medesimo elemento dovrebbe interferire sul problema relativo alla qualificazione dello stampato come periodico ovvero come non periodico? Trattandosi di un dato del tutto estraneo a ciò che costituisce l'essenza dei fenomeni della periodicità e della non

⁽⁷⁸⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, in *Foro pen.*, 1966, p. 548 ss.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. Cass. 28 febbraio 1958, in *Giust. pen.*, 1958, II, c. 462, m. 450; Cass. 15 dicembre 1951, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1952, 1° quadr., p. 191, m. 34; Cass. 22 aprile 1952, *ivi*, 1952, 2° quadr., p. 417, m. 2417; Cass. 15 dicembre 1951, *ivi*, 1951, p. 726, m. 4669.

⁽⁸⁰⁾ *Retro*, § 3.

periodicità — la possibilità di una serie indeterminata di pubblicazioni — sembrerebbe naturale negargli, a tale effetto, ogni rilievo; tanto più che inoltrandosi lungo la strada suggerita dalla sentenza testè riferita si rischierebbe di dare rilievo a conseguenze inaccettabili. Si pensi: il giornalino praticamente privo di diffusione, ma messo comunque regolarmente in vendita, potrebbe essere considerato un periodico, mentre non lo potrebbe la rivista spedita ad un numero elevato di persone prestabilite; con il risultato, assurdo⁽⁸¹⁾, di considerare, contro la stessa premessa da cui si muove, come periodica la pubblicazione in concreto dotata di minore *vis* diffusiva, e come stampa comune quella ricca di una forza di penetrazione superiore^(81-bis).

6. Esaurita la trattazione del binomio « periodico-non periodico », dobbiamo ora analizzare la distinzione fra stampa regolare e stampa clandestina.

Pure essa rileva, come abbiamo avuto occasione di accennare, sia agli effetti della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa, sia nel quadro della legge 8 febbraio 1948 n. 47 (art. 16). Come vedremo, il concetto di stampa clandestina che ha rilievo nei confronti dell'art. 58 c.p. è tuttavia diverso, più ampio, di quello definito dalla legge del 1948.

L'art. 58 c.p., nella sua formulazione originaria (codice penale Rocco), nonchè dopo la riforma del 1958, sotto la rubrica « stampa clandestina » precisa che « le disposizioni dell'articolo precedente si applicano *anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e diffusione della*

⁽⁸¹⁾ E ovvio che osservazioni di questo tipo cesseranno dall'agire quale criterio di interpretazione del diritto vigente, e potranno tutt'al più operare in una prospettiva *de iure condendo*, ove la stessa legge — è il caso della legislazione austriaca: cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 167 — escludesse espressamente dal novero degli stampati periodici giuridicamente rilevanti quelli che sono destinati ad una cerchia predeterminata di persone.

^(81-bis) Sul concetto della stampa periodica v. comunque, ancora, cap. IV, § 4.

stampa periodica e non periodica». «Regolare», alla sua stregua, risulta dunque la stampa pubblicata e diffusa nel rispetto delle leggi sulla pubblicazione e sulla diffusione; «irregolare» quella contraddistinta dalla violazione di una di tali norme. Quali sono, tuttavia, le ipotesi in cui, realizzandosi la inosservanza di una delle prescrizioni predette, si può di conseguenza parlare di uno stampato clandestino?

Iniziamo la nostra indagine analizzando l'originario art. 58 c.p. Rocco, e domandandoci quale poteva essere, in assenza della disposizione contenuta nell'art. 16 della legge del 1948, la sua portata.

Esso si riferisce, come abbiamo precisato, alla stampa che è caratterizzata dalla violazione di una delle disposizioni sulla pubblicazione o sulla diffusione. Dà pertanto rilievo ad un concetto assai ampio, il quale pare involgere la trasgressione di una qualunque delle regole che è tenuto a seguire chi procede allo stampaggio (pubblicazione nel testo dell'art. 58 c.p.)⁽⁸²⁾, o alla diffusione di uno stampato.

Su questa base sembrerebbe semplice affermare che sotto il profilo della « stampa periodica clandestina » di cui appunto all'art. 58 c.p. avevano rilievo, innanzitutto, i periodici pubblicati e diffusi in assenza del « riconoscimento » richiesto dall'art. 1 della legge 31 dicembre 1925 n. 2307 e dagli artt. 1 e segg. del R.D. 4 marzo 1926 n. 371⁽⁸³⁾. Ma non soltanto: che sotto il medesimo profilo rilevavano, allo stesso modo, altresì i periodici riconosciuti, ma contraddistinti dalla trasgressione di una qualsiasi altra disposizione posta a salvaguardia di una corretta pubblicazione e diffusione. Così il giornale che fosse stato pubblicato in violazione dell'art. 41 (omessa sottoscrizione da parte del gerente — poi direttore — della « minuta del primo

(82) Nel testo dell'art. 58 c.p. per « legge sulla pubblicazione » si deve verosimilmente avere riguardo, se non si vuole svuotare di contenuto la proposizione « legge sulla diffusione », alle norme che attengono al fenomeno dello stampaggio.

(83) Su queste leggi v., da ultimo, LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. IV, § 5.

«esemplare»; od omessa riproduzione, sugli esemplari successivi, della «stessa sottoscrizione in istampa»), o dell'art. 2 dell'Editto Albertino (pubblicazione mancante della indicazione del «luogo, officina e anno in cui fu impressa, e nome dello stampatore»); il giornale che fosse stato diffuso senza che il gerente — poi direttore — avesse fatto «consegnare la copia... da lui sottoscritta in minuta all'ufficio dell'avvocato fiscale generale, o dell'avvocato fiscale, o del giudice mandamentale» (art. 42 Ed. Alb.), o senza che lo stampatore avesse curato la consegna, a norma delle leggi allora vigenti (dapprima legge 7 luglio 1910 n. 432, poi legge 26 marzo 1932 n. 654, infine legge 2 febbraio 1939 n. 374), di un certo numero di copie al Procuratore del re affinché, nel superiore interesse della cultura, fossero conservate in determinate biblioteche; e via dicendo.

E parrebbe facile soggiungere che sotto il profilo della «stampa non periodica clandestina» avevano a loro volta rilievo non soltanto gli stampati del tutto anonimi (mancanti cioè della indicazione dell'autore, dell'editore e dello stampatore), ma anche quelli che, pur presentando la menzione di uno di tali soggetti, non rispettavano comunque il contenuto di taluna delle disposizioni dettate in materia di stampa comune: così quelli che non contenevano la indicazione «del luogo o della officina o dell'anno in cui furono impressi» (art. 2 Ed. Alb.), o che non erano stati consegnati a determinate autorità (v. artt. 7 Ed. Alb., e 1 delle leggi 7 luglio 1910, 26 marzo 1932 e 2 febbraio 1939 citate); e così via ⁽⁸⁴⁾.

Su tale situazione è venuta ad innestarsi la disciplina di cui alla legge 8 febbraio 1948 n. 47.

Questa, dopo avere, giustamente, all'illiberale «riconoscimento» della stampa periodica sostituito l'obbligo di una registrazione non soggetta ad alcuna forma di controllo preventivo

⁽⁸⁴⁾ Per accenni su questi punti cfr. ALTAVILLA, voce *Stampa*, cit., p. 787; JANNITTI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 91.

sull'indirizzo del periodico (art. 5) ⁽⁸⁵⁾, ed avere modificato il precedente regime delle indicazioni obbligatorie (art. 2, comma 1° e 2°), nell'art. 16 ha previsto, come delitti di « stampa clandestina », i fatti di chi « intraprende la pubblicazione di un giornale o altro periodico senza che sia stata eseguita la registrazione prescritta dall'art. 5 », e di chi « pubblica uno stampato non periodico, dal quale non risulti il nome dell'editore, nè quello dello stampatore, o nel quale questi siano indicati in modo non conforme al vero »; ed è venuta così a qualificare come « clandestine » le sole stampe caratterizzate dalla mancata identificazione preventiva, attraverso l'atto di registrazione, ovvero la indicazione dell'editore o dello stampatore, dei soggetti chiamati a rispondere dei reati eventualmente contenuti nello stampato ⁽⁸⁶⁾.

Ora, nel quadro di una corretta traduzione su piano legislativo della nozione volgare di « clandestinità », questa limitazione può anche apparire felice: essa è intervenuta infatti a circoscrivere la nozione *de qua* alle ipotesi (periodici « alla macchia » e stampati di regola anonimi) in cui più propriamente si può appunto riconoscere la realizzazione di un fenomeno di tal fatta ⁽⁸⁷⁾. Nel sovrapporre una nozione legale ad un'altra, pone peraltro l'interprete di fronte ad un preciso problema: *quid iuris* del concetto che aveva originariamente rilievo ai sensi dell'art. 58 c.p. Rocco? Si deve ritenere che per un fenomeno di abrogazione implicita a partire dal 1948 esso è stato automaticamente sostituito da quello più ristretto enunciato dalla legge sulla stampa?

⁽⁸⁵⁾ Sul sistema ora vigente v. ancora, per tutti, il recente scritto del LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. IX, § 4.

⁽⁸⁶⁾ Sui problemi suscitati dall'art. 16 della legge sulla stampa cfr., per tutti, NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 134 s.; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 172 ss.; FALBACI, *In tema di stampa clandestina*, in *Foro it.*, 1952, II, c. 46 ss.

⁽⁸⁷⁾ Sul rapporto intercorrente fra le due nozioni di stampa clandestina v. JANNETTI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 126.

Questa tesi, a prima vista suggestiva, si rivela tuttavia senz'altro destinata a cadere ad una analisi appena attenta.

La legge 8 febbraio 1948 n. 47 non ha enunciato una definizione del concetto di stampa clandestina; più specificamente, a garanzia dell'osservanza delle norme sulla pubblicazione e sulla diffusione degli stampati, ha tipicizzato una pluralità di reati di stampa: fra di essi fa spicco, per la sua maggiore gravità, l'illecito preveduto dall'art. 16⁽⁸⁸⁾.

Ciò induce a ritenere che la nozione che rileva agli effetti del « delitto » *de quo* esaurisce la sua portata entro la cornice dell'art. 16, e non può avere inciso sul contenuto del concetto che aveva rilievo ai sensi dell'art. 58 c.p.; e di conseguenza a riconoscere che a partire dal 1948 nell'ambito dell'ordinamento italiano hanno operato due differenti nozioni, entrambe qualificate dalla legge in termini di « clandestinità »: una nozione operante appunto ai sensi dell'art. 16 della legge 8 febbraio 1948, ed una nozione più ampia, che sarebbe forse preferibile definire di mera « irregolarità », che a fianco delle situazioni di cui a tale art. 16 considera le pubblicazioni viziate dalla violazione di una qualsiasi delle disposizioni che regolano l'attività di stampaggio e di diffusione degli stampati.

Nel 1958, come abbiamo già avuto occasione di accennare, le disposizioni sulla responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa sono state modificate ad opera di una « novella » varata in tutta fretta. Dopo avere ribadito, sia pure con profonde innovazioni, la punibilità del direttore o del vicedirettore responsabile del periodico (art. 57 c.p.), nonchè quella dell'editore e dello stampatore della stampa non periodica (articolo 57 bis c.p.), essa ha confermato le linee della precedente disciplina della responsabilità per gli illeciti contenuti negli

(88) Giustamente il NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 134, osserva che l'art. 16 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 « ha ... carattere sanzionatorio dell'obbligo di registrazione sancito dall'art. 5 per i giornali e per gli altri periodici, e dell'obbligo di indicare sugli altri stampati il nome dell'editore e dello stampatore ».

stampati clandestini (art. 58 c.p.). Il fatto che si sia riproposto il tema della stampa «clandestina» dopo che la legge del 1948 aveva fornito una nozione nuova di clandestinità, potrebbe tuttavia indurre a ritenere che la conferma del contenuto dell'originario art. 58 del codice penale Rocco sia soltanto apparente; che in realtà nel testo della «novella» acquisti rilievo il concetto, più limitato, configurato appunto dalla legge 8 febbraio 1948 n. 47.

Un duplice ordine di elementi sembrerebbe d'altronde comprovare questa impressione.

Innanzitutto la Relazione Ministeriale alla legge 4 marzo 1958, n. 127, la quale accenna che resta «ferma, per evidenti ragioni, la disposizione di cui alla prima parte dell'articolo 58 (che estende, com'è naturale, la norma sui reati commessi a mezzo della stampa, alla stampa clandestina, e cioè a quella che non è in regola con le formalità richieste dalla legge sulla stampa: *articolo 16 della legge 8 febbraio 1948 n. 47*)»⁽⁸⁹⁾.

In secondo luogo lo stesso contenuto del nuovo art. 58 c.p.

Come è noto, il codice Rocco contemplava in un'unico articolo (art. 57) sia la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa periodica (n. 1), sia quella per gli illeciti contenuti nella stampa non periodica (n. 2); l'art. 58 c.p., nel richiamare «le disposizioni dell'articolo precedente», sembrava pertanto involgere sia le disposizioni di cui al n. 1, sia quelle di cui al n. 2 dell'art. 57 c.p. La «novella» del 1958 ha sdoppiato l'art. 57 in due articoli distinti (artt. 57 e 57 bis); nell'art. 58 ha peraltro continuato a richiamare esclusivamente l'«articolo precedente»: questa volta il solo art. 57 bis, che regola la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa non periodica.

⁽⁸⁹⁾ V. Camera dei deputati, n. 2518. Disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia su «Modificazioni delle disposizioni del codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa». Seduta 6 novembre 1956, p. 3.

Tuttaprima sembrerebbe trattarsi di una « svista »⁽⁹⁰⁾; ad un esame attento questo non avere modificato la dizione dell'articolo 58 in corrispondenza dell'avvenuto sdoppiamento dell'articolo 57 potrebbe risultare invece voluto, in quadro, proprio, con l'adozione del concetto di stampa clandestina enunciato dalla legge 8 febbraio 1948 n. 47.

Anticipando conclusioni che saranno dimostrate nella parte del nostro lavoro specificamente rivolta all'approfondimento del tema della responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa clandestina⁽⁹¹⁾, già nel contesto della disciplina del codice Rocco, il richiamo, da parte dell'art. 58 c.p., delle disposizioni dell'art. 57 c.p. non poteva verosimilmente essere inteso in senso meccanico: cioè applicazione dell'art. 57 n. 1 ove il reato fosse stato commesso tramite un periodico clandestino; dell'art. 57 n. 2 in caso di illecito contenuto in uno stampato non periodico irregolare. Poichè in ipotesi di periodici « non riconosciuti » (dopo il 1948 « non registrati ») non esisteva un « direttore responsabile »⁽⁹²⁾, soggetto tipico della responsabilità penale configurata dall'art. 57 n. 1, era piuttosto d'uopo ritenere che il n. 1 dell'art. 57 c.p. potesse avere rilievo soltanto nei confronti dei periodici riconosciuti (poi registrati), ma pur sempre irregolari ai sensi dell'art. 58 c.p. perchè caratterizzati dalla violazione di una delle norme sulla pubblicazione o sulla diffusione (es., periodico riconosciuto — o registrato — mancante delle indicazioni d'obbligo; periodico non depositato a norma dell'art. 1 della legge 2 febbraio 1939); che nei confronti dei reati contenuti in un periodico non riconosciuto (o non registrato) dovessero invece trovare applicazione le norme contenute nel n. 2 del medesimo art. 57 c.p. (responsabilità dell'editore o dello stampatore)⁽⁹³⁾.

(90) Così FROSALI, *Sistema penale italiano*, vol. III, 1958, p. 62; *contra*, CANTARANO, *Regime*, cit., p. 227 s.

(91) V. capitolo IV.

(92) Per la dimostrazione v. questo cap., § 7.

(93) V. cap. IV, § 2.

Si consideri ora il nuovo art. 58 c.p. alla luce di queste precisazioni. È chiaro che se si continua a ragionare con il concetto di stampa clandestina proprio della legislazione del 1930, il quale a fianco dei periodici non riconosciuti (o non registrati) involgeva quelli riconosciuti (o registrati) ma altrimenti irregolari, il richiamo del solo art. 57-*bis* c.p. non potrebbe trovare alcuna spiegazione, dato che nei confronti degli illeciti commessi appunto col mezzo di un periodico irregolare ma comunque registrato parrebbe naturale invocare il rilievo della norma di cui al nuovo art. 57 c.p. (responsabilità del direttore o del vice-direttore responsabile).

Se si sostenesse invece che la legge del 1958 ha accolto la nozione di stampa clandestina di cui all'art. 16 della legge 8 febbraio 1948, ogni difficoltà sarebbe destinata a dissolversi. I periodici registrati (come gli stampati non periodici) irregolari perchè caratterizzati dalla trasgressione di una delle norme sulla pubblicazione o sulla diffusione, ma non « clandestini » ai sensi del predetto art. 16, risulterebbero direttamente riconducibili nel quadro degli artt. 57 e 57-*bis*; l'art. 58 verrebbe a contemplare i soli casi dei periodici non registrati o degli stampati comuni privi della indicazione sia dell'editore, sia dello stampatore, casi nei confronti dei quali, giustamente, si opererebbe l'estensione della disciplina di cui all'art. 57-*bis* (e non quella, impossibile stante l'inesistenza di un « direttore o vice-direttore responsabile », della norma di cui all'art. 57).

Si può tuttavia davvero seguire il ragionamento, seducente, che siamo venuti testè suggerendo?

La formulazione dell'art. 58 c.p. parrebbe opporvisi. Esso, ricalcando lo schema dell'originario art. 58 c.p. Rocco, continua a stabilire che si applicano le disposizioni dell'articolo precedente « anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla *pubblicazione e sulla diffusione della stampa periodica e non periodica* »; e pare di conseguenza ribadire che « clandestino », alla sua stregua, deve essere appunto considerato lo

stampato caratterizzato dalla violazione di una qualsiasi delle disposizioni poste a salvaguardia di una corretta attività di stampaggio o diffusione degli stampati.

La realtà è che i compilatori della legge 4 marzo 1958, come avremo occasione di ripetere più volte nel corso della nostra indagine, nell'affrontare in modo affrettato e superficiale i temi di una riforma che avrebbe invece dovuto essere attentamente meditata in tutti i suoi particolari, non si sono resi conto dell'esistenza stessa dei problemi che si innestano sulla nozione di stampa clandestina, e non hanno di conseguenza saputo predisporre una normativa coerente, precisa, in grado di dirimere ogni motivo di incertezza.

I dubbi pertanto permangono. Vedremo comunque in seguito ⁽⁹⁴⁾ che pure a non volere accogliere il quadro, testè tratteggiato, secondo il quale nel contesto dell'art. 58 c.p. rileverebbe una nozione di stampa clandestina più ristretta di quella cui la sua formulazione parrebbe dare rilievo, sia pure con maggiori difficoltà, le linee della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa irregolare non dovrebbero mutare: in caso di periodici registrati, ma altrimenti viziati dalla violazione di una norma sulla pubblicazione o sulla diffusione degli stampati, dovrà operare la disciplina enunciata dall'art. 57 c.p.; nelle rimanenti ipotesi (periodici non registrati e stampa non periodica irregolare), sempre, quella predisposta dall'art. 57-bis c.p.

7. Accertato che cosa deve intendersi per « stampa », nonché per stampa « periodica », « non periodica », « regolare » e « clandestina » ai sensi della legislazione vigente, seguendo il piano che ci siamo prefissi all'inizio della nostra indagine dobbiamo ora soffermarci sulle diverse categorie di « soggetti » nei confronti dei quali si può profilare un problema di responsabilità per i reati contenuti nello stampato.

(94) Cap. IV, § 3.

In primo luogo viene in considerazione l'autore. Nei suoi confronti non si presenta tuttavia alcuna particolare questione. Tale è colui che ha composto l'articolo, il passo, l'opera ecc. criminosa; la sua responsabilità segue d'altronde sempre le linee fissate in via generale dal codice penale: punibilità a titolo di dolo se trattasi di illecito contemplato dall'ordinamento nella sola dimensione dolosa; eventuale punibilità a titolo di colpa ove il reato sia previsto altresì nella forma colposa.

Problemi particolari non suscita d'altro canto neppure la categoria di coloro che sono chiamati a rispondere a titolo di concorso *ex art. 110 c.p.* «Concorrente» può ovviamente essere chiunque; spesso si tratterà di persone che rivestono posizioni peculiari in seno alla organizzazione dell'attività di stampa (direttore, editore, stampatore ecc.): tale loro qualità non li pone tuttavia, di fronte all'insorgere della responsabilità ai sensi del citato art. 110 c.p., in una condizione specifica; ciascuno di essi risulterà punibile alla stessa stregua in cui potrà esserlo qualunque altra persona che abbia collaborato alla realizzazione dell'illecito.

Più delicato è il discorso che si pone in ordine ai soggetti perseguibili in forza del particolare schema di responsabilità configurato dagli artt. 57 e segg. c.p.: editore, stampatore, e soprattutto direttore e vice-direttore responsabile.

L'art. 57 c.p. non tipicizza la responsabilità penale del «direttore», cioè di chiunque esercita una attività di direzione di un periodico; parla, più specificamente, di direttore «responsabile». Su questa base pare di conseguenza consentito affermare che il legislatore ha inteso limitare la capacità ad essere soggetto attivo della fattispecie criminosa contemplata da tale articolo ai soli soggetti che appaiano appunto qualificabili come «responsabili» ai sensi della normazione vigente.

Al tempo dell'entrata in vigore del codice penale Rocco avevano, al riguardo, rilievo i principi enunciati dalla legge 31 dicembre 1925 n. 2307 e dal R.D. 4 marzo 1926 n. 371.

La prima, dopo avere stabilito (art. 1 comma 1) che « ogni giornale o altra pubblicazione periodica deve avere un direttore responsabile », e aggiunto (art. 1 comma 2) che « qualora il direttore sia senatore o deputato, il responsabile dovrà essere uno dei principali redattori ordinari del giornale o della pubblicazione periodica » e che (art. 1 comma 3) « il direttore o il redattore responsabile deve essere iscritto nell'albo professionale dei giornalisti », disponeva (art. 1 comma 4) che tali persone devono « ottenere il riconoscimento del procuratore presso la corte d'appello nella cui giurisdizione è stampato il giornale o la pubblicazione periodica », e che (art. 2) « la pubblicazione del giornale o del periodico non può aver luogo fino a quando non sia intervenuto il provvedimento del procuratore generale che ne riconosce il responsabile ».

Il secondo a sua volta precisava (art. 1) che « chi intende ottenere il riconoscimento quale direttore o redattore responsabile di un giornale o altra pubblicazione periodica deve presentare una domanda in iscritto alla procura generale presso la corte d'appello del distretto nel quale il giornale o lo scritto periodico dovrà essere pubblicato »; e subito dopo specificava il contenuto di tale domanda ed indicava i documenti dei quali essa doveva essere corredata.

A partire dal 1948, con l'entrata in vigore della legge 8 febbraio 1948 n. 47, come abbiamo già accennato questa disciplina fu sostituita da una legislazione più aderente al riconquistato regime di libertà.

Si continuò a stabilire (art. 3 comma 1) che « ogni giornale o periodico deve avere un direttore responsabile »; si soggiunse (art. 3 comma 4) che « quando il direttore sia investito di mandato parlamentare, deve essere nominato un vice-direttore, che assuma la qualità di responsabile » e che (v. art. 5 comma 2 n. 3) il responsabile deve essere « cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali », ovvero, sempre che possieda gli altri requisiti per l'iscrizione a tali li-

ste, «italiano non appartenente alla repubblica». Ma soprattutto al «riconoscimento», che poteva essere rifiutato nel merito, si sostituì la «registrazione», che il Presidente del Tribunale o un giudice da lui delegato, verificata la regolarità dei documenti presentati, deve ordinare entro quindici giorni dalla presentazione degli stessi; precisandosi tuttavia pur sempre che «nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato» (art. 5 comma 1).

Quale è dunque, alla luce di queste disposizioni, la nozione legale di «responsabile di un periodico»? L'interprete si trova di fronte ad un bivio: o affermare che tale può essere considerata ogni persona che, nel possesso dei requisiti richiesti dalla legge, sia indicata appunto come responsabile nella pubblicazione periodica, o risulti comunque esercitare tale funzione; ovvero sostenere che è invece necessario che essa abbia ottenuto altresì una «investitura» formale attraverso l'atto del riconoscimento (legislazione del 1925-26) o di registrazione (legge del 1948) ⁽⁹⁵⁾.

Vigente la prima di queste legislazioni la risposta pareva semplice. A tacer d'altro, era sufficiente considerare la lettera della legge per rendersi conto che il direttore acquistava, di fronte alla legge, la qualifica di «responsabile» del periodico soltanto con il riconoscimento. L'art. 1 della legge 31 dicembre 1925 precisava infatti, come abbiamo visto, che «il direttore responsabile deve *ottenere il riconoscimento* del procuratore...»; l'art. 2 vietava la pubblicazione del periodico fintanto che fosse intervenuto il provvedimento «che *riconosce il responsabile*»; e l'art. 1 del R.D. 4 marzo 1926, a sua volta, dopo avere stabilito che «chi intende ottenere il *riconoscimento quale direttore o redattore responsabile...* deve presentare una domanda», precisava che tale domanda doveva essere corredata da un documento comprovante «la qualità, nel richie-

⁽⁹⁵⁾ Per un accenno a questo problema cfr. LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. VIII, § 4.

dente, di *direttore* del giornale o scritto periodico, ovvero di *principale redattore ordinario* » (e non già la sua qualità di « direttore o redattore *responsabile* »).

Qualche perplessità sembra suscitare invece la legge del 1948. Essa al « riconoscimento del responsabile » ha sostituito infatti la « registrazione del periodico »; ed ha precisato (art. 5 comma 2 n. 1) che per ottenerla è necessario che sia depositata nella cancelleria del Tribunale « una dichiarazione, con le firme autenticate, del ... direttore o vice-direttore *responsabile* », lasciando così supporre che questi ultimi possano essere considerati come tali ancor prima del provvedimento di cui all'art. 5, e sulla base della sola designazione in seno alla organizzazione del periodico.

Cionondimeno non ci sembra che la soluzione debba sostanzialmente mutare.

Innanzitutto è possibile rilevare, a sostegno di questa tesi, che la legge *de qua* postula l'esistenza di un « direttore responsabile » esclusivamente nei confronti della stampa periodica in regola con l'art. 5: come si ricava dalla disposizione secondo cui « ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile » (art. 3 comma 1), valutata nella prospettiva aperta dalla norma che prescrive che « nessun giornale o altro periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato » (art. 5 comma 1).

In secondo luogo è dato constatare che la medesima legge continua a subordinare la idoneità ad acquistare la qualità di « responsabile » al possesso di determinati requisiti (cittadinanza italiana o posizione di italiano non appartenente alla repubblica, maggiore età ecc.); e chiarisce che tale possesso deve essere controllato ufficialmente da parte dell'organo preposto alla registrazione del periodico. Una disciplina che, considerata nel quadro del divieto di pubblicare stampati non registrati, e del principio secondo cui la registrazione stessa deve essere rifiutata se si riscontra la presentazione quale direttore di per-

sona priva dei requisiti richiesti, sembrerebbe confermare appunto che il procedimento che conduce alla qualificazione come « responsabile » del direttore o vice-direttore designato si perfeziona con l'atto configurato dall'art. 5.

In terzo luogo è consentito osservare che la legge sulla stampa, quasi a marcare questo orientamento, nelle disposizioni in cui menziona espressamente il direttore o il vice-direttore responsabile tratta esclusivamente dei periodici registrati (così, oltre che nell'art. 3, negli artt. 8 e 9); mentre in quelle in cui disciplina altresì, o da sola, la stampa clandestina, non parla mai di tali soggetti (così nell'art. 16, nell'art. 11).

Nè alla conclusione che sembra imporsi alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo varrebbe opporre l'esistenza dell'art. 6, secondo il quale « ogni mutamento che intervenga in uno degli elementi enunciati nella dichiarazione prescritta dall'art. 5 (e pertanto anche il mutamento del direttore responsabile), deve formare oggetto di nuova dichiarazione da depositarsi, nelle forme ivi previste, entro quindici giorni dall'avvenuto mutamento, insieme con gli eventuali documenti ».

Da questa disposizione, è vero, pare evincersi che la sostituzione di un responsabile con un altro produce di per sè il « mutamento » del responsabile stesso, salvo l'obbligo di presentare dichiarazione di quanto è avvenuto nel termine di quindici giorni. Essa non ci sembra tuttavia in grado di scalzare quanto abbiamo testè precisato; in certo senso, anzi, lo conferma.

Si controlli infatti che cosa accade se la dichiarazione del mutamento non sia eseguita, o l'annotazione di quest'ultimo rifiutata: l'art. 18 incrimina chi — proprietario o esercente l'impresa giornalistica, se diverso dal proprietario — in tali ipotesi continua la pubblicazione.

Il legislatore ha dunque ammesso, per un breve tempo, la pubblicazione del periodico con un responsabile nuovo non ancora « annotato »; e la ragione è evidente: la volontà di andare

incontro alla giusta esigenza di garantire comunque una continuità nella conduzione del periodico, quand'anche esso fosse improvvisamente abbandonato dal vecchio direttore. Ha tuttavia vietato la medesima pubblicazione, allo stesso modo in cui aveva vietato quella del foglio privo di registrazione (ad es. perchè il direttore designato non possedeva i requisiti richiesti dalla legge), nel caso in cui la posizione del responsabile nuovo non risulti tempestivamente regolarizzata.

Il che sembra di conseguenza confermare l'impressione secondo cui, al di là del breve periodo consentito a norma degli artt. 6 e 18 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, un direttore può dirsi « responsabile » ai sensi della legislazione vigente, ed il giornale da lui diretto in regola con le disposizioni della medesima, nella misura in cui il suo nome risulti iscritto nel registro degli stampati periodici (*6).

Individuata la figura legale di direttore o vice-direttore responsabile nella persona che, nel possesso dei requisiti richiesti dalla legge, è appunto iscritta come tale nel registro esistente presso la cancelleria del Tribunale, dobbiamo ora affrontare alcuni ulteriori problemi.

L'art. 6 del contratto nazionale di lavoro giornalistico 10 gennaio 1959 (annesso al D.P.R. 16 gennaio 1961 n. 153) stabilisce che « le facoltà del direttore saranno determinate da particolari accordi da stipularsi fra editore e direttore, tali in ogni caso da non risultare in contrasto con quanto stabilito dal presente contratto »; e soggiunge che « è il direttore che propone le assunzioni e, per motivi tecnico-professionali, i licenziamenti dei giornalisti »; l'art. 7 a sua volta dispone che « è competenza specifica ed esclusiva del direttore di impartire ai redattori le direttive politiche e tecnico-professionali per lo svolgi-

(*6) Sul punto secondo cui la qualità di « direttore responsabile » si acquista al momento della registrazione cfr. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 152; v. altresì NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 164, il quale osserva che « direttore responsabile è colui che assume, di fronte alla legge penale, la responsabilità della pubblicazione ai sensi degli artt. 2 e 3 ».

mento del lavoro » e che « il direttore stabilisce altresì le mansioni di ogni redattore, dà le disposizioni necessarie al buon andamento del servizio e fissa anche gli orari quando ne ravvisi la necessità ».

Da queste disposizioni dunque si ricava che al « responsabile » compete il diritto di imprimere al giornale l'indirizzo politico, di determinare il suo contenuto concreto, di organizzare e distribuire il lavoro dei redattori ecc. (⁹⁷). Dall'art. 57 c.p. si desume altresì che egli è tenuto ad esercitare sul periodico un controllo capillare, al fine di evitare che per suo tramite vengano commessi reati.

Quid iuris, tuttavia, nel caso in cui il direttore non sembri in grado, ad esempio per l'insorgere di una grave malattia, di far fronte ai numerosi compiti ai quali è tenuto, e particolarmente al dovere di controllo enunciato dall'art. 57 c.p.? O, ancora, nel caso in cui egli intenda trascorrere un periodo di ferie in luogo lontano dal giornale, o sia comunque costretto ad assentarsi dalla redazione per un periodo più o meno lungo? (⁹⁸).

È stato osservato che in queste ipotesi egli non potrà essere considerato responsabile; piuttosto, intervenendo un mutamento in uno degli elementi indicati nella registrazione di cui all'articolo 5 della legge sulla stampa, occorrerà provvedere appunto alla « dichiarazione di mutamento » prevista dall'art. 5 della medesima legge (⁹⁹).

Si tratta di una tesi che, tuttaprima, potrebbe anche apparire suggestiva: constatato che il direttore deve esercitare un controllo sul contenuto del periodico (art. 57 c.p.) e che, nel contempo, egli è autorizzato ad assentarsi dal giornale (¹⁰⁰), po-

(⁹⁷) Sul punto cfr. CUOMO, *Libertà*, cit., p. 110 ss.; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 149 s.; MONACO, *Le attribuzioni del direttore di giornale politico e la libertà di stampa*, in *Rass. dir. pubbl.* 1948, II, p. 614 ss.

(⁹⁸) Sul problema v. PANNAIN, *Manuale, parte generale*, ed. 1967, p. 489; Tribunale di Roma 21 marzo 1959, in *Arch. pen.*, 1960, II, p. 91.

(⁹⁹) Cfr. Tribunale di Roma 21 marzo 1959, cit.

(¹⁰⁰) Si badi che talvolta — es. ferie — questa assenza può costituire un diritto-dovere. Cfr. art. 36 cost., art. 23 del contratto di lavoro giornalistico.

trebbe in effetti sembrare consentito ritenere che il legislatore abbia imposto la nomina di un direttore nuovo, sia pure *pro tempore*, tutte le volte in cui, realizzandosi un'assenza legittima del « responsabile » originario, diventa per lui impossibile rispettare l'obbligo di cui all'art. 57 c.p.

Poichè le conseguenze cui su tale base si giungerebbe si rivelano poco plausibili per altro verso ⁽¹⁰¹⁾; e poichè, comunque, l'art. 6 della legge sulla stampa, valutato alla luce degli artt. 3 e 5, pare avere riguardo al fenomeno di un effettivo rinnovamento al vertice del periodico, e non a quello di una temporanea, magari breve, assenza del « responsabile », prima di accogliere la soluzione predetta ci sembra doveroso accertare se sia possibile risolvere diversamente, ed in modo più soddisfacente, il problema.

Se l'art. 57 c.p. facesse davvero carico al direttore del dovere di leggere personalmente, e sempre, il contenuto dello stampato, sarebbe in realtà difficile conciliare la possibilità che egli si allontani dalla redazione con gli obblighi, e la conseguente responsabilità penale, che incombono su di lui. Come precisaremo in seguito ⁽¹⁰²⁾, le cose stanno tuttavia altrimenti: l'articolo 57 c.p., vedremo, configura un dovere che, modellandosi diversamente a seconda delle caratteristiche di ciascun tipo di periodico, al margine, specie nelle ipotesi dei grandi giornali quotidiani, si sostanzia nel dovere di precostituire un meccanismo di controllo, che deve operare sotto la continua ed attenta vigilanza del direttore stesso ⁽¹⁰³⁾.

Su questa base non pare pertanto più impossibile conciliare l'esercizio del controllo richiesto dalla legge con la eventualità di un'assenza legittima: ogni direttore, si potrà rilevare, dovrà precostituire un meccanismo di controllo per il caso in cui

⁽¹⁰¹⁾ Si pensi: a rigore dovrebbe essere nominato un direttore nuovo tutte le volte in cui, anche per periodi brevissimi, quello originario risulti impedito.

⁽¹⁰²⁾ V. cap. II, § 10.

⁽¹⁰³⁾ Per ulteriori precisazioni v. cap. II, § 10.

a cagione di una malattia, o di altri motivi, sia costretto ad assentarsi temporaneamente ⁽¹⁰⁴⁾. Se si ammalasse, risulterebbe di conseguenza punibile per i reati commessi a mezzo stampa ove non abbia predisposto tale meccanismo, mentre potrà andare esente da pena (forza maggiore) se, avendolo prestabilito, non è stato in grado di seguire personalmente il lavoro dei suoi collaboratori; ove si allontani per altri motivi (es. ferie), egli potrà pur sempre addurre la mancanza di colpa se, avendo organizzato il sistema predetto, si è comunque tenuto in contatto con la redazione per la soluzione dei casi dubbi.

In caso di malattia la quale precluda al direttore di seguire, sia pure di lontano, il funzionamento del giornale, la soluzione testè suggerita rischierebbe tuttavia, comunque, di condurre a risultati pericolosi. Il direttore, taluno potrebbe obiettare, potrebbe andare impunito per gli eventuali illeciti contenuti nel periodico ⁽¹⁰⁵⁾; la direzione sarebbe tuttavia assunta, di fatto, da uno dei redattori: con la conseguente esistenza di un giornale il cui « responsabile » non sarebbe perseguibile, date le sue condizioni, per i reati a mezzo stampa eventualmente posti in essere, e materialmente diretto da persona a sua volta non punibile *ex art. 57 c.p.* per difetto di capacità attiva.

Ciò precisato, vediamo se sia possibile trovare nell'ordinamento uno spunto che permetta di superare questa difficoltà.

In astratto la soluzione preferibile sarebbe non tanto di imporre la nomina di un direttore nuovo, quanto di legittimare quella di un vice-direttore responsabile il quale eserciti le funzioni di direttore per il periodo di inabilità del responsabile originario.

⁽¹⁰⁴⁾ Meccanismo, si badi, che nel caso dei piccoli giornali potrà consistere nel semplice incarico dato a persona di fiducia di esercitare materialmente il controllo.

⁽¹⁰⁵⁾ Andrebbe impunito, come abbiamo precisato, tutte le volte in cui si accerti che ha preconstituito un meccanismo di controllo che appariva in grado di eseguire con la cura dovuta l'attività cui era chiamato.

Come sappiamo, la legge 8 febbraio 1948 n. 47 ha previsto la figura del vice-direttore; l'ha tuttavia contemplata nel solo caso in cui « il direttore sia investito di mandato parlamentare » (art. 3 comma 4).

La dottrina ha, giustamente, sottolineato che questa disposizione trova la sua ragion d'essere nella necessità di salvaguardare la posizione del direttore in seno al periodico, e di garantire nel contempo l'esistenza di un responsabile in sostituzione del direttore stesso coperto da immunità parlamentare ⁽¹⁰⁶⁾. Ebbene, poichè le ipotesi che siamo venuti testè delineando sono caratterizzate da una uguale esigenza, nei loro confronti sembrerebbe imporsi la medesima disciplina. Sul filo della logica, anzi, occorrerebbe fare ancora un passo innanzi: riconosciuta la necessità di nominare un vice-direttore responsabile nel caso di malattia tale da impedire al direttore l'esercizio delle sue funzioni per un periodo non breve, sembrerebbe d'uopo ammettere la possibilità di una analoga nomina in tutti gli altri casi in cui il direttore stesso si assenta temporaneamente dalla redazione del periodico, al fine di assicurargli, così, piena libertà, senza nello stesso tempo indebolire il sistema di garanzia attuato con la particolare disciplina di cui all'art. 57 c.p.

Ora, allo scopo di dare corpo sul piano del diritto positivo a queste esigenze si potrebbe in primo luogo affermare che, quante volte ci si trova dinnanzi a situazioni nell'ambito delle quali sono presenti quelle stesse istanze che hanno indotto il legislatore ad enunciare la disciplina di cui all'art. 3 comma 4° della legge sulla stampa, è consentito fare perno sulla analogia per estendere ad esse il contenuto precettivo della medesima.

E non solo. In secondo luogo si potrebbe fare nostro il suggerimento di una autorevole dottrina ⁽¹⁰⁷⁾: rilevare cioè che se è vero che « nell'art. 3 comma 4° della legge è detto che, in caso

⁽¹⁰⁶⁾ Per tutti cfr. LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. VI, § 16; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 153; Cass. 15 luglio 1953, in *Giust. pen.*, 1954, II, c. 419.

⁽¹⁰⁷⁾ NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 167.

di mandato parlamentare, *deve* essere nominato un vice-direttore responsabile », di qui non è consentito però ricavare senz'altro che « negli altri casi non può essere nominato un vice-direttore responsabile » (108).

Si creda di seguire l'interpretazione, non ce lo nascondiamo, un po' azzardata, che siamo venuti prospettando; si ritenga invece di respingerla nella prospettiva di un rigido ancoramento ai valori letterali della legge 8 febbraio 1948 n. 47, l'interprete non può comunque esimersi dal denunciare l'insufficienza dell'attuale dizione legislativa, ed auspicare che nel quadro di una riforma il problema *de quo* venga affrontato e risolto con chiarezza dalla legge.

Tratteggiate le linee della disciplina ora vigente, nel concludere la nostra analisi dobbiamo accennare al problema se essa si concilii, oppure no, con i principi enunciati dalla Costituzione.

Come abbiamo chiarito, può assumere la qualità di direttore o vicedirettore responsabile di un periodico esclusivamente il cittadino italiano che sia in possesso degli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche, ovvero l'italiano non appartenente alla repubblica, a sua volta in possesso dei medesimi altri requisiti; nonchè, nei casi in cui tale condizione sia richiesta dalle leggi sull'ordinamento professionale, soltanto colui che risulti iscritto all'albo dei giornalisti.

Ebbene, mentre di per sè l'onere della registrazione, nella misura in cui questa non possa essere rifiutata nel merito (non concreti cioè una forma, neppure larvata, di autorizzazione preventiva), e serva esclusivamente a precostituire il quadro dei periodici pubblicati in Italia e dei soggetti che possono essere

(108) La dottrina e la giurisprudenza prevalenti sono tuttavia dell'avviso che l'unica ipotesi in cui è consentita la nomina di un vice-direttore responsabile al quale facciano capo i diritti-doveri del direttore, è quella tipicizzata nel comma 4° dell'art. 3. Cfr. LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. VI, § 16; Cass. 13 gennaio 1956, in *Giust. pen.*, 1957, II, c. 129, m. 161; Cass. 21 ottobre 1953, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1954, 1° quadr., p. 383; Tribunale di Roma, 21 marzo 1959, in *Arch. pen.*, 1960, II, p. 91.

chiamati a rispondere degli eventuali illeciti commessi per loro tramite, non può certo essere considerata incompatibile con il dettato costituzionale ⁽¹⁰⁹⁾, la enunciatazione dei requisiti predetti suscita invece fondati motivi di perplessità ⁽¹¹⁰⁾.

È, in primo luogo, tutt'altro che sicura la conformità con l'art. 21 comma 1 Cost. delle norme (art. 5 comma 2 n. 3 della legge 8 febbraio 1948; artt. 46 e 47 della legge 3 febbraio 1963 n. 69) dalle quali si ricava che di regola soltanto chi risulta iscritto all'albo dei giornalisti o a quello dei pubblicisti può assumere la veste di responsabile di un periodico.

Il problema è stato affrontato di recente dalla Corte Costituzionale ⁽¹¹¹⁾, la quale, rifacendosi a principi già enunciati in una decisione di poco precedente ⁽¹¹²⁾, in cui era in discussione la legittimità della stessa legge sull'albo professionale, ha dichiarato tuttavia infondata la questione.

A giudizio della Corte l'istituzione dell'ordine non intacca, bensì rafforza la «libertà di manifestazione del pensiero, che è cardine dell'ordinamento democratico, e come tale è tutelata dall'art. 21 Cost.»: l'ordine, infatti, senza violare il diritto di chiunque, anche del non iscritto, a pubblicare sui periodici, garantisce il rispetto della personalità e della libertà dei giornalisti nei confronti del potere economico su cui la stampa si sostiene ⁽¹¹³⁾. D'altronde, poichè la funzione dell'ordine stesso risulterebbe ovviamente frustrata se proprio i poteri direttivi di un quotidiano, di un periodico o di una agenzia di informazione, potessero essere assunti da un soggetto che, per non essere

⁽¹⁰⁹⁾ Opinione pacifica. Per tutti cfr. MORTATI, *Istituzioni di dir. pubbl.*, 7^a ed., II, 1967, p. 862; CUOMO, *Libertà*, cit., p. 137; JANNITI PIROMALLO, *La legge*, cit., p. 74; Corte Cost. 23 giugno 1957, in *Riv. pen.*, 1957, II, p. 91 ss.; Cass. 25 ottobre 1965, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1966, p. 641.

⁽¹¹⁰⁾ Poichè l'economia del nostro lavoro non consente di affrontare questa problematica con l'ampiezza che essa esigerebbe, ci limiteremo a tratteggiarne i punti più salienti.

⁽¹¹¹⁾ Corte Cost. 10 luglio 1968, n. 98.

⁽¹¹²⁾ Corte Cost. 23 marzo 1968, n. 11, in *Giur. cost.*, 1968.

⁽¹¹³⁾ In questo senso v., già, il discorso pronunciato dall'on. Breganze alla

iscritto, non potrebbe essere chiamato a rispondere ad esso degli eventuali comportamenti lesivi della dignità e della libertà sua e dei giornalisti che da lui dipendono, si deve riconoscere che il principio secondo cui soltanto chi sia giornalista o pubblicitista può essere nominato direttore o vice-direttore responsabile non solo non è in contrasto, ma si adegua pienamente al concetto di libertà di stampa quale è riconosciuta dalla Costituzione.

Se queste sono le ragioni che rendono costituzionalmente valido l'obbligo di cui si discorre — ha peraltro subito soggiunto la Corte — si deve comunque ammettere che esse appaiono soddisfatte dall'iscrizione del direttore e del vice-direttore nell'albo, indipendentemente dal fatto che si tratti di quello dei professionisti o di quello dei pubblicitisti. Su tale base viene di conseguenza a risultare illegittimo l'ulteriore vincolo della scelta del responsabile fra gli iscritti all'albo dei professionisti enunciato dal comma 1° dell'art. 46; un vincolo che conduce ad aggravare arbitrariamente, questa volta senza alcuna copertura costituzionale, il limite posto alla libertà garantita dall'art. 21 della Costituzione. Come deve essere, allo stesso modo, e per i medesimi motivi, considerato illegittimo il comma 3° dell'art. 47 nella parte in cui esclude, nelle ipotesi in cui la direzione di un quotidiano o di un periodico che sia organo di un partito o movimento politico o organizzazione sindacale venga affidata a persona non iscritta all'albo, che vice-direttore del quotidiano possa essere un iscritto nell'elenco dei pubblicitisti, e vice-direttore del periodico un iscritto nell'elenco dei professionisti.

A nostro avviso i motivi di perplessità, nonostante le osservazioni testè riassunte, tuttavia permangono. Premesso che sarebbe poco convincente affermare, quantomeno nell'attuale momento storico, che il diritto di manifestare liberamente il pro-

Camera dei deputati il giorno 12 maggio 1962. Cfr. ROSSANO, *Configurazione sistematica dell'esercizio della professione di giornalista secondo la Costituzione e la legge professionale 3 febbraio 1963 n. 69. Questioni in tema di distinzione della attività giornalistica: professionisti e pubblicitisti*, in *Giur. it.*, 1967, IV, c. 165.

prio pensiero non è toccato dalle eventuali restrizioni imposte a singole forme di esercizio del medesimo, per lo meno da quelle fissate nei confronti della forma che consiste nell'esercizio dell'attività giornalistica — come è stato esattamente rilevato, si tratta infatti della forma di gran lunga la più rilevante di esercizio della libertà di stampa, e la sola idonea a renderla veramente effettiva, per cui nel quadro di una interpretazione storico-sociologica dell'art. 21 Cost. sembra corretto ritenere che essa « garantisce a tutti, sia pure indirettamente, la libertà di professione giornalistica come presupposto indispensabile della libertà di stampa » ⁽¹¹⁴⁾ —, si consideri la disciplina enunciata negli articoli, citati, della legge 8 febbraio 1948 n. 47 e 3 febbraio 1963 n. 69 alla luce delle conseguenze cui essa conduce: è facile constatare che essa può tradursi in una limitazione grave del diritto tutelato dall'art. 21. Si immagini invero che un gruppo di persone, alle quali sia in fatto precluso di pubblicare loro scritti su giornali esistenti, o le quali intendano in piena libertà ⁽¹¹⁵⁾ procedere ad una pubblicazione periodica, decidano di fondare un giornale; e che esse si trovino altresì, stante il particolare meccanismo di ammissione all'ordine configurato dalla legge citata del 1963 ⁽¹¹⁶⁾, nella impossibilità di ottenere la iscrizione all'albo dei giornalisti o dei pubblicisti. Nel caso in cui non reperissero, o neppure intendessero cercare, un soggetto iscritto disposto

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Questioni in tema di legittimità costituzionale della legge 3 febbraio 1963 n. 69 istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, di prossima pubblicazione; in questa direzione sembra d'altronde orientata la stessa Corte Costituzionale nelle sentenze citate. Nel senso che una cosa è il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la stampa e cosa diversa quello di utilizzare singoli strumenti di esercizio del medesimo, per cui le limitazioni del secondo non intaccano il primo, v. però BARILE, *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, 1953, p. 54.

⁽¹¹⁵⁾ E cioè, senza dovere dipendere dai direttori o dai proprietari di altri giornali.

⁽¹¹⁶⁾ Questo meccanismo, nonostante la contraria opinione della Corte Costituzionale (v. sentenza n. 11 del 1968), non vale infatti a garantire a tutti il diritto alla iscrizione, ma pone ostacoli e consente discriminazioni in ordine alla ammissione. Per la dimostrazione v. da ultimo G. ZAGREBELSKY, *Questioni*, cit.

ad assumere la direzione del periodico ⁽¹¹⁷⁾, esse verrebbero a trovarsi nella impossibilità di procedere alla pubblicazione dello stesso; in altre parole, nella impossibilità di esercitare il diritto di libertà riconosciuto, a livello costituzionale, dall'articolo 21 ⁽¹¹⁸⁾.

Nè, a garantire una copertura costituzionale alla disciplina *de qua*, sembra consentito aggiungere, con la Corte ⁽¹¹⁹⁾, che si tratta di una limitazione imposta dalla necessità di salvaguardare il direttore ed i giornalisti che dipendono da lui contro gli attentati alla loro stessa libertà che possono provenire dal potere economico su cui la stampa si sostiene. Questa posizione in tanto potrebbe essere condivisa, in quanto fosse concesso sostenere che l'art. 21 tutela non già il diritto di tutti di manifestare il loro pensiero (diritto individuale riconosciuto ai singoli in quanto tali), bensì, più specificamente, l'interesse che il pensiero manifestato attraverso la stampa sia altresì libero (diritto funzionale, finalizzato al soddisfacimento di un interesse pubblico); una interpretazione che non potrebbe essere condivisa se, con la dottrina dominante ⁽¹²⁰⁾, si continua a ritenere che l'art. 21 Cost. protegge la libertà di stampa, e più in generale di espressione del pensiero, come diritto individuale, e non già, appunto,

⁽¹¹⁷⁾ D'altronde il direttore che essi potrebbero « assumere » rischierebbe di trasformarsi in un semplice prestanome, con la conseguenza non certo felice di un ritorno, nei fatti, ad una figura di « gerente » pagato allo scopo di permettere la pubblicazione di un periodico ed assumersi i relativi rischi. Sul punto cfr. le precise considerazioni di LAZZARO, *Più liberale l'editto albertino?*, in 45° *parallelo* (periodico dell'associazione stampa subalpina e del circolo della stampa), fasc. luglio-agosto 1968, p. 55.

⁽¹¹⁸⁾ Queste conseguenze risultano ovviamente attenuate alla luce della sentenza della Corte che parifica la iscrizione all'albo dei pubblicisti alla iscrizione all'albo dei giornalisti (v. sentenza n. 98 citata); non però eliminate, poichè pure alla iscrizione all'albo dei pubblicisti sono posti ostacoli e possibili discriminazioni.

⁽¹¹⁹⁾ Sentenza n. 98, ma già sentenza n. 11 del 1968.

⁽¹²⁰⁾ Cfr., particolarmente, ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1967-68, p. 49 ss.; nonché LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, 1967, p. 28; sostanzialmente NUVOLONE, voce *Cronaca (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, p. 423.

come diritto funzionale in vista del perseguimento di interessi pubblici ⁽¹²¹⁾ (per cui, salva l'esistenza di specifiche coperture costituzionali, la limitazione al diritto individuale si tramuta in vizio di illegittimità della legge) ⁽¹²²⁾.

Analoghe perplessità, dicevamo, si pongono in relazione all'ulteriore restrizione della capacità attiva ad assumere la qualità di direttore responsabile consistente nella cittadinanza italiana e nella condizione di italiano non appartenente alla repubblica ⁽¹²³⁾. Sul presupposto che l'art. 21 Cost. tuteli il diritto di chiunque, cittadino o straniero, di esprimere liberamente

⁽¹²¹⁾ Sul punto, con particolare riguardo alle differenti « finalit  » che potrebbero essere addotte allo scopo di giustificare le limitazioni imposte dalla legge 3 febbraio 1963 n. 69 cfr. G. ZAGREBELSKY, *Questioni*, cit.

⁽¹²²⁾ Ammesso che la restrizione imposta alla possibilit  di assumere la veste di direttore responsabile (come del resto lo stesso regime attuale di obbligatoriet  di iscrizione all'albo: G. ZAGREBELSKY, *Questioni*, cit.; CUOMO, *La libert *, cit., p. 311 ss., e autori ivi citati) nell'attuale contesto legislativo comporti davvero una limitazione, non garantita da alcuna copertura costituzionale, del diritto riconosciuto dall'art. 21 Cost., ci si potrebbe domandare in quale direzione si dovrebbe muovere chi intendesse eliminare il conseguente vizio di illegittimit . A tale scopo si potrebbe pensare di mantenere in vita il principio della obbligatoriet  dell'iscrizione all'albo, stabilendo peraltro che tutti hanno diritto di ottenere, e senza alcun ostacolo, tale iscrizione, magari *pro tempore*, per il periodo in cui esercitano l'attivit  di giornalista o di direttore; si potrebbe invece suggerire di abolire il principio stesso della obbligatoriet , legittimando chiunque, anche il non iscritto, ad essere registrato quale direttore o ad esercitare l'attivit  giornalistica (in questo modo si verrebbe a dare corpo ad un albo del tipo di quello prospettato da EINAUDI, *L'albo dei giornalisti*, in *Il buongoverno*, 1954, p. 597, avente le caratteristiche di una associazione del migliore giornalismo, l'iscrizione alla quale acquisterebbe un valore prevalentemente onorifico). La prima strada,   stato tuttavia osservato, potrebbe risultare in contrasto con altri principi costituzionali (es., diritto di non associarsi: sul problema cfr., da ultimo, G. ZAGREBELSKY, *Questioni*, cit., e autori ivi citati); la seconda sembrerebbe pertanto senz'altro preferibile.

⁽¹²³⁾ La Corte Costituzionale non ha affrontato questo problema; ha discusso tuttavia (sentenza n. 98 del 1968) quello relativo alla validit  costituzionale delle norme che subordinano l'iscrizione dello straniero all'albo alla condizione che esista un trattamento di reciprocit , e ne ha sancito la illegittimit  limitata alla loro applicabilit  allo straniero al quale nel suo paese di origine sia impedito l'effettivo esercizio delle libert  democratiche. Per una critica acuta e serrata di questa decisione v. per  ZAGREBELSKY, *Questioni*, cit.

il proprio pensiero col mezzo della stampa (¹²⁴), ed in particolare di esercitare ad ogni livello l'attività giornalistica quale suo indispensabile presupposto, le considerazioni che inducono a dichiararsi perplessi circa la legittimità di distinguere cittadino e cittadino (cittadino iscritto e cittadino non iscritto all'albo dei giornalisti) agli effetti dell'esercizio dell'attività giornalistica, pungolano allo stesso modo ad avanzare riserve in ordine alla discriminazione fra cittadino e straniero (¹²⁵).

La prospettiva verrebbe ovviamente a mutare ove si sostenesse invece che lo straniero non partecipa della tutela predisposta dall'art. 21 Cost. (¹²⁶). Su questa nuova base infatti il legislatore non sarebbe più vincolato a garantire a tutti, cittadini e stranieri, una pari protezione della libertà di manifestazione del pensiero, in generale e nelle forme in cui essa può concretamente specificarsi; l'eventuale illegittimità del trattamento « differenziato » di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 potrebbe, di conseguenza, tutt'al più essere individuata alla luce di altre disposizioni costituzionali (art. 3, art. 10 comma 2 Cost.), ma, come è stato di recente chiarito, con scarse possibilità di successo (¹²⁷).

Rimane, a questo punto, da accennare all'ultima « condizione » enunciata dall'art. 3 della legge sulla stampa del 1948: l'età di almeno ventun anni.

Anche a questo riguardo un discorso orientato a riconoscere la illegittimità della « limitazione » fissata dalla legisla-

(¹²⁴) Si tratta della opinione prevalente. V., per tutti, BARILE, *Il soggetto*, cit., p. 54; ESPOSITO, *La libertà*, cit., p. 55 s., 82; MAZZIOTTI, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Studi in memoria di Serino*, 1966, p. 314; MORTATI, *Istituzioni di dir. pubbl.*, vol. II, cit., p. 914.

(¹²⁵) La conclusione sarà ovviamente diversa per chi ritiene che una cosa è il diritto di libertà tutelato dall'art. 21 Cost., e cosa diversa il diritto di usare singoli strumenti di esercizio del medesimo. V., infatti, BARILE, *Il soggetto*, cit., p. 54.

(¹²⁶) Cfr. ZACREBELSKY, *Questioni*, cit.; più in generale v. PACE, *Libertà di riunione nella costituzione italiana*, 1967, p. 35 ss.

(¹²⁷) Sul punto v. l'attenta analisi di ZACREBELSKY, *Questioni*, cit., al quale rinviamo per ulteriori indicazioni bibliografiche.

zione ordinaria in tanto potrebbe essere avanzato, in quanto si muovesse dalla premessa secondo cui le restrizioni all'esercizio delle forme di manifestazione del pensiero (o quantomeno all'esercizio dell'attività giornalistica) si traducono in limiti al diritto tutelato dall'art. 21 Cost. ⁽¹²⁸⁾. Pure ad accogliere questa premessa, non mancherebbero comunque ragioni per dubitare che nella specie ci si trovi davvero di fronte ad un caso di illegittimità costituzionale ⁽¹²⁹⁾.

È stato sostenuto, infatti, che i diritti di libertà riconosciuti dalla Costituzione possono subire restrizioni in considerazione della incapacità naturale in cui versò il soggetto: nel senso che sono consentite le restrizioni che trovano la ragione della loro imposizione nella inidoneità di determinate persone (minori) di esercitare consapevolmente singoli diritti di libertà, o nella necessità, dovuta a tale stessa inidoneità, di subordinare comunque tale esercizio al controllo di terzi ⁽¹³⁰⁾.

Alla luce di questa precisazione in tanto sembrerebbe di conseguenza consentito considerare illegittimo il limite fissato dalla legge in materia di attività giornalistica, in quanto si ritenesse che anche una persona che ha meno di ventun anni può possedere la maturità sufficiente a giustificare il pieno esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 Cost., ed in particolare l'esercizio libero dello strumento « stampa ».

⁽¹²⁸⁾ Muovendo dalla diversa premessa secondo cui le limitazioni alla utilizzabilità di singoli strumenti di manifestazione del pensiero non inciderebbero sul diritto riconosciuto dall'art. 21 Cost., non è stato difficile dichiarare la legittimità costituzionale delle norme che condizionano agli anni ventuno la capacità ad essere registrati come direttori responsabili. Cfr. BARILE, *Il soggetto*, cit., p. 41 s.

⁽¹²⁹⁾ In una posizione decisamente negativa, cfr. NUVOLONE, *Minorenni e libertà di stampa*, in *Foro pen.*, 1966, p. 305 ss.

⁽¹³⁰⁾ Sul punto, con una precisa analisi delle diverse situazioni prospettabili, cfr. BARILE, *Il soggetto*, cit., p. 35 ss.; Id., *Le libertà nella costituzione*, 1966, p. 30 ss.; per taluni spunti sul problema v. altresì PACE, *Libertà*, cit., p. 132 ss.; nonché, con particolare riguardo alla materia della libertà di stampa, NUVOLONE, *Minorenni*, cit., p. 305 ss.

L'economia di questo lavoro non consente ovviamente di affrontare, neppure di scorcio, i problemi che, su questa base, si pongono all'interprete.

Sia dunque sufficiente affermare che se pure si ritenesse — dato e non concesso — auspicabile, o addirittura doveroso, diminuire il limite fissato dalla legislazione vigente, stante l'impossibilità pratica di utilizzare un sistema che imponga accertamenti singoli diretti a stabilire, di volta in volta, l'esistenza di una maturità in grado di giustificare l'applicazione, o l'applicazione senza controlli, del diritto *de quo*, occorrerebbe, ovviamente, individuare in astratto una età, inferiore a quella stabilita dalla legislazione vigente, nella quale deve presumibilmente ritenersi presente la capacità naturale predetta ⁽¹³¹⁾; una età che, in ogni caso, non dovrebbe scendere al di sotto di quella fissata agli effetti di una piena responsabilità penale ⁽¹³²⁾.

8. Meno complesse sono le questioni suscitate dai concetti di « editore » e « stampatore » che rilevano agli effetti dell'articolo 57-*bis* c.p.

Editore, si sostiene comunemente, è colui che assume l'impresa della pubblicazione; stampatore colui che, a sua volta, assume l'impresa dello stampaggio ⁽¹³³⁾.

Agli effetti della legge sulla stampa, si soggiunge giustamente, il termine « impresa » non va tuttavia « inteso in senso esclusivamente tecnico-giuridico, e cioè solamente in relazione all'attività economicamente organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi (art. 2082 c.c.) », ma in

⁽¹³¹⁾ Il che condurrebbe a rivedere, si badi, la stessa posizione della patria potestà.

⁽¹³²⁾ A parte ogni altra considerazione, non sarebbe infatti in ogni caso ragionevole legittimare la nomina di un direttore che, per le sue condizioni di non imputabilità, potrebbe non risultare punibile per i reati eventualmente realizzati col mezzo del periodico da lui diretto. Sul problema, in generale, cfr. BARILE, *Il soggetto*, cit., p. 37; *Id.*, *Le libertà*, cit., p. 31.

⁽¹³³⁾ Per tutti cfr. CUOMO, *Libertà*, cit., p. 114; MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 593; CANTARANO, *Regime*, cit., p. 147 s.

quello, ben più ampio, di ogni attività, anche occasionale e non esercitata a scopo di lucro, diretta alla riproduzione o alla pubblicazione degli stampati ⁽¹³⁴⁾.

Per « stampatore », si conclude, non deve d'altronde intendersi la persona che aziona materialmente le macchine con le quali si realizza la riproduzione meccanica, bensì il titolare della « impresa », colui che organizza, controlla l'attività produttiva ⁽¹³⁵⁾.

Questo precisato, si impongono tuttavia taluni chiarimenti in ordine alla figura dello stampatore.

Se l'intera attività di stampaggio viene compiuta da una sola impresa non sorge evidentemente problema: il titolare della medesima sarà tenuto a curare l'adempimento degli obblighi cui lo richiama la legislazione sulla stampa, ed in particolare l'art. 57-*bis* c.p. Ma ammettiamo che nel quadro di una specializzazione dell'arte tipografica la medesima attività venga ripartita fra diverse imprese: ad esempio, che un linotipista si incarichi di curare la composizione dei « piombi » (e la conseguente impressione delle bozze di stampa), ed uno stampatore, titolare di una impresa diversa, di curare le operazioni di stampaggio in senso stretto. Quale sarà la persona vincolata ad esercitare il controllo richiesto dall'art. 57-*bis* c.p.? ⁽¹³⁶⁾.

In linea di principio, nell'assenza di una indicazione precisa nel testo di legge, ci sembra che si possa sostenere che la responsabilità del controllo deve incombere sul soggetto al quale spetta la responsabilità dello stampato. Ed allora, poichè il mero linotipista si limita ad operare con riproduzioni (bozze di stampa) che in quanto tali non appaiono destinate alla pubblicazione,

⁽¹³⁴⁾ Da ultimo v. Cass. 2 luglio 1968, in *Mass. dec. pen.*, 1968, p. 966, 967; nonchè Pret. Torino, 29 novembre 1962, in *Dir. aut.*, p. 246 s., con nota di LAZZARO.

⁽¹³⁵⁾ Fra i molti cfr. MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 593; CANTABANO, *Regime*, cit., p. 147; Cass. 2 luglio 1968, in *Mass. dec. pen.*, 1968, p. 967; Cass. 23 maggio 1962, in *Cass. pen. mass. annot.*, 1963, p. 210, m. 311.

⁽¹³⁶⁾ Sulla condotta che rileva ai sensi dell'art. 57 *bis* c.p., cfr. cap. III, § 3.

e non sono pertanto qualificabili come « stampati » ai sensi della legge 8 febbraio 1948 n. 47, ci pare di conseguenza consentito affermare che destinatari del dovere che si ricava dall'art. 57-*bis* c.p. siano coloro che eseguono (o organizzano) l'attività di stampaggio in senso stretto.

CAPITOLO II

LA RESPONSABILITA' PENALE
PER I REATI COMMESSI
COL MEZZO DELLA STAMPA PERIODICA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La disciplina di cui all'art. 57 n. 1 del codice penale Rocco. - Problemi di interpretazione della legge ordinaria e di legittimità costituzionale. — 3. In particolare sull'art. 27 comma 1° Cost. — 4. I progetti di riforma della disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa. - La legge 4 marzo 1958 n. 127. — 5. Il nuovo testo dell'art. 57 c.p. - I problemi che esso suscita. - La nuova fattispecie di responsabilità del direttore o vice-direttore responsabile come fattispecie sostanzialmente colposa. — 6. La fattispecie configurata dall'art. 57 c.p. intesa come fattispecie commissiva mediante omissione. - La condotta omissiva. - Il « reato » contenuto nello stampato come evento in senso tecnico e non come condizione obbiettiva di punibilità. — 7. La fattispecie di cui all'art. 57 c.p. come un illecito autonomo. — 8. Il dovere di controllo sul contenuto del periodico. - Suo significato. - La colpa del direttore responsabile. — 9. Segue. — 10. Segue. — 11. Se a realizzare l'evento consistente nel reato a mezzo stampa sia sufficiente la presenza degli estremi obbiettivi di un illecito penale, ovvero sia necessario un illecito penale forte di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi. — 12. L'interesse protetto dall'art. 57 c.p. — 13. Responsabilità penale del direttore ed attività dei suoi collaboratori; responsabilità penale di tali collaboratori. — 14. La pena prevista dall'art. 57 c.p.

1. Sotto il profilo della « responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa regolare periodica » devono essere considerate sia le ipotesi di responsabilità a titolo di dolo dell'autore e di chiunque abbia cooperato con lui alla realizzazione dell'illecito, sia la fattispecie specificamente configurata a carico del direttore o del vice-direttore responsabile dall'art. 57 c.p.

Le prime non suscitano tuttavia questioni particolari: nei confronti dell'autore, del direttore che ha consapevolmente

consentito alla pubblicazione di uno scritto contenente un reato, nonchè di coloro che hanno comunque collaborato alla sua realizzazione, trovano infatti normalmente applicazione i principi generali enunciati in tema di responsabilità penale dalla legislazione italiana. La nostra attenzione dovrà pertanto puntualizzarsi, specificamente, sull'analisi della figura tipicizzata dall'art. 57 c.p.: direttore o vice-direttore che, fuori dei casi di concorso di persone nel reato, abbia « omesso di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati ».

Si tratta, come è evidente, di una fattispecie che non può essere realizzata « dolosamente » nella sua interezza: il reato contenuto nello stampato deve essere infatti ignoto al direttore o al vice-direttore, perchè se essi si fossero rappresentati la sua esistenza, dovrebbero rispondere normalmente a titolo di concorso di persone *ex art. 110 c.p.*

Responsabilità sostanzialmente colposa? Conferma dello schema di responsabilità oggettiva che aveva rilievo, quantomeno secondo il parere della maggioranza della dottrina, ai sensi della precedente disciplina di cui al codice penale Rocco?

Muovendo da questo, che costituisce pur sempre il problema di fondo che si innesta sul tema della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa periodica, nelle pagine che seguono cercheremo di ricostruire nella loro interezza le linee della fattispecie enunciata dall'art. 57 c.p., e di delineare conseguentemente il quadro entro il quale essa può trovare applicazione.

2. La disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa periodica è caratterizzata da un progressivo distacco dalle forme della responsabilità per fatto altrui, e da un corrispondente avvicinamento a quelle della responsabilità per fatto proprio e della responsabilità colpe-

vole: punto di partenza, la figura del «gerente responsabile» di cui all'editto albertino sulla stampa del 1848; punto di arrivo, la nuova formulazione dell'art. 57 c.p. ad opera della legge 4 marzo 1958 n. 127.

In questo studio, volto a ricostruire i tratti della regolamentazione ora vigente, dovremo ovviamente soffermarci a considerare specificamente i problemi suscitati dalla legge, testè citata, del 1958. Valutare appieno la sua portata è tuttavia impossibile, se si trascura il dato normativo che l'ha immediatamente preceduta nel tempo, il codice penale Rocco, e se non si tiene conto delle soluzioni che dottrina e giurisprudenza, in un succedersi di discussioni e contrasti, sono venute via via suggerendo. Ci sia dunque consentito, prima di entrare nel vivo della problematica che ci attende, di tracciare, sia pure in forma di semplice schizzo, le linee della disciplina del 1930, e soprattutto di accennare alle questioni di fronte alle quali essa ha posto gli interpreti.

L'art. 57 del codice penale Rocco stabiliva, nel suo n. 1, che «qualora si tratti di stampa periodica, chi riveste la qualità di direttore o di redattore responsabile risponde, per ciò solo, del reato commesso, salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione».

Fin dal suo apparire i commentatori non si erano trovati d'accordo nel definire la natura della fattispecie che veniva così configurata: c'era chi sosteneva, facendo leva soprattutto sull'inciso «per ciò solo», che l'art. 57 n. 1 c.p., prevedendo l'applicazione della sanzione penale al direttore o al redattore in considerazione della sola loro qualità di soggetti «responsabili» del periodico, confermava lo schema della responsabilità per fatto altrui⁽¹⁾; c'era invece chi affermava che la figura criminosa descritta da tale articolo si inseriva nel sistema della responsabilità tipicizzata dal codice penale, che si trattava cioè

(1) Cfr. CAVALLO, *La responsabilità obbiettiva nel diritto penale*, 1937, p. 51 s.; sostanzialmente GU. SABATINI, *Istituzioni dir. pen.*, vol. I, 1946, p. 342 s.

di una normale responsabilità oggettiva, centrata su di una condotta propria omissiva (omessa vigilanza, omesso controllo sul contenuto del periodico; omesso impedimento di un reato) cosciente e volontaria ⁽²⁾.

Tali discussioni hanno assunto un tono particolarmente vivace soprattutto dopo la entrata in vigore della Costituzione ⁽³⁾. In assenza di una Costituzione rigida la quale contemplasse i principi chiave della responsabilità penale, seguire l'una ovvero

(²) Così FROSALI, *I reati commessi per mezzo della stampa*, in *Giust. pen.* 1964, II, c. 194; PANNAIN, *Manuale di dir. pen., parte generale*, 1° ed., 1942, p. 331 s.; ancor prima v. d'altronde la lucida presa di posizione di DELITALA, *Il fatto nella teoria generale del reato* 1930, p. 156 ss.

(³) Nel senso che l'art. 57 n. 1 c.p. Rocco non configurava un caso di responsabilità per fatto proprio cfr. MANTOVANI, *La responsabilità per i reati commessi a mezzo della stampa nella nuova disciplina legislativa*, in *Arch. pen.*, 1959, I, p. 52 ss.; NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 178 ss.; PETTOELLO MANTOVANI, *Il concetto ontologico del reato*, 1954, p. 224; VASSALLI, *Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 57 n. 1 codice penale*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 218 ss.; nonché E. BATTAGLINI, *L'art. 27 della costituzione e l'art. 57 n. 1 del codice penale*, in *Giust. pen.*, 1948, II, c. 313 ss.; CATALINI, *Ancora sulla incompatibilità dell'art. 57 c.p. con l'art. 27 della Costituzione*, in *Riv. pen.*, 1950, II, c. 424 ss.; DI BONITO, *Considerazioni sulla natura della responsabilità del direttore di giornale periodico*, in *Foro pen.*, 1951, c. 527 ss.; GALLI, *L'art. 57 n. 1 c.p. e l'art. 27 della Costituzione*, in *Giust. pen.*, 1950, II, c. 772 s.; SEVERINO, *La responsabilità penale del direttore di stampe periodiche e l'art. 27 della Costituzione*, in *Riv. pen.*, 1949, II, p. 878 ss. Ritennero invece che si trattasse di responsabilità per fatto proprio, ANTOLISEI, *Manuale di dir. pen., parte generale*, 3° ed., 1955, p. 282 s.; GALLO, *La legittimità costituzionale dell'art. 57 n. 1 c.p., e un problema di efficacia delle pronunce di rigetto*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1956, p. 455 ss.; GUARNERI, *La responsabilità anomala per i delitti commessi a mezzo della stampa e il principio costituzionale della responsabilità personale*, in *Giur. it.*, 1950, II, c. 13 ss.; altresì ONDEI, *La costituzione e la responsabilità oggettiva per i reati commessi a mezzo della stampa*, in *Foro pad.*, 1948, IV, c. 40 ss.; PELLINGRA, *Natura giuridica della responsabilità penale del « redattore responsabile » per i reati commessi a mezzo della stampa*, in *Giust. pen.*, 1952, II, c. 796 ss.; ZACCONE, *Appunti in tema di responsabilità del direttore di periodico*, in *Riv. pen.*, 1954, II, p. 128 s.; nonché Corte Costituzionale 15 giugno 1956, in *Riv. it. dir. pen.*, 1956, p. 455 ss.; Cass. 18 novembre 1955, in *Giust. pen.*, 1956, II, c. 832; Id. 21 ottobre 1953, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1954, 1° bim., p. 183, m. 51; Id. 27 maggio 1953, *ivi*, 1953, 6° bim., p. 224; Id. 25 febbraio 1952, *ivi*, 1952, 1° quadr., p. 107; Id. 14 marzo 1951, *ivi*, 1951, 1° quadr., p. 167, m. 341; Id. 17 novembre 1951, *ivi*, 1951, 3° quadr., p. 353 s.; Id. 26 novembre 1951, *ivi*, 1951, p. 487 s.; Tribunale Roma, 26 aprile 1949, in *Giust. pen.*, 1949, II, c. 453.

l'altra interpretazione significava, sì, spostare il limite della punibilità su di un fronte più, ovvero meno avanzato. Non comportava tuttavia il pericolo di riscontrare, fra disciplina codicistica e legge costituzionale, un contrasto tale da fare risultare la prima illegittima alla stregua della seconda. La Costituzione, rigida, del 1948, stabilendo nel suo art. 27 comma 1° che « la responsabilità penale è personale », ha invece posto chiaramente le premesse per una possibile soluzione in termini di illegittimità.

Anche l'art. 27 comma 1° Cost., e non solo l'art. 57 c.p., ha suscitato tuttavia incertezze fra gli studiosi, ed è stato oggetto di una giurisprudenza oscillante. Accettato pacificamente che esso sancisse il divieto della responsabilità penale per fatto altrui, nei primi tempi dopo la sua emanazione la dottrina pareva in maggioranza orientata a ritenere che esso si limitasse a fissare il principio secondo cui nessuno può venire punito se non in conseguenza di un fatto proprio⁽⁴⁾; in seguito vi sono stati studiosi, sempre più numerosi, i quali hanno sostenuto invece che « personale », e pertanto in quadro con il precetto costituzionale, è soltanto la responsabilità per fatto proprio colpevole⁽⁵⁾.

(4) Fra i molti cfr. VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 217 ss.; nonché E. BATTAGLINI, *L'art. 27*, cit., c. 309 ss.; CATALINI, *Ancora*, cit., p. 424 s.; DI BONITO, *Considerazioni*, cit., c. 529 s.; SEVERINO, *La responsabilità*, cit., p. 877; più recentemente BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, vol. I, *Nozioni e aspetti costituzionali*, 1965, p. 87 ss.; nella giurisprudenza v. Corte cost. 8 luglio 1957, n. 107, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1005 ss.; Id. 9 luglio 1959, n. 39, *ivi*, 1959, p. 692 ss.; Id. 8 giugno 1963, n. 79, *ivi*, 1963, p. 659 ss.; per una rassegna della giurisprudenza della cassazione e dei giudici di merito, cfr. *Rassegna di giurisprudenza sulla Costituzione e sugli Statuti regionali*, *ivi*, 1956, p. 328 ss.

(5) Cfr. BETTIOL, *Diritto penale*, 6° ed., 1966, p. 36; PANNAIN, *Sull'art. 116 del codice penale*, in *Arch. pen.*, 1965, II, p. 432 ss.; PISAPIA, *La nuova disciplina della responsabilità per reati commessi a mezzo stampa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1958, p. 307 ss.; PORZIO, *Norme penali incostituzionali e sentenze interpretative della Corte Costituzionale*, 1966, p. 56 ss.; SPASARI, *Diritto penale e costituzione*, 1967, p. 53 ss.; GALLO e PEDRAZZI, in *Congresso di diritto penale tenuto dall'8 all'11 aprile 1953 in Trieste: Discorsi, Relazioni, Interventi, Discussioni*, 1953, p. 120; nonché, sia pure in termini non del tutto univoci, Corte

Non è ovviamente difficile cogliere le conseguenze di queste differenti interpretazioni sul piano della disciplina dei reati commessi col mezzo della stampa. Chi affermava che l'art. 57 c.p. dava corpo ad una fattispecie di responsabilità per fatto di terzi, era costretto a denunciare senz'altro il contrasto con il principio enunciato dall'art. 27 comma 1° Cost. ⁽⁶⁾. Chi seguiva la tesi opposta — responsabilità per fatto proprio omisivo — poteva salvare l'art. 57 c.p. alla luce della interpretazione dominante dell'art. 27 comma 1° Cost.; rischiava tuttavia di vedere comunque sancita la illegittimità ove in seno alla Corte Costituzionale fosse prevalsa la interpretazione più rigida del concetto di « personalità » della responsabilità penale ⁽⁷⁾.

In questa situazione è venuta affiorando ⁽⁸⁾, ed ha trovato poi una solida dimostrazione ⁽⁹⁾, una terza interpretazione del-

Cost. 23 giugno 1956, n. 3, in *Giur. cost.*, 1956, p. 568; Id. 31 maggio 1965, n. 42, *ivi*, 1965, p. 639 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. ad esempio DELITALA, *Brevi riflessioni sulla figura del vice-direttore responsabile*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1956, p. 148; VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., *passim*; PETTOELLO MANTOVANI, *Il concetto*, cit., p. 242; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 62 s., *passim*; E. BATTAGLINI, *L'art. 27*, cit., c. 315 ss.; GALLI, *L'art. 57*, cit., c. 773. Diversamente NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 193 ss., il quale considera l'art. 57 compatibile con l'art. 27 comma 1° Cost. perchè, nonostante si tratti di responsabilità per fatto altrui, essa è comunque la conseguenza diretta di una qualità personale liberamente assunta con l'accettazione del rischio relativo.

⁽⁷⁾ La maggioranza della dottrina e della giurisprudenza era però nettamente favorevole a riconoscere la legittimità costituzionale: v. ad esempio ANTONLISEI, *Manuale, parte generale*, cit., p. 283; GUARNERI, *La responsabilità*, cit., c. 13 ss.; ZACCONE, *Appunti*, cit., p. 129; Cass. 25 febbraio 1952, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1952, 1° quadr., p. 107; Id. 17 novembre 1951, *ivi*, 1951, 3° quadr., p. 353 s.; Id. 26 novembre 1951, *ivi*, 1951, p. 487 s.; Id. 14 marzo 1951, *ivi*, 1951, 1° quadr., p. 167, m. 341.

⁽⁸⁾ PELLINGRA, *Natura giuridica*, cit., c. 802; sostanzialmente BETTIOL, *Diritto penale*, 3ª ed., 1955, p. 361; nonchè G. BATTAGLINI, *Diritto penale*, 3ª ed., 1949, p. 249; ed ancor prima CARNELUTTI, *Lezioni di dir. pen.*, *Il reato*, 1943, p. 168; Cass. 25 giugno 1953, *ivi*, 1954, II, c. 424; Id. 15 luglio 1953, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1953, 4° e 5° bim., p. 369; Id. 20 maggio 1953, *ivi*, p. 196 s., m. 3057; Id. 15 luglio 1953, *ivi*, 1954, 1° bim., p. 31; Appello Roma, 14 marzo 1951, in *Giust. pen.*, 1951, II, c. 649 s.; e soprattutto Corte cost. 15 giugno 1956, cit.

⁽⁹⁾ GALLO, *La legittimità*, cit., p. 462 ss.

l'art. 57 c.p.: per essa la responsabilità del direttore o del redattore di un periodico configurata da tale articolo non soltanto assumeva i contorni della responsabilità per fatto proprio, ma era altresì subordinata all'accertamento della colpa. Su tale base la validità costituzionale della norma, qualunque fosse il significato riconosciuto all'art. 27 comma 1° Cost., appariva in ogni caso salva.

Accennato ai termini della problematica che si innestava sul tronco della disciplina enunciata dal codice penale Rocco, vediamo ora, in breve, le principali argomentazioni che sono state avanzate a sostegno delle diverse soluzioni prospettate.

A difesa della tesi secondo la quale l'art. 57 n. 1 c.p. avrebbe concretato un caso di responsabilità anomala per fatto altrui si è, in primo luogo, fatto leva sulla lettera della legge: la circostanza che il legislatore abbia stabilito che il direttore o il redattore responsabile del periodico è punibile *per ciò solo* del reato commesso a mezzo stampa, si è rilevato, sta a dimostrare la volontà di applicare automaticamente la sanzione penale a chi riveste tale qualità, indipendentemente da qualsiasi accertamento sull'eventuale rilievo di un suo comportamento omissivo, e sulle modalità della sua esecuzione⁽¹⁰⁾.

Nè varrebbe obiettare, si è soggiunto, che l'art. 57 c.p., inserito nello stesso « capo » in cui sono contenuti gli artt. 40 e 42 c.p., non può deviare rispetto ai principi generali enunciati in tema di responsabilità penale. Poichè si tratta di norme aventi pari efficacia formale, nulla impedisce di individuare nell'art. 57 c.p. una deroga a tali principi: una deroga della quale è riprova il fatto che tale ultimo articolo non riproduce la formulazione degli artt. 40 e 42 c.p. (« evento come conseguenza della azione od omissione »⁽¹¹⁾), ma impiega la diversa proposi-

(10) Cfr. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 178; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 52 s.; E. BATTAGLINI, *L'art. 27*, cit., c. 313 s.

(11) Formulazione che è ripetuta invece in altre norme che prevedono ipotesi di responsabilità oggettiva per fatto proprio, come, ad esempio, nell'art. 116 c.p.: cfr. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 181; VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 229.

zione «risponde *per ciò solo*», in considerazione, cioè, della sola qualità personale del soggetto che è chiamato a subire l'applicazione della sanzione penale ⁽¹²⁾.

Questa soluzione, si è infine rilevato, trova d'altronde una conferma nella stessa volontà manifestata dal legislatore nei lavori preparatori: dalle dichiarazioni del Presidente della Commissione Ministeriale e del Guardasigilli Rocco si desume infatti chiaramente l'intenzione di mantenere alla responsabilità per i reati commessi a mezzo stampa quei caratteri di assolutezza ed inderogabilità che essa possedeva fin dai tempi dell'Editto Albertino, e che erano stati comunque ribaditi in seguito, nonostante la sostituzione alla figura del «gerente» di un soggetto responsabile effettivamente partecipe della redazione del periodico ⁽¹³⁾.

I sostenitori della tesi secondo cui nella specie si tratterebbe invece di un caso di responsabilità oggettiva per fatto proprio, imperniato su di una omissione di controllo o di vigilanza o, più precisamente ancora, sull'omesso impedimento del reato contenuto nello stampato, hanno fatto, prima di tutto, perno sull'elemento offerto dalla sostituzione del direttore o redattore responsabile, soggetti investiti di un concreto potere di fatto sulla gestione del periodico (e quindi in grado di controllare il suo contenuto), al «gerente», spesso estraneo alla redazione, e nominato al solo scopo di preconstituire un capro espiatorio; una sostituzione, si è rilevato, che è indice della volontà di ricondurre la responsabilità per i reati commessi a mezzo stampa nel solco delle regole generali che vigono in tema di responsabilità penale ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Cfr., *amplius*, VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 227; NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 180 ss.; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 53 s.

⁽¹³⁾ V. VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 224; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 55 s.

⁽¹⁴⁾ ANTOLISEI, *Manuale, parte generale*, ed. 1955, cit., p. 282 s.; più cautamente GALLO, *La legittimità*, cit., p. 458 s.

In tanto si poteva tuttavia riconoscere, giusta i principi enunciati dalla legislazione italiana, rilievo penale a tale omissione, in quanto fosse stato possibile dimostrare l'esistenza di una norma la quale prescrivesse al direttore, o al redattore responsabile, di controllare il contenuto del periodico al fine di evitare la realizzazione di reati a mezzo stampa. Ebbene, una parte della dottrina e della giurisprudenza non ha esitato ad affermare che quest'obbligo poteva essere desunto, in assenza di un precetto *ad hoc*, dalla stessa tipicizzazione legislativa della figura del direttore responsabile: una figura della quale sono fissati i lineamenti, e conseguentemente noti i diritti e doveri, fra i quali l'obbligo di seguire e controllare il periodico ⁽¹⁵⁾. Altri, con un ragionamento diverso, ha dichiarato invece che il dovere in parola si ricaverebbe dallo stesso art. 57 c.p.: esso, nel momento in cui dispone che « il direttore del giornale risponde *per ciò solo* se si verifica un fatto che costituisce reato », determinerebbe cioè in capo al direttore o al vice-direttore « l'obbligo di impedire un evento che consiste nella realizzazione di un reato da parte di terzi » ⁽¹⁶⁾.

La costruzione della fattispecie *de qua* in chiave omissiva, si è infine precisato, è confermata dal fatto che sarebbe assurdo ritenere che il direttore o il redattore rispondano penalmente quando si siano venuti a trovare in situazioni di forza maggiore, di incoscienza involontaria o di costrizione fisica ⁽¹⁷⁾: se ciò è vero, si è sostenuto, la responsabilità penale verrebbe a cadere col venir meno della coscienza e volontà della condotta; ma allora risulterebbe sicuramente provata l'esistenza dell'obbligo « nei cui confronti può darsi omissione », e, quindi, la possibilità

⁽¹⁵⁾ Così Corte Cost. 15 giugno 1956, in *Riv. it. dir. pen.*, 1956, p. 463 s.; sostanzialmente ANTOISEL, *Manuale, parte generale*, ed. 1955, p. 283.

⁽¹⁶⁾ GALLO, *La legittimità*, cit., p. 459.

⁽¹⁷⁾ Nonchè di non imputabilità, dato che, come è stato rilevato (GALLO, *La legittimità*, cit., p. 461), « l'art. 85 c.p. dispone che nessuno può essere punito se non era imputabile al momento in cui ha commesso il fatto ».

« di riportare la fattispecie nell'ambito dei principi generali del diritto penale » (18).

A fianco delle due soluzioni predette, dicevamo, si è sviluppato un terzo indirizzo interpretativo, secondo il quale nella specie il direttore o il redattore risponderebbero nei limiti in cui abbiano agito con colpa.

Taluni studiosi hanno parlato, al riguardo, di una *culpa in vigilando*, dovuta alla violazione dei doveri di controllo o di vigilanza di cui era destinatario il direttore del periodico in virtù della sua qualità o posizione personale. L'importanza pratica di questa interpretazione risultava peraltro, spesso, annullata dal riconoscimento di un meccanismo di presunzioni relative, o addirittura assolute, di colpevolezza (19); riconoscimento che veniva ovviamente a riportare, in pratica, l'art. 57 n. 1 c.p. nel solco della responsabilità obbiettiva.

Altri, più correttamente, hanno constatato invece che l'articolo 57 c.p. è collocato nello stesso capo degli artt. 45 e 47 c.p., e non importa alcuna eccezione ai principi generali del fortuito e dell'errore invincibile (a differenza di quanto accade nel caso dell'art. 42 ult. cpv. c.p., il quale esclude esplicitamente il rilievo del dolo o della colpa); e di qui hanno ricavato che nella specie avrebbe rilievo il normale concetto di colpa; una colpa, pertanto, libera da ogni presunzione, e quindi da accertare caso per caso (20).

(18) GALLO, *La legittimità*, cit., p. 461.

(19) Cfr., pur nella diversità delle specifiche accezioni, BETTIOL, *Diritto penale*, ed. 1955, cit., p. 361; PANNAIN, *Manuale, parte generale*, ed. 1950, cit., p. 355; RANIERI, *Manuale di dir. pen., parte generale*, ed. 1952, p. 311 s.; Cass. 15 luglio 1953, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1954, 1° bim., p. 31, m. 10; Id. 20 maggio 1953, *ivi*, 1953, 4° e 5° bim., p. 196 s., m. 3057.

(20) GALLO, *La legittimità*, cit., p. 463, il quale, escluso che nella specie sia lecito ricorrere ad un meccanismo di presunzioni, ritiene tuttavia che, trattandosi di una disciplina « imperniata su elementi impeditivi, e non su elementi positivi » (in altre parole, non sulla positiva indicazione della colpa, bensì sul rilievo degli elementi che escludono la sua sussistenza), l'obbligo di motivazione sarebbe adempiuto allorchè « non risultando la presenza di un fatto scriminante, si concluda per la sussistenza di un requisito positivo, senza bisogno che

Esaurito questo, sia pure rapidissimo, tratteggio delle questioni affrontate e discusse quando era in vigore l'art. 57 n. 1 del codice penale Rocco, e delle soluzioni suggerite dalla dottrina e dalla giurisprudenza, è ora giunto il momento di entrare nel vivo della ricerca che ci siamo prefissi: discutere i problemi suscitati dal nuovo testo dell'art. 57 di cui alla legge 4 marzo 1958 n. 127.

Poichè anche questo articolo deve ispirarsi ai principi enunciati dalla Costituzione in tema di responsabilità penale, ci sembra tuttavia necessario chiarire, prima di tutto, il significato dell'art. 27 comma 1° Cost.

3. Come abbiamo già avuto occasione di accennare, la dottrina e la giurisprudenza, esattamente, non dubitano che l'art. 27 citato stabilisca il divieto della responsabilità per fatto altrui. Le divergenze nascono nel momento in cui ci si domandi se esso vieti altresì, o no, la responsabilità oggettiva ⁽²¹⁾.

Stante la mancanza di elementi in grado di dimostrare con sicurezza la validità dell'una piuttosto che dell'altra tesi, questa situazione di incertezza appare facilmente spiegabile. Pur con la perplessità suscitata da tale stato di cose, a noi sembra comunque preferibile la posizione di coloro che considerano « personale » esclusivamente la responsabilità filtrata dal rilievo della colpevolezza. Vediamone in breve i motivi.

La lettera dell'art. 27 comma 1° Cost. di per sè non offre, a nostro avviso, una guida sicura: di contro a possibili formulazioni diverse, univoche nell'una piuttosto che nell'altra dire-

questo sia direttamente accertato »; il che, soggiunge l'illustre autore, non concreta una differenza esclusivamente terminologica, mantenendosi sostanzialmente inalterato il sistema delle presunzioni relative: « la considerazione del fenomeno dal punto di vista di un giudice fornito di poteri dispositivi in ordine alle prove, esclude, infatti, ogni configurazione di oneri nei confronti dell'imputato ». Per una lucida presa di posizione a favore della responsabilità a titolo di colpa v. d'altronde, già, CARNELUTTI, *Lezioni*, cit., p. 168.

⁽²¹⁾ V. *retro*, autori e sentenze citate alle note 4 e 5 di questo capitolo.

zione ⁽²²⁾, essa può conciliarsi infatti vuoi con l'interpretazione oggettiva, vuoi con quella soggettiva ⁽²³⁾.

V'è stato, è vero, chi ha sostenuto ⁽²⁴⁾ che sia la espressione « responsabilità penale », sia l'aggettivo « personale », sarebbero probanti nel senso del rilievo dell'elemento psichico: la prima perchè oggi, nel linguaggio giuridico dominante, essa sarebbe talmente associata alle componenti spirituali dell'uomo, da risultare pressochè automatico il relativo collegamento; il secondo perchè di nuovo, stante l'uso moderno del linguaggio etico-giuridico, i termini della colpevolezza e della « personalità » sarebbero inseparabili, per cui laddove si parla appunto di « persona » si farebbe riferimento ad un soggetto fornito di coscienza e volontà.

Queste considerazioni non sono tuttavia, a nostro parere, come tali decisive. Il sostenere *tout court* che la stessa indicazione della responsabilità penale fa capo ad un concetto ancorato alle componenti psicologiche del soggetto, significa presentare come dimostrato proprio ciò che deve essere invece provato; nè il riferimento ad un preteso « linguaggio giuridico dominante », nel quadro offerto da un codice penale che dà rilievo alla responsabilità oggettiva, e soprattutto da una dottrina in gran parte orientata a riconoscere alla stessa una piena validità costituzionale, appare molto convincente. Sebbene dotato di una maggiore forza di persuasione, nemmeno il ragionamento che fa perno sull'aggettivo « personale » vale d'altronde ad eliminare, di per sè, i motivi di perplessità: la formula impiegata apre, è vero, la strada verso una interpretazione in chiave psicologica; non è tuttavia vincolante in tale direzione, bene po-

⁽²²⁾ Quali sarebbero, ad esempio, da un lato quelle « responsabilità soggettiva » e « responsabilità colpevole », dall'altro quella « responsabilità individuale ». Sul punto, peraltro in posizione antitetica fra loro, cfr. VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 222; PORZIO, *Norme penali*, cit., p. 67.

⁽²³⁾ Conforme, da ultimo, SPASARI, *Diritto penale e Costituzione*, cit., p. 58.

⁽²⁴⁾ PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 307 ss.; PORZIO, *Norme penali*, cit., p. 64 ss.

tendo, alla lettera, essere intesa altresì secondo una accezione meramente oggettiva.

Un aiuto reale non è fornito, d'altronde, neppure dall'esame dei lavori preparatori. A fianco di dichiarazioni le quali parrebbero appoggiare una soluzione, si rinvencono invero passi dai quali sembrerebbe provata la soluzione opposta⁽²⁵⁾: ne deriva una impressione di ambiguità, della quale la testimonianza migliore è offerta dal fatto che i lavori predetti sono stati da taluno invocati a sostegno della tesi «obbiettiva», da altri utilizzati per la dimostrazione di quella antitetica⁽²⁶⁾.

Non rimane dunque, a questo punto, che cercare di far capo ad elementi sistematici e logici.

Escluso che per illuminare il contenuto del comma 1° dell'art. 27 Cost. si possa fare seriamente appello alla terminologia usata in altre disposizioni costituzionali⁽²⁷⁾, seducenti appaiono invece quei tentativi che poggiano sulla ideologia che farebbe da sfondo alla parte della Costituzione (parte I, titolo I) in cui si inserisce il principio del quale si discute: l'ideologia liberale-democratica caratteristica dello stato di diritto⁽²⁸⁾. In questa prospettiva si è sottolineata la necessità di garantire la persona umana dal pericolo di una strumentalizzazione nei confronti

(25) Cfr. da un lato la *Commissione per la Costituzione, Discussioni 18 settembre 1946*, p. 70; *Discussioni 19 settembre 1946*, p. 74 (cit. da PANNAIN, *Sull'art. 116*, cit., p. 434); dall'altro gli *Atti dell'Assemblea Costituente*, p. 2877.

(26) Nel primo senso cfr. VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 220; nel secondo PANNAIN, *Sull'art. 116*, cit., p. 434; PORZIO, *Norme penali*, cit., p. 68 ss.

(27) Così, invece, PORZIO, *Norme penali*, cit., p. 68 ss. Da altri si è ritenuto di potere fare affidamento sul contenuto normativo di ulteriori disposizioni costituzionali: ad esempio sul principio di irretroattività fissato dall'art. 25 comma 2° Cost., ovvero sulla disciplina di cui al 3° comma dello stesso art. 27 Cost. (cfr. SPASARI, *Diritto penale e Costituzione*, cit., p. 73 ss.). Anche questi tentativi ci sembrano tuttavia difficilmente accettabili: entrambi gli articoli predetti pongono infatti principi che, se pure possono trovare la loro spiegazione migliore nel quadro della responsabilità colpevole, si conciliano comunque anche con la realtà della responsabilità oggettiva.

(28) In questa direzione cfr. principalmente SPASARI, *Diritto penale e Costituzione*, cit., p. 66 ss.; nonché PORZIO, *Norme penali*, cit., p. 71 ss.

dello Stato. L'uomo, si è sostenuto, non può essere considerato come un semplice « mezzo » per il perseguimento di determinate finalità politico-criminali, siano pure esse di mera difesa sociale; deve venirgli riconosciuta invece una posizione centrale nel quadro del sistema; egli deve essere inteso cioè come « fine », come soggetto cosciente e libero che lo Stato è tenuto a valutare in vista di quei soli fatti che rappresentano l'espressione di una sua scelta razionale e volontaria ⁽²⁹⁾. Di qui la spinta a concepire l'art. 27 citato appunto come simbolo della responsabilità soggettiva, la sola che garantisca al dato normativo l'aderenza ai presupposti ideologici sui quali si innesta.

Pur non disconoscendo l'importanza di questi rilievi, noi preferiamo tuttavia motivare altrimenti la nostra risposta. Ad essi si potrebbe opporre infatti, in primo luogo, il pericolo di agganciare l'interpretazione ad un concetto — il divieto di strumentalizzare l'uomo alle esigenze comunitarie — che parrebbe smentito dalla Costituzione stessa laddove ripropone il tema delle misure di sicurezza (art. 25 comma 3° Cost.) ⁽³⁰⁾, e che potrebbe, pertanto, essere ugualmente smentito in materia di « personalità »; in secondo luogo obiettare che l'idea liberale rappresenta uno dei filoni che ispirano la nostra Costituzione, ma che ad essa, nel compromesso fra diverse tendenze, si affiancano altre istanze ideologiche ⁽³¹⁾, per cui bene potrebbe essere stato mantenuto il rilievo della responsabilità oggettiva nel nome.

⁽²⁹⁾ SPASARI, *Diritto penale e Costituzione*, cit., p. 66 ss.; altresì PORZIO, *Norme penali*, cit., p. 71 ss.

⁽³⁰⁾ Se pure taluno (BETTIOL, *I problemi di fondo delle misure di sicurezza*, in *Scritti giuridici*, vol. II, 1966, p. 974 ss.) ha sostenuto che dopo l'entrata in vigore della Costituzione le misure di sicurezza hanno perso la loro caratteristica originaria di difesa sociale, per acquistare una valenza personalistica, noi riteniamo che esse abbiano invece mantenuto il significato che ha contraddistinto la loro introduzione nel codice Rocco. Sul problema rinviamo al nostro lavoro *Responsabilità penale*, in *Novissimo dig. it.*, vol. XV, 1968, p. 722 s.

⁽³¹⁾ In questo senso cfr. le puntuali considerazioni di BETTIOL, *Sulla rieducazione del condannato*, in *Scritti giuridici*, vol. II, 1966, p. 908; Id., *Il mito della rieducazione*, ivi, p. 1000 ss.

appunto, di questi diversi orientamenti; e parrebbe lecito, infine, rilevare che potrebbe non essere addirittura in contrasto con il pensiero liberale quella normazione che, preoccupata di tutelare il più possibile determinati diritti fondamentali della persona « soggetto passivo » (ad esempio la sua vita, la sua integrità personale), spostasse eccezionalmente il limite della responsabilità penale dalla colpa al mero rapporto causale.

A nostro parere, il primo motivo che induce a considerare riconosciuto dalla Costituzione il principio della responsabilità colpevole si ravvisa nella constatazione che, nella sostanza, l'imputazione ad un soggetto di un fatto altrui, e quella di un evento prodotto, sì, dalla sua condotta, ma fuori dai confini del dolo e della colpa, esprimono allo stesso modo l'addebito di un accadimento che, non essendo controllato dal soggetto agente, nè a lui rimproverabile, non può propriamente definirsi come suo personale. Per cui, o l'ordinamento tace sul punto relativo alla personalità della responsabilità penale, ovvero, nel momento in cui la richiede, viene necessariamente a dichiarare inammissibile ogni imputazione di eventi che non siano riconducibili al dominio, e quindi alla persona, di chi è chiamato a rispondere per la loro realizzazione.

E non solo. Il rifiuto della responsabilità collettiva costituisce un dato ormai definitivamente acquisito alla coscienza etico-giuridica delle popolazioni civili. Ora, può darsi che il motivo contingente dell'elevazione da parte dell'Assemblea Costituente a rango di normativa costituzionale della regola della responsabilità « personale » sia ravvisabile proprio nelle aberranti violazioni che essa ha subito nell'allora recentissimo conflitto bellico; è un fatto, comunque, che nella prospettiva di una disciplina proiettata verso un futuro di pace enunciare la massima del divieto della responsabilità per fatto altrui non acquistava quella importanza che la menzione a livello costituzionale sembra invece presupporre, mentre il principio di civiltà che veramente importava fissare era quello, contiguo, del divieto

della responsabilità senza colpa. Sembra ragionevole quindi che i Costituenti, decisi a trasferire nella Costituzione i postulati degli orientamenti politico-culturali più evoluti⁽³²⁾, non si siano limitati a ribadire il primo, ma abbiano avuto riguardo altresì al secondo, nel contesto storico assai più importante⁽³³⁾. Del che è riprova il fatto che, se pure non tutti possono avere avvertito le reali implicazioni della regola espressa, vi è stato chi, ovviamente più sensibile alla realtà del problema penale, in sede di Assemblea Costituente non ha esitato a chiarire nel senso della interpretazione più lata la carica dell'art. 27 comma 1° Cost.⁽³⁴⁾.

Se questa è dunque la interpretazione preferibile dell'articolo 27 comma 1° Cost., ne viene che ogni norma penale improntata al concetto della responsabilità senza colpa deve essere considerata costituzionalmente illegittima. *Quid iuris*, in tale prospettiva, del nuovo art. 57 c.p.? Nelle pagine che seguono dovremo accertare se esso, avendo introdotto il principio della colpevolezza nel sistema della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa, sia sicuramente compatibile con il precetto costituzionale, ovvero se, ribadendo lo stato di incertezza denunciato nell'esegesi dell'originario art. 57 n. 1 c.p. Rocco, rischi di incorrere nel medesimo vizio di illegittimità cui quest'ultimo, come abbiamo constatato, pareva andare incontro.

4. Il testo della legge 4 marzo 1958 n. 127 non costituisce, come è noto, il primo tentativo di riforma dell'ambiguo disposto dell'art. 57 n. 1 c.p. Rocco. Esso è stato preceduto da due progetti di legge, non approvati dal Parlamento, ispirati dall'istanza

(32) Sul punto, ma in senso contrario, BRICOLA, *La discrezionalità*, cit., p. 91.

(33) Per una precisa presa di posizione in questa direzione cfr. GALLO, in *Congresso*, cit., p. 120; v. anche MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 49 s.; *contra*, VASSALLI, *Sulla illegittimità*, cit., p. 222.

(34) Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, p. 2499 (intervento BETTOL).

comune di ricondurre la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa nel solco dei principi generali (causalità e colpevolezza) enunciati dallo stesso codice penale, e ribaditi, come abbiamo visto, dalla Costituzione.

Non si può peraltro dire che questi progetti abbiano effettivamente dato corpo ai principi che avevano spinto alla loro ideazione.

Si consideri infatti l'art. 24 del Progetto preliminare del codice penale presentato nel 1949. Formulato con lo specifico e dichiarato intento di eliminare ogni residuo di responsabilità oggettiva in tema di reati commessi a mezzo della stampa⁽³⁵⁾, esso, nel suo comma 1°, invero correttamente, disponeva, fatta salva la responsabilità dell'autore, e fuori delle ipotesi di concorso, la punibilità del direttore o del redattore responsabile « che per colpa non impedisce la pubblicazione »; nel comma 2° aggiungeva però che « la colpa è esclusa *solo* quando il direttore o il redattore responsabile non ha potuto, per caso fortuito o forza maggiore, impedire la pubblicazione ». Ebbene, come è stato subito avvertito⁽³⁶⁾, dopo avere esattamente stabilito che direttore e redattore rispondono per fatto proprio omissivo (mancato impedimento della pubblicazione), e soltanto se hanno realizzato l'omissione colposamente, il Progetto stesso è venuto a svuotare la carica di cui al comma 1° preconstituendo un mecca-

(35) Ciò in armonia con lo stesso spirito generale dell'intera riforma: cioè « l'eliminazione nella massima misura possibile del criterio di responsabilità oggettiva... ispirato a male inteso rigore nella valutazione degli interessi dello Stato » (v. *Relazione al Progetto preliminare del codice penale*, 1949, p. 10); in particolare per quanto concerne la disciplina proposta in tema di reati commessi a mezzo della stampa v. *Relazione*, cit., p. 30 (citazioni da PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 308 e 310). Sul punto cfr. DELITALA, *Sul progetto preliminare del primo libro del codice penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1950, p. 168 s.

(36) CARNELUTTI, *Avanti o indietro? (In tema di riforma del codice penale)*, in *Studi in memoria di Arturo Rocco*, vol. I, 1952, p. 198 ss.; DELITALA, *Sul progetto*, cit., p. 169; sul punto v. anche GRECO, *Brevi note sulla responsabilità del direttore di giornale per i reati commessi col mezzo della stampa*, in *Scritti giuridici in onore di A. De Marsico*, vol. II, 1960, p. 26 s.

nismo di presunzione assoluta di colpa quante volte si tratta di elementi diversi dal fortuito e dalla forza maggiore.

Un secondo Progetto di modificazioni al codice penale Rocco, del 1956, nel suo art. 9 disponeva a sua volta che « salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vice-direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, se un reato è commesso, con la pena stabilita per detto reato, diminuita fino ad un terzo »; e nel comma 2° soggiungeva che « se l'omissione è colposa, la pena è diminuita fino alla metà » (37).

In questo modo si veniva, in primo luogo, a formulare con maggiore precisione la struttura del comportamento omissivo (« omette di esercitare sul contenuto del periodico... il controllo necessario ad impedire che... », in luogo della più generica espressione « direttore o redattore responsabile che... non impedisce la pubblicazione »); in secondo luogo si evitava l'assurda tipicizzazione, di cui al Progetto del 1949, delle cause che, sole, sarebbero state in grado di escludere la colpa. Si introduceva poi una ulteriore distinzione, fra il caso in cui — come spiega la Relazione al Progetto stesso — l'omissione fosse dolosa, e quello in cui essa fosse invece colposa: nella prima ipotesi si fissava la pena nell'ammontare di quella caratteristica del reato commesso diminuita fino ad un terzo; nella seconda, diminuita fino alla metà.

Di fronte all'esigenza di regolare tempestivamente la materia dei reati commessi a mezzo stampa, le fattispecie in parola furono peraltro oggetto, nello stesso 1956 (6 novembre), di un ulteriore, specifico progetto di legge (« Modificazioni alle disposizioni del codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa »).

(37) Sulle linee di questo Progetto cfr., *amplius*, PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 313 ss.

Nella sua formulazione originaria esso seguiva lo schema di quello generale di poco anteriore (fatto proprio omissivo; distinzione fra omissione dolosa ed omissione colposa). A seguito di talune critiche di parlamentari preoccupati da una normazione che, postulando l'accertamento concreto e positivo della colpa, avrebbe rischiato, a loro parere, di indebolire eccessivamente l'efficacia della repressione penale in tema di reati commessi a mezzo stampa⁽³⁸⁾, furono peraltro introdotte talune innovazioni. Lo stesso Governo modificò dapprima la sua proposta iniziale, eliminando la distinzione fra omissione dolosa ed omissione colposa, e sostituendo alla norma proposta una nuova disposizione che contemplava in un unico contesto le ipotesi in cui, salva la responsabilità dell'autore, e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vicedirettore responsabile che « per colpa omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, se un reato è commesso, con la pena stabilita da tale reato diminuita fino alla metà »⁽³⁹⁾. Su proposta del Relatore⁽⁴⁰⁾, alla proposizione « il direttore il quale *per colpa* omette... » fu in seguito sostituita quella, come vedremo non del tutto felice, « il direttore o il vicedirettore che omette di esercitare ... è punito, *a titolo di colpa*... ».

Il testo definitivo, approvato con la legge citata 4 marzo 1958 n. 127, stabilì dunque che « salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vicedirettore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano

⁽³⁸⁾ V. gli interventi di Formichella (Commissione III, seduta 5 aprile 1957, p. 624 s.) e di Riccio (Commissione III, seduta 30 ottobre 1957, p. 706 s.).

⁽³⁹⁾ Cfr. Commissione III, seduta 20 marzo 1957, p. 610.

⁽⁴⁰⁾ V. l'intervento del Relatore Rocchetti, in Commissione III, seduta 5 dicembre 1957, p. 718.

commessi reati, è punito, a titolo di colpa, se un reato è commesso, con la pena stabilita per tale reato, diminuita in misura non eccedente un terzo ».

5. Esaurito questo rapidissimo richiamo dei precedenti della riforma del 1958, dobbiamo ora affrontare i problemi che il nuovo art. 57 c.p. propone all'attenzione dell'interprete.

Nel regolare la materia dei reati commessi tramite la stampa, il legislatore del 1958 si è venuto a trovare di fronte a due differenti esigenze, in una certa misura fra loro antitetiche: da un lato a quella di garantire pur sempre una difesa adeguata contro i gravi nocimenti che possono derivare dalla realizzazione di reati a mezzo stampa; dall'altro a quella di ricondurre la responsabilità di coloro che sono chiamati a subire le conseguenze penali degli illeciti compiuti con tale mezzo nel solco dei principi, di responsabilità per fatto proprio e di colpevolezza, che la Costituzione pone a fondamento della responsabilità penale.

Secondo quanto si ricava dalle discussioni svolte in sede di Commissione legislativa, il Relatore al progetto di legge muoveva dal giusto convincimento che, se pure lo schema della responsabilità obbiettiva per fatto proprio poteva offrire una tutela maggiore al cittadino possibile vittima degli abusi della stampa, l'introduzione del criterio della colpa, accompagnata dalla conferma del sistema secondo cui la punibilità del direttore può coesistere con quella dell'autore, e dalla espressa enunciazione, a carico del direttore stesso, di un dovere di controllo sul contenuto del periodico, e di un controllo attento, tale da escludere la colpa nell'eventuale mancato impedimento dell'evento, non attenuava in una misura sensibile l'efficacia garantistica della disciplina dei reati a mezzo stampa ⁽⁴¹⁾.

(41) Cfr. l'intervento del Relatore Rocchetti, in Commissione III, seduta 20 marzo 1957, p. 609 s.

In questa prospettiva la volontà di modificare la legislazione del 1930 nel senso di un esplicito e sicuro riconoscimento di una responsabilità legata al rilievo di un fatto proprio e della colpevolezza non avrebbe dovuto suscitare forti resistenze. Si può tuttavia veramente dire che tale volontà abbia trovato piena realizzazione nel quadro della legislazione ora vigente?

La dottrina, fin dal primo apparire della legge del 1958, non ha mancato di rilevare che la lettera del nuovo art. 57 c.p., equivoca e poco felice, non è tale da dissipare ogni motivo di perplessità. Non sono, si è prima di tutto osservato, segnati con sufficiente precisione i contorni di quel dovere di controllo sul contenuto del periodico in cui si sostanzia la condotta alla quale è obbligato il direttore o il vice-direttore responsabile⁽⁴²⁾; non è d'altronde chiaramente individuabile, si è soggiunto, la natura giuridica dell'elemento « reato » la cui realizzazione deve essere impedita da tali soggetti, nè risultano fissati i requisiti — soli requisiti oggettivi, ovvero anche elemento soggettivo — che sono necessari perchè esso acquisti rilievo agli effetti dell'art. 57 c.p.⁽⁴³⁾; ma soprattutto, data la sostituzione della formula « rispondono a titolo di colpa » a quella « chi per colpa omette », può apparire addirittura dubbio che lo scopo principale che si intendeva realizzare tramite la *novatio legis*, l'introduzione dell'elemento della colpa, sia stato davvero raggiunto⁽⁴⁴⁾; ed in ogni caso, quand'anche si dovesse dare una risposta affermativa a tale quesito preliminare, l'ampiezza dei doveri di cui sembrerebbe farsi carico al direttore o al vicedirettore, per la pratica impossibilità che essi risultino effettivamente adempiuti, rischierebbe di svuotare sul piano della applicazione pratica della

(42) PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 321; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 74 s.

(43) PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 321; altresì PAGLIARO, *La responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa secondo il nuovo testo dell'art. 57 c.p.*, in *Scritti giuridici in onore di A. De Marsico*, vol. II, 1960, p. 244.

(44) PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 319 s.; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 72.

norma la carica innovativa della riforma, costringendo il giudice ad utilizzare canoni presuntivi tali da riportare in fatto la nuova fattispecie a quella matrice di responsabilità oggettiva, anomala, o di posizione, che si intendeva espressamente e definitivamente superare ⁽⁴⁵⁾.

Pur non disconoscendo un certo fondamento a simili considerazioni, a noi sembra comunque possibile ricostruire la figura criminosa *de qua* su di una base che permetta di cogliere, puntualmente riflessi in una dimensione ragionevole, i motivi ispiratori di base che hanno spinto alla sua formulazione.

Due sono i punti fermi che, riteniamo, occorre fissare in via preliminare: che la legge del 1958 ha collegato, su piano oggettivo, la responsabilità del direttore o del vicedirettore del periodico ad una condotta propria omissiva; e che in tanto tali soggetti possono essere riconosciuti responsabili, in quanto nel fatto di cui si fa loro carico sia ravvisabile quantomeno la presenza della colpa.

La prima di queste affermazioni non suscita, di per sè, particolari motivi di perplessità: se può ingenerare, infatti, qualche difficoltà precisare i limiti dei doveri dei quali l'art. 57 c.p. fa carico al direttore — sul problema ci soffermeremo ampiamente nel seguito della nostra indagine ⁽⁴⁶⁾ — è sufficiente una, pur rapida, lettura della disposizione in parola per rendersi conto che il legislatore ha inteso comunque perseguire tale soggetto in ragione della omissione di quel controllo sul contenuto del periodico che si rende necessario al fine di impedire che con la sua pubblicazione si realizzino dei reati. La seconda, stante la già ricordata poco felice formulazione della legislazione vigente, esige invece una presa di posizione su piano interpretativo, volta a chiarire che effettivamente l'art. 57 c.p. subordina la responsabilità del direttore all'esistenza della colpa (salvo specificare poi in che cosa essa esattamente consista).

⁽⁴⁵⁾ PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 321.

⁽⁴⁶⁾ Oltre, in questo capitolo.

Già abbiamo accennato che le perplessità in ordine all'effettivo rilievo dell'elemento soggettivo nel quadro della fattispecie tipicizzata dall'art. 57 c.p. sono state suscitate dalla particolare locuzione impiegata: responsabilità « a titolo di colpa ». Una locuzione, si è rilevato, che lungi dal dimostrare, per se sola, la necessità di un effettivo accertamento della colpevolezza, fa piuttosto pensare ad una volontà orientata a trattare come se fosse colposo un fatto che, nella sostanza, presenta una struttura diversa, sia essa di responsabilità oggettiva, ovvero di comportamento doloso (47). Tant'è, si è soggiunto, che l'analisi del codice penale chiarisce che tutte le volte in cui ha inteso subordinare effettivamente alla sussistenza della colpa la rilevanza penale di un fatto di reato, il legislatore ha usato una formulazione differente da quella impiegata nel nuovo testo dell'art. 57 c.p. (v. artt. 449, 451, 452 ecc.); mentre nell'unico caso in cui ricorre la medesima espressione (art. 83 c.p.) pare corretto sostenere che ci si trova dinanzi ad una ipotesi di responsabilità obbiettiva considerata, sotto il profilo della disciplina, come se essa fosse colposa (48).

A noi peraltro non pare che questi rilievi di carattere sistematico-letterale siano veramente decisivi.

Da un lato si può infatti osservare che la utilizzazione della locuzione di cui agli artt. 449, 451 ecc. citati — chi per colpa cagiona, omette, e via dicendo —, ripetuta nei confronti della figura criminosa *de qua* non sarebbe stata comunque in grado di eliminare ogni motivo di perplessità (49). Se il legislatore avesse davvero stabilito, come era sua intenzione, di punire il direttore o il vicedirettore che « per colpa omette di esercitare sul conte-

(47) V. gli autori citati alla nota 44, nonché PANNAIN, *La responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa*, in *Arch. pen.*, 1958, p. 213.

(48) Così MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 73; altresì PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 319.

(49) Conforme DELITALA, *Titolo e struttura della responsabilità penale del direttore responsabile per reati commessi sulla stampa periodica*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1959, p. 554.

nuto del periodico il controllo necessario...», avrebbe invero fatto sorgere il sospetto che il direttore il quale avesse volontariamente ommesso il controllo cui era tenuto avrebbe potuto rispondere penalmente esclusivamente a titolo di concorso di persone, quando si fosse rappresentato quantomeno in termini di possibilità la realizzazione del reato a mezzo stampa; il che sarebbe evidentemente assurdo ⁽⁵⁰⁾.

Dall'altro soggiungere che se è esatto che la locuzione « a titolo di colpa » nell'art. 83 c.p. è indicativa di un mero tipo di disciplina, e non già di un fatto sostanzialmente colposo ⁽⁵¹⁾, ciò si ricava non tanto dall'impiego della medesima, quanto dall'analisi della fattispecie ivi contemplata: più precisamente, dalla constatazione che se veramente l'art. 83 c.p. imputasse all'agente l'evento non voluto nel solo caso in cui esso risulta prodotto con colpa, si rivelerebbe del tutto inutile, bene potendo la condotta « aberrante » venire comunque punita direttamente in forza della disposizione che considera tale evento come un reato colposo (l'art. 83 c.p., infatti, a differenza dell'art. 57 c.p., prevede la responsabilità per l'evento non voluto nel solo caso in cui esso sia previsto come reato colposo) ⁽⁵²⁾.

Questo precisato, si esaminino d'altronde, ora, le possibili alternative all'interpretazione secondo la quale l'art. 57 c.p. darebbe rilievo ad una fattispecie sostanzialmente colposa: reato doloso trattato come se fosse colposo; responsabilità oggettiva

⁽⁵⁰⁾ È bensì vero che in via interpretativa si sarebbe dovuto comunque pervenire (argomento *a fortiori*) ad ammettere la punibilità pure del direttore che, senza essersi rappresentata la realizzazione del reato contenuto dello stampato, avesse ommesso volontariamente il controllo sul contenuto del periodico. È un fatto che, come bene rileva DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 554, appare preferibile l'impiego di una formulazione differente; per la critica della locuzione « il direttore il quale, per colpa, omette... » v. altresì Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 328.

⁽⁵¹⁾ Sul fatto che l'art. 83 c.p. configura una ipotesi di responsabilità oggettiva cfr., per tutti, GALLO, voce *Aberratio delicti*, in *Enc. dir.*, vol. I, 1958, p. 61 s.

⁽⁵²⁾ Conforme, MARINUCCI, *La colpa per inosservanza di legge*, 1965, p. 225.

assoggettata alla disciplina degli illeciti colposi. Nessuna di esse potrebbe veramente soddisfare.

Poco plausibile sarebbe, innanzitutto, sostenere che l'articolo 57 c.p. configura una fattispecie sostanzialmente dolosa⁽⁵³⁾.

Intendiamoci, a prima vista tale soluzione potrebbe anche rivelarsi suggestiva: muovendo dalla constatazione secondo cui sarebbe assurdo che una legislazione chiaramente ispirata dalla volontà di superare lo schema della responsabilità oggettiva abbia in realtà reintrodotto il rilievo della medesima, e dall'osservazione secondo cui nel sistema penale italiano un delitto può essere considerato colposo nella misura in cui il legislatore lo abbia esplicitamente previsto come tale (mentre nella specie questi si è limitato a parlare di responsabilità « a titolo di colpa »), potrebbe in effetti non sembrare infondato sostenere che l'art. 57 c.p. tipicizza un fatto doloso. Si tratterebbe, peraltro, nulla più di una impressione, destinata a cadere ad una analisi appena più attenta.

In primo luogo si può, invero, rilevare che la tesi testè prospettata risulterebbe accettabile ad una condizione: che si seguisse una particolare costruzione della fattispecie criminosa preveduta dall'art. 57 c.p., la costruzione secondo cui il « reato commesso a mezzo stampa » nella struttura della medesima acquista il rilievo di una mera condizione di punibilità estrinseca al fatto. Ove si accogliesse la diversa costruzione, come vedremo motivata da validi argomenti, per la quale esso concretterebbe invece l'evento costitutivo dell'illecito configurato dall'art. 57 c.p.⁽⁵⁴⁾, parlare di responsabilità dolosa del direttore significherebbe infatti limitare la sua punibilità alle sole ipotesi caratterizzate dalla consapevolezza del reato contenuto nello stampato; ma allora, poichè il direttore che agisce con tale consapevolezza risulterebbe comunque incriminabile ai sensi del-

⁽⁵³⁾ Così, invece, MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 74.

⁽⁵⁴⁾ Sul problema v. § 6 di questo capitolo.

l'art. 110 c.p., seguire l'interpretazione che stiamo discutendo significherebbe circoscrivere l'applicabilità dell'art. 57 c.p. a quelle sole situazioni che, per essere riconducibili altresì allo schema del concorso di persone, dovrebbero essere sottratte alla sua disciplina; significherebbe, in altre parole, enunciare una inammissibile *interpretatio abrogans* della disposizione stessa contenuta nell'art. 57 c.p.

In secondo luogo, e soprattutto, si potrebbe obiettare che le conseguenze cui si perverrebbe sarebbero comunque assai poco felici. Si pensi: l'ambito delle attività punibili risulterebbe limitato alle ipotesi di omissione volontaria del controllo sul contenuto del periodico, con esclusione dei casi di omissione colposa, ovvero di controllo negligente, affrettato ecc. ⁽⁵⁵⁾. Una conseguenza che, già di per sè, non potrebbe non suscitare gravi motivi di perplessità; e che si rivelerebbe ancora meno plausibile, non appena si considerasse che, essendo le ipotesi di omissione volontaria statisticamente meno frequenti di quelle di omissione colposa ⁽⁵⁶⁾, l'efficacia di garanzia dell'art. 57 c.p. risulterebbe indebolita in modo da non offrire ai consociati una tutela di molto superiore a quella che, in sua assenza, si ricaverebbe dalle norme che permettono di incriminare l'autore dell'articolo contenente il reato, e con lui il direttore a titolo di concorso di persone ⁽⁵⁷⁾.

Altrettanto poco soddisfacente si rivelerebbe d'altronde sostenere che l'art. 57 c.p., dichiaratamente, ovvero attraverso il meccanismo di canoni presuntivi di colpevolezza, continua a dare rilievo ad una fattispecie di responsabilità sostanzialmente obbiettiva.

⁽⁵⁵⁾ Cfr., infatti, MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 74; per una precisa messa a fuoco dei pericoli insiti in una conclusione di questo tipo v. PAGLIARO, *Responsabilità*, cit., p. 245.

⁽⁵⁶⁾ Sul punto v. VASSALLI, intervento al *Convegno nazionale di studio su alcune fra le più urgenti riforme del diritto penale*, 1961, p. 408.

⁽⁵⁷⁾ Il che si rivelerebbe ancora più evidente ove con PAGLIARO, *Responsabilità*, cit., p. 245, si riconoscesse che l'omissione dolosa sarebbe in pratica sempre riportata sotto l'etichetta della omissione colposa.

Già abbiamo fatto cenno degli elementi testuali che parrebbero appoggiare tale interpretazione; a suo sostegno si potrebbero d'altronde invocare, ulteriormente, gli interventi di quei parlamentari, in verità non troppo preoccupati dalla necessità di adeguare la legislazione ordinaria alla realtà dei postulati costituzionali, i quali hanno criticato la formulazione originaria del progetto di legge del novembre 1956 proprio in considerazione del fatto che esso, introducendo il principio dell'accertamento concreto della colpa del direttore o del vice-direttore, avrebbe indebolito la efficacia della repressione penale in materia di reati commessi a mezzo stampa⁽⁵⁸⁾.

Cionondimeno, di fronte ad una soluzione di questo tipo l'interprete non potrebbe non rivelare la sua perplessità. È sufficiente pensare, infatti, alle discussioni che si sono intrecciate, segnatamente dopo la entrata in vigore della Costituzione, sull'art. 57 n. 1 c.p. Rocco, alle critiche che gli sono state rivolte, nonché, soprattutto, ai motivi, dichiarati, per i quali è stata affrettata la riforma del 1956 — la volontà di adeguare tempestivamente la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa all'esigenza di dare rilievo alla colpa⁽⁵⁹⁾ —, per ritenere assai poco plausibile che il legislatore, nel corso del normale iter parlamentare, abbia davvero avuto il coraggio di ritornare su posizioni addirittura più illiberali di quelle cui, sia pure non senza sforzo, erano già pervenute, nell'esegesi dell'art. 57 n. 1 c.p. Rocco, una parte della dottrina, la Corte Costituzionale e la stessa Cassazione. Ne è riprova il fatto che la netta maggioranza della dottrina⁽⁶⁰⁾, nonché la Corte di Cas-

(58) Nel senso che questi interventi, nonché le stesse dichiarazioni del relatore, starebbero a dimostrare la intenzione di fare un passo indietro rispetto alle formulazioni precedenti v. PISAPIA, *Convegno nazionale*, cit., p. 368.

(59) Sul punto v. ANTOLISEI, *Manuale di dir. pen., parte generale*, 5^a ed., 1963, p. 298; DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 553 s.; PAGLIARO, *Responsabilità*, cit., p. 245; MANTOVANI, *Responsabilità*, cit., p. 73; GRIECO, *Brevi note*, cit., p. 27 s.

(60) Per tutti v. ANTOLISEI, *Manuale, parte generale*, cit., p. 298; BETTIOL, *Dir. pen.*, 6^a ed., 1966, p. 412; DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 553 s.; FRO-

sazione⁽⁶¹⁾, non hanno mancato di reagire con decisione ad una interpretazione in chiave oggettiva della responsabilità configurata dal nuovo art. 57 c.p., ed hanno senz'altro riconosciuto che il direttore e il vice-direttore sono punibili nella misura in cui hanno operato colposamente.

Pure noi, già l'abbiamo dichiarato, siamo convinti che questa sia la soluzione preferibile. Prima di vagliare gli elementi che potrebbero comprovare la sua attendibilità, ci sembra tuttavia necessario un breve chiarimento circa gli interrogativi di fronte ai quali viene a trovarsi chi intenda risolvere in termini di responsabilità colpevole il problema suscitato dall'art. 57 c.p.

Di per sè affermare che il direttore o il vice-direttore risponde per colpa non significa, come a prima vista potrebbe invece sembrare, dare una risposta esauriente al quesito. La fattispecie configurata dall'art. 57 c.p. si compone infatti di una condotta omissiva (omesso esercizio, sul contenuto del periodico, del controllo necessario ad impedire che tramite la pubblicazione siano commessi reati), e dalla esistenza di un reato a mezzo stampa (se un reato è commesso). Ora, potrebbe accadere che un direttore non abbia esercitato, colposamente, o addirittura volontariamente, il controllo cui era tenuto; che, tuttavia,

SALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 55; GRIECO, *Brevi note*, cit., p. 28 s.; da ultimo MACCAGNO, *Responsabilità ex art. 57 c.p. del direttore di un periodico e remissione di querela*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1966, p. 1370 ss.

(61) Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958 (ric. Clementi), in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 327 s.; Id. (ric. Colorni), *ivi*, c. 944 s.; Cass. 2 febbraio 1959, *ivi*, 1959, II, c. 1184 m. 989; Cass. 23 marzo 1963, *ivi*, 1964, II, c. 188 m. 223; nella giurisprudenza di merito si veda d'altronde Tribunale di Torino 2 maggio 1966, in *Giur. it.*, 1968, II, c. 526. Si badi, tuttavia, che dichiarato il rilievo della colpa spesso la giurisprudenza attenua l'efficacia di questa affermazione o adducendo la necessità di una inversione dell'onere della prova (cfr. ad esempio Cass. 13 dicembre 1963, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1964, p. 944 m. 1698), ovvero rilevando che agli effetti della sua prova è sufficiente accertare la violazione cosciente e volontaria della disposizione che fa carico al direttore di controllare il contenuto del periodico (Cass., (sez. un.), 18 novembre 1958, ric. Maiorino, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 938; Cass. 2 febbraio 1959, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 1184 m. 989).

il reato a mezzo stampa si sia verificato in seguito all'intervento di fattori eccezionali, tali da escludere la possibilità di individuare colpa nella sua realizzazione, o addirittura, ancor prima, la stessa sussistenza di un legame causale con la condotta omissiva. Ciò significa che il problema concernente l'elemento soggettivo della figura criminosa *de qua* è unico soltanto in apparenza; in realtà si specifica in un duplice interrogativo. In primo luogo esso spinge a chiarire se l'omissione di cui si fa carico al responsabile del periodico deve essere stata posta in essere dolosamente o colposamente; in secondo luogo ad accertare se pure la produzione del reato contenuto nello stampato deve risultare illuminata dalla colpa (del direttore); ad accertare, in altre parole, se riscontrata la presenza di una omissione colpevole, il direttore risponda senz'altro, qualunque siano le modalità che hanno caratterizzato il verificarsi del reato a mezzo stampa, ovvero risulti punibile nella misura in cui si provi, ulteriormente, che la realizzazione di quest'ultimo non è dovuta all'intervento di fattori eccezionali, in grado di influire, con efficacia impeditiva, sulla esistenza della colpa, ed eventualmente dello stesso rapporto causale.

Ora, tutt'prima a dimostrare l'attendibilità della tesi più liberale, volta a sostenere che l'intera fattispecie configurata dall'art. 57 c.p. deve costituire oggetto della colpevolezza, potrebbe sembrare sufficiente ragionare sul contenuto dell'art. 57 c.p. stesso, prescindendo dal significato che si crede di potere riconoscere, *a priori*, all'inciso « a titolo di colpa ».

Tale articolo, parrebbe infatti consentito rilevare, enuncia un dovere giuridico di natura « cautelare » (l'obbligo di esercitare sul contenuto del periodico il controllo necessario ad impedire che tramite la pubblicazione vengano commessi reati); e poichè la violazione di un dovere siffatto è caratteristica di una particolare ipotesi di colpa (colpa per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline), ne viene che l'art. 57 c.p. ha

creato appunto una fattispecie di responsabilità colposa per violazione di legge ⁽⁶²⁾.

Ad un esame più approfondito questo ragionamento si rivela tuttavia troppo semplicistico. La violazione di una disposizione cautelare può costituire infatti la base di una imputazione colposa dell'evento nei limiti in cui sia stata, essa stessa, compiuta volontariamente o colposamente ⁽⁶³⁾; d'altro canto non è detto che sempre alla sua realizzazione volontaria o colposa consegua la colposità dell'evento, poichè questa potrebbe risultare annullata dall'intervento di un fattore eccezionale, imprevedibile *a priori* ⁽⁶⁴⁾. Alla luce di tali considerazioni pare pertanto evidente che il fatto che il legislatore abbia configurato un obbligo di controllo a carico del direttore non vale, di per sè, a fornire la prova che andiamo cercando; a tale scopo occorrerà piuttosto dimostrare che effettivamente si è inteso subordinare la responsabilità penale alla circostanza che la violazione del dovere di controllo sia avvenuta colpevolmente, e che in tanto la realizzazione del « reato-evento » può essere imputata al direttore, in quanto siano assenti fattori tali da escludere l'esistenza della colpa stessa.

Così impostata la ricerca che ci attende, a sostegno della soluzione favorevole a dare ampio risalto alla colpa si può, in primo luogo, ripetere le considerazioni, che già abbiamo sviluppato, circa i dichiarati intendimenti della riforma che ha trovato espressione nella legge 4 marzo 1958 n. 127, e la conseguente assurdità di una legislazione che, specificamente destinata a superare il sistema delle responsabilità oggettiva, abbia finito per confermare, sia pure parzialmente, il suo rilievo. E

⁽⁶²⁾ Sul punto cfr. NUVOLONE, *La responsabilità penale del direttore di giornale nel quadro della teoria della colpa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1966, p. 1135; v. anche BONAFEDE, *La responsabilità penale dei direttori di periodici*, in *Sc. pos.*, 1960, p. 297.

⁽⁶³⁾ Così, appunto, NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1135; diversamente BONAFEDE, *La responsabilità*, cit., p. 298.

⁽⁶⁴⁾ In questa prospettiva deve essere senz'altro respinta la posizione assunta dalla Cassazione nelle sentenze citate a chiusura della nota 61.

si può, in secondo luogo, rilevare che, sebbene l'art. 57 c.p. sia stato formulato, nella sua veste definitiva, sulla spinta di taluni interventi di parlamentari che si mostravano scettici in ordine all'opportunità di dare effettivamente peso alla colpa, nella Commissione parlamentare la maggioranza pareva comunque orientata a non abbandonare l'idea di fondo che aveva costituito il pungolo principale alla presentazione del progetto⁽⁶⁵⁾; tant'è che lo stesso Relatore⁽⁶⁶⁾, nell'illustrare la modificazione della dizione originaria, spiegava — sia pure con un assunto che a nostro parere non può essere seguito — che essa trovava la sua giustificazione non già nell'intenzione di abbandonare il principio della responsabilità colpevole (presunzione *iuris et de iure*; in altre parole responsabilità oggettiva), bensì nella volontà di invertire semplicemente l'onere della prova, facendo carico al direttore di dimostrare in sede processuale la insussistenza della medesima (presunzione *iuris tantum*)⁽⁶⁷⁾.

Ma ciò non è tutto. Esaminiamo ora più a fondo di quanto abbiamo fatto fino a questo momento le diverse formulazioni che l'art. 57 c.p. è venuto via via ad assumere nel corso della laboriosa gestazione della legge 4 marzo 1958 n. 127, e valutiamo alla loro luce il significato della dizione definitiva.

(65) Cfr. particolarmente gli interventi di Capalozza (Commissione III, seduta 30 ottobre 1957, p. 702 s., e soprattutto seduta 5 dicembre 1957, p. 719) e di Tesauro (Commissione III, seduta 30 ottobre 1957, p. 705).

(66) Cfr. l'intervento del Relatore Rocchetti, in Commissione III, seduta 5 dicembre 1957, p. 718.

(67) Ciò significa che il rilievo della colpa, se pure attenuato da una presunzione *iuris tantum* di colpevolezza, era pur sempre riconosciuto (per un diverso modo di intendere le parole del relatore v. però PISAPIA, intervento al *Convegno nazionale*, cit., p. 368).

A nostro parere, lo accennavamo poc'anzi nel testo, le precisazioni del relatore in ordine alla prova non possono in ogni caso vincolare l'interprete; tanto più che nella medesima seduta della Commissione parlamentare (seduta del 5 dicembre 1957) al Rocchetti era stato subito contestato il diritto di « incidere su quella che è la elaborazione dottrinarica dei reati commessi col mezzo della stampa e la pretesa di attribuire valore di interpretazione, per così dire, autentica alle affermazioni che ha voluto fare (in tema di accertamento della colpa) » (intervento di Capalozza).

Come si ricorderà, il Progetto in un primo tempo distingueva il caso in cui il direttore avesse volontariamente ommesso di controllare il contenuto del periodico, e quello in cui tale omissione fosse invece colposa; in entrambe le ipotesi l'agente rispondeva « se un reato è commesso ». In un secondo tempo il Relatore propose di contemplare, in un'unica disposizione incriminatrice, il fatto del direttore che « per colpa » avesse ommesso di porre in essere la condotta cui era tenuto. Infine la Commissione legislativa stabilì che il direttore che omette il controllo necessario ad impedire che tramite la pubblicazione siano commessi reati risponde « a titolo di colpa ».

La prima di queste formulazioni era chiarissima sul punto relativo al rapporto di tipo soggettivo che doveva intercorrere fra il direttore e la condotta omissiva. A prescindere da quello che può essere stato il motivo contingente del suo abbandono, essa prestava comunque il fianco all'obiezione che era pericoloso collegare una diversità di rilievo giuridico (differente sanzione) ad una diversità di situazione (volontarietà, o colpa nella omissione del controllo) che sarebbe stato poi difficile individuare in sede di accertamento giudiziale⁽⁶⁸⁾; ma soprattutto non chiara — e nel silenzio poteva lasciare supporre una risposta negativa — se, riscontrata la colpevolezza nella condotta, si dovesse altresì dimostrare che nella realizzazione dell'evento non aveva interferito alcun fattore eccezionale, tale da rendere imprevedibile la sua produzione, o addirittura troncare il rapporto causale con la omissione⁽⁶⁹⁾.

La seconda, a sua volta, se pure evitava il primo dei surriferiti inconvenienti, come abbiamo già accennato poteva fare sorgere il sospetto che l'omesso controllo volontario sul conte-

(68) Questa difficoltà è stata rilevata nel corso della stessa discussione in sede di commissione legislativa (v. Commissione III, seduta 20 marzo 1957, p. 610); in dottrina cfr. PAGLIARO, *La responsabilità*, cit., p. 245.

(69) Ad esempio, lo scambio, avvenuto in tipografia all'ultimo momento, di un articolo con un altro contenente un reato

nuto del periodico non dovesse risultare incriminabile *ex art. 57 c.p.*; ed in ogni caso, anch'essa, non suggeriva una risposta precisa e convincente al problema relativo ai rapporti omissione-evento e colpa-evento.

Questo premesso, valutiamo ora la formula che è stata accolta nella legge 4 marzo 1958 domandandoci quale era il modo più sicuro tramite il quale chiarire che il direttore è chiamato a rispondere per avere contribuito, con la sua omissione volontaria o colposa, a realizzare colposamente il reato contenuto nello stampato; quale era in altre parole, posto che questa fosse l'effettiva volontà dei compilatori della legge, il modo più sicuro per suggellare il principio secondo cui in tanto il direttore può essere chiamato a rispondere per un reato a mezzo stampa, in quanto l'intera fattispecie oggettiva configurata dall'art. 57 c.p. risulti illuminata dalla colpevolezza. Esso consiste, ci sembra, nello spostamento della menzione della colpa, nel testo della disposizione incriminatrice, dal piano della condotta a quello della responsabilità, o dell'evento.

Ebbene, è proprio quanto pare avere fatto il legislatore del 1958 nell'ultima dizione dell'art. 57 c.p. ⁽⁷⁰⁾. Il medesimo risultato avrebbe indubbiamente potuto essere garantito da una formulazione differente, la quale non prevedesse quell'inciso « a titolo di colpa » che è stato altra volta impiegato per indicare un mero tipo di disciplina cui non corrisponde la sostanza di una responsabilità colposa: ad esempio, tipicizzando il fatto del « direttore che, omettendo il dovuto controllo sul contenuto del periodico, non impedisce per colpa la realizzazione di un reato a mezzo stampa » ⁽⁷¹⁾. È comunque un fatto che nella prospettiva che si ricava dallo scopo che si intendeva raggiungere con la « novella » del 1958 anche la formula specificamente impiegata sembra assolvere alla medesima funzione. Ed allora, in-

⁽⁷⁰⁾ Per un accenno cfr. Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 325; nonché BONAFEDÉ, *La responsabilità*, cit., p. 299.

⁽⁷¹⁾ Cfr. DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 554.

dividuata un'alternativa plausibile alla tesi — già di per sè tutt'altro che convincente — di coloro i quali ritengono che tale formula non potrebbe significare altro, se non la volontà di prescindere da un effettivo rilievo della colpa, la posizione di coloro che sono del diverso avviso che l'art. 57 c.p. rispetti invece appieno il principio della responsabilità colpevole risulta indubbiamente rafforzata; e risulta rafforzata proprio sul piano, del dato letterale, dove essa appariva, tutt'prima, più debole.

Alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo, la affermazione secondo cui l'art. 57 c.p. darebbe ampio peso all'elemento soggettivo sembra dunque imporsi senz'altro come preferibile: giustificata nella prospettiva aperta dalle discussioni che si erano intrecciate sul precedente art. 57 n. 1 c.p. Rocco, e dai motivi dichiarati della « novella » del 1958, essa viene a trovare il suggello della sua attendibilità nel quadro di una meditata analisi della formulazione dell'art. 57 c.p.; analisi la quale permette di cogliere, puntualmente riflesso nel dato letterale, il principio secondo cui l'esistenza della colpevolezza dovrebbe essere concretamente accertata non soltanto nei confronti della condotta omissiva, ma altresì, nella specie della colpa, rispetto all'evento consistente nella realizzazione del reato contenuto nello stampato.

Responsabilità colpevole, dunque. All'inizio di questo paragrafo abbiamo tuttavia riportato il pensiero di chi ha osservato che, pure riconoscendo che in astratto il legislatore ha dato rilievo alla colpa, stante la eccessiva ampiezza dei doveri di cui ha fatto carico al direttore esso ha rischiato di annullare, in fatto, la carica innovativa della riforma, costringendo il giudice ad utilizzare canoni presuntivi di colpevolezza tali da riportare la fattispecie *de qua* a quella matrice di responsabilità oggettiva, o di posizione, che si intendeva superare.

Il problema relativo alla rilevanza dell'elemento soggettivo della figura criminosa tipicizzata dall'art. 57 c.p. non può pertanto dirsi, a questo punto, completamente risolto. Rimane

aperto, anzi, il suo aspetto in certo senso più delicato: accertare, attraverso un attento esame degli obblighi che incombono sul direttore, la dimensione esatta della colpa che acquista rilievo ai sensi dell'art. 57 c.p.

È quanto cercheremo di fare nella seconda parte di questo capitolo, dopo avere completato l'analisi della struttura della fattispecie criminosa *de qua*.

6. Le conclusioni cui siamo pervenuti nel paragrafo precedente sono già di per sè illuminati circa la struttura che, a nostro avviso, deve essere riconosciuta alla fattispecie criminosa prevista dal nuovo testo dell'art. 57 c.p.: si tratta di un reato autonomo colposo commissivo mediante omissione, contraddistinto — come d'altronde lo sono tutti gli illeciti di questo tipo — da un evento non voluto (colposo) legato da rapporto causale ad una condotta omissiva che può essere indifferentemente realizzata con volontà o per negligenza, imprudenza ecc.

Tale definizione esige tuttavia, ovviamente, un approfondimento che valga a confermare la sua attendibilità.

La fattispecie *de qua*, dicevamo, si impernia su di una condotta omissiva (direttore che omette...). *Quid iuris*, tuttavia, nelle ipotesi in cui il direttore, o il vice-direttore, anzichè omettere il controllo sul contenuto del periodico, esegue un controllo superficiale, disattento ecc.: responsabilità per azione, ovvero, nella impossibilità di costruire in chiave positiva una condotta che il legislatore presenta in una dimensione omissiva, non responsabilità dell'agente?

È sufficiente una analisi appena più attenta, per rendersi conto che la risposta corretta è un'altra. Secondo il parere concorde della dottrina, sussiste una omissione penalmente rilevante quantevolte il soggetto non esegue l'azione che la legge penale impone invece di compiere. Ora, l'art. 57 c.p. non si limita a prevedere il fatto di chi omette di controllare il contenuto del periodico; colpisce piuttosto chi tralascia di esercitare su di

esso « quel controllo che si palesa necessario per impedire la realizzazione di un reato a mezzo stampa ». Ebbene, poichè una verifica negligente, superficiale, affrettata ecc. non integra lo schema del comportamento positivo prescritto dall'art. 57 c.p. (e cioè, il controllo *necessario* ad impedire...), ne viene appunto che l'autore della medesima, non avendo posto in essere l'azione specificamente richiesta dalla legge penale, risponderà pur sempre « per omissione » ⁽⁷²⁾.

La realizzazione del reato contenuto nello stampato, diciamo altresì, costituisce l'evento dell'illecito tipicizzato dall'art. 57 c.p.; evento che acquista rilievo penale come conseguenza (mancato impedimento) della condotta omissiva del direttore o del vicedirettore del periodico. Questo assunto, accolto dalla giurisprudenza ⁽⁷³⁾ e dalla maggioranza della dottrina ⁽⁷⁴⁾, è tuttavia respinto da taluni studiosi ⁽⁷⁵⁾: essi, facendo perno sulla specifica dizione lessicale dell'art. 57 c.p. (incriminazione della condotta del direttore « se un reato è commesso »), e contestando che fra l'omesso controllo del direttore e l'illecito contenuto nel periodico agli effetti della responsabilità *ex art. 57 c.p.* debba intercorrere un legame qualsiasi di natura causale o soggettiva, affermano che nella struttura della figura criminosa

⁽⁷²⁾ Sul fatto che il controllo negligente vale, come l'omissione del controllo, a concretare la condotta della fattispecie criminosa tipicizzata dall'art. 57 c.p. v'è completo consenso in dottrina. Per tutti cfr. NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1134; FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 54; Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 328; Tribunale di Torino 2 maggio 1966, in *Giur. it.*, 1968, II, c. 526.

⁽⁷³⁾ Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 325 ss.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. ANTOLISEI, *Manuale, parte generale*, cit., p. 298; DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 550 s.; NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1126; sostanzialmente PAGLIARO, *La responsabilità*, cit., p. 244; nonchè CANTARANO, *Regime*, cit., p. 216 s.

⁽⁷⁵⁾ v. FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 55; MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 70; PANNAIN, *La responsabilità*, cit., p. 212 (diversamente, però, in *Manuale, parte generale*, ed. 1967, p. 490); PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 321. In questa direzione è orientata altresì la dottrina tedesca (v., per tutti, LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 354, 357), tuttavia nel quadro di una disciplina differente dalla nostra (v. nota 82).

de qua il reato a mezzo stampa opera quale condizione oggettiva di punibilità⁽⁷⁶⁾.

Come è ormai largamente riconosciuto, espressioni quali « se si verifica un certo risultato », e simili, se pure possono, tuttaprima, spingere a concepire un elemento di fattispecie come condizione di punibilità, non sono peraltro, certo, vincolanti in tale direzione. Nonostante la dizione specificamente impiegata dall'art. 57 c.p., nel caso di specie il problema rimane pertanto aperto ad ogni soluzione.

Vediamo dunque su quali elementi può fare affidamento chi, come noi, ritiene che la realizzazione del reato contenuto nello stampato costituisce l'evento della fattispecie di cui si fa carico al direttore responsabile.

A sostegno di questa tesi si è, in primo luogo, fatto leva sulle conseguenze cui si giungerebbe seguendo l'opposto punto di vista nel caso in cui all'omissione del controllo faccia riscontro la pubblicazione, nel medesimo numero del periodico, di articoli integranti gli estremi di più reati (vilipendio, diffamazione, apologia di reato ecc.). Mentre per i sostenitori della « teoria dell'evento » sarebbe infatti semplice affermare che in tale ipotesi il direttore realizzerebbe tanti illeciti quanti sono i reati contenuti nel periodico, ciascuno dei quali sarebbe punibile, giusta il criterio enunciato dall'art. 57 c.p., con la pena stabilita per ognuno di essi diminuita in una misura non eccedente un terzo, i fautori della « teoria della condizione », si è rilevato, verrebbero a trovarsi di fronte a precise difficoltà. La condotta omissiva nella quale si esaurirebbe l'illecito del diret-

(76) Si badi che in astratto entrambe tali soluzioni appaiono proponibili: il legislatore è infatti libero di configurare l'illecito del direttore sia come un fatto omissivo (omesso controllo sul contenuto del periodico) autonomo, staccato dal reato contenuto nello stampato; sia, invece, sotto il profilo di una omissione che non è fine a sè stessa, ma in tanto acquista rilievo penale, in quanto rivesta una efficacia causale (non impeditiva dell'evento) nei confronti del reato commesso dall'autore della pubblicazione (per un preciso quadro di queste possibilità astratte cfr. DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 547 ss.). Il problema, tuttavia, è stabilire quale sia la costruzione accolta dal legislatore nell'art. 57 c.p.

tore responsabile sarebbe unica; sulla pluralità delle condizioni di punibilità non si potrebbe d'altronde fondare il riconoscimento di una responsabilità plurima; ed allora, poichè nè la legge, nè i principi generali, suggeriscono un criterio di soluzione, non si saprebbe a quale dei «reati-condizione» realizzati fare capo per determinare la sanzione applicabile. Ciò significa, si è concluso, che il meccanismo di determinazione della pena configurato dall'art. 57 c.p. impone di concepire il reato a mezzo stampa come l'evento della figura criminosa prevista dall'articolo 57 c.p. (⁷⁷).

La validità di tale ragionamento è stata tuttavia contestata da una autorevole dottrina (⁷⁸). Ad esso è facile ribattere, è stato osservato, che il direttore è tenuto a controllare «ogni scritto che si pubblica sul giornale, anzi, ogni proposizione di ogni scritto»; la omissione è, in altre parole, «unica solo in apparenza», ma in realtà è plurima. Di qui si è ricavato che anche muovendo dalla premessa secondo cui nella specie ci si troverebbe di fronte a condizioni di punibilità, ad ognuna di esse corrisponderebbe un illecito autonomo punibile con la pena stabilita per il reato-condizione diminuita in una dimensione non eccedente un terzo.

Se è indiscutibile che nel quadro di questa analisi della condotta omissiva che rileva ai sensi dell'art. 57 c.p. le considerazioni testè riferite verrebbero private della loro carica determinante per la soluzione del problema *de quo*, a noi peraltro non pare che esse non abbiano davvero alcuna presa, quantomeno nel senso di orientare verso la risposta che abbiamo presentato come preferibile.

Intendiamoci. Esse tornerebbero ad acquistare un valore decisivo se, sulla scorta dei dati esegetici ricavabili dall'art. 57 c.p., si dovesse riconoscere che in realtà l'omissione di cui al-

(⁷⁷) Per questo ragionamento cfr. Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 326 s.; sul punto v. altresì PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 321 s.; nonché CANTARANO, *Regime*, cit., p. 217.

(⁷⁸) DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 552.

l'art. 57 c.p. è unica ⁽⁷⁹⁾: una affermazione che potrebbe trovare un appoggio nella constatazione che, se veramente il reato contenuto nello stampato fosse una condizione di punibilità, il fatto illecito di cui si farebbe carico al direttore consisterebbe nel « mancato esercizio di quel controllo sul contenuto del periodico che si rende necessario per impedire che vengano commessi reati »; fatto illecito che nella struttura dell'art. 57 c.p. viene presentato come un *quid* unitario.

Ma ammettiamo: il direttore che non controlla più proposizioni del medesimo articolo, più articoli, realizza comunque più omissioni, più illeciti, ciascuno punibile se alla sua commissione fa riscontro la produzione di un reato-condizione. E se dall'insieme di più proposizioni di un medesimo articolo, o anche da più articoli, scaturisce l'esistenza di un solo reato? Giusta la premessa occorrerebbe riconoscere che il direttore ha realizzato più fatti illeciti; puniti peraltro tutti, come indica l'articolo 57 c.p., con una sola sanzione, pari all'ammontare di quella prevista per il « reato-condizione » diminuita in una misura non eccedente un terzo.

È tuttavia un fatto che alle medesime conseguenze pratiche sarebbe possibile pervenire, in modo assai più lineare e piano, aderendo alla « teoria dell'evento ». In questa prospettiva la norma contenuta nell'art. 57 c.p. non verrebbe più a suonare come imposizione di un generico obbligo di controllo sul contenuto del periodico; verrebbe piuttosto a configurare il fatto, ben più specifico, del direttore che, non avendo esercitato sullo scritto criminoso il controllo cui era tenuto, non ha conseguentemente impedito che esso venisse pubblicato. L'unità della omissione si coglierebbe cioè, già a livello di disposizione incriminatrice, come omissione di quel particolare controllo che ha reso possibile la realizzazione del reato a mezzo stampa. Ma allora sarebbe, come dicevamo, semplice affermare che se più sono questi reati, altrettante sono altresì le omissioni rilevanti ai sensi

(79) In questo senso cfr. PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 322.

dell'art. 57 c.p., nonchè le fattispecie punibili alla sua stregua; e soprattutto sarebbe più persuasiva la soluzione del caso in cui dall'insieme di più articoli, o di più proposizioni di un medesimo articolo, si ricava l'esistenza di un solo reato a mezzo stampa: constatata la presenza di un solo reato-evento, una sola risulterebbe altresì l'omissione che rileva ex art. 57 c.p., nonchè l'illecito di cui si fa carico al direttore; una sola pertanto, logicamente, altresì la sanzione che gli si deve irrogare.

Si valuti d'altronde, ora, sotto un profilo diverso il collegamento, stabilito dall'art. 57 c.p., fra la pena di cui si fa carico al responsabile del periodico e quella prevista per il reato contenuto nello stampato. Di nuovo l'interprete viene a trovarsi di fronte ad una situazione che, pur non essendo determinante nell'una piuttosto che nell'altra direzione, nel dubbio spinge comunque ad aderire alla « teoria dell'evento ».

Come sappiamo, chi intende la realizzazione del reato a mezzo stampa come una condizione obbiettiva di punibilità deve affermare che il direttore risponde, qualunque risulti essere il « reato-condizione », per un fatto consistente, sempre, nella omissione del controllo richiesto dall'art. 57 c.p.; chi qualifica invece la medesima realizzazione come l'evento dell'illecito configurato da tale articolo potrà sostenere che il fatto che si imputa al responsabile muta in corrispondenza di ciascun « reato » che non è stato impedito. Orbene, è vero che il legislatore, nell'assolutezza dei poteri che gli sono riconosciuti, bene potrebbe costruire un elemento come condizione di punibilità, e nel contempo commisurare alla sua gravità l'ammontare della sanzione predisposta a garanzia del dovere penale ⁽⁸⁰⁾. È comunque un fatto che se davvero l'illecito di cui si fa carico al direttore si esaurisse nella sola condotta omissiva, sarebbe preferibile predisporre un differente meccanismo sanzionatorio: prevedere una pena unica, sganciata da quella stabilita per il reato conte-

⁽⁸⁰⁾ DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 548; PANNAIN, *La responsabilità*, cit., p. 212.

nuto nello stampato (⁸¹), e tutt'al più riservare al giudice un potere discrezionale sufficientemente ampio, in modo da offrirgli la possibilità di tenere conto, nel determinare la pena in concreto, del peso del reato-condizione (⁸²). Mentre il collegamento di cui all'art. 57 c.p. si giustifica pienamente soltanto nel quadro del diverso punto di vista secondo il quale tale articolo colpirebbe il fatto del direttore che non ha impedito la realizzazione del reato-evento: su questa base, giusta il criterio seguito costantemente dal nostro ordinamento penale di commisurare l'entità della sanzione alla gravità dell'evento, sembrerebbe infatti ineccepibile colpire l'agente con una pena proporzionata a quella astrattamente prevista a carico dell'autore del reato a mezzo stampa.

Tutto questo premesso, veniamo ora al punto veramente centrale della problematica della quale stiamo discutendo. I sostenitori della « teoria dell'evento » fanno ordinariamente perno sulla constatazione che l'art. 57 c.p. configura il reato a mezzo stampa come il risultato, rilevante su piano causale, dell'omissione del controllo sul contenuto del giornale; rilevanza su piano causale che inequivocabilmente dimostrerebbe l'impossibilità di seguire la concezione opposta (⁸³).

Ora, è vero che una volta accertato che effettivamente l'articolo 57 c.p. punisce il direttore in quanto il reato individuabile nel periodico rilevi come conseguenza dell'omissione, giusta

(⁸¹) DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 547 s.

(⁸²) PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 323.

Alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo la tesi favorevole a riconoscere al reato contenuto nello stampato natura di condizione oggettiva di punibilità in Germania (*retro* nota 75) si rivela più fondata che in Italia, atteso che il § 21 della legge sulla stampa tedesca configura appunto un illecito di omesso controllo sul contenuto dello stampato sanzionato con una pena sganciata da quella prevista nei confronti del reato realizzato col mezzo della stampa. Sulla costruzione di questa fattispecie criminosa cfr., per tutti, LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 350 ss., e ampia letteratura ivi citata.

(⁸³) Cfr. ANTOLISEI, *Manuale, parte generale*, cit., p. 298; DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 555; NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1131.

quanto insegna larga parte della dottrina⁽⁸⁴⁾, ed ancora recentemente è stato ribadito con vigore⁽⁸⁵⁾, ci si troverebbe di fronte all'impossibilità di qualificare l'elemento *de quo* come una condizione di punibilità. Il problema, tuttavia, è proprio dimostrare che il legislatore ha inteso subordinare la responsabilità del direttore all'accertamento di tale rapporto eziologico.

La lettera dell'art. 57 c.p. non fornisce, al riguardo, una indicazione tutt'prima confortante. Stabilendo che deve essere punito il direttore che «omette... il controllo necessario ad impedire che vengano commessi reati», «se un reato è commesso», esso induce anzi a pensare che si sia inteso perseguire l'autore della omissione, qualunque sia la causa specifica della realizzazione del reato a mezzo stampa⁽⁸⁶⁾. L'impressione che si ricava da questa considerazione ci sembra tuttavia agevolmente superabile ad una analisi appena più attenta.

Chi qualifica l'elemento *de quo* come una condizione obiettiva di punibilità deve ovviamente accettare tutte le conseguenze, pratiche prima ancora che dogmatiche, che questa definizione porta con sé: in particolare deve riconoscere che esso rileva agli effetti della responsabilità del direttore quand'anche si sia verificato in seguito all'intervento di fattori causali eccezionali, assolutamente imprevedibili *a priori*, tali da escludere l'esistenza di un legame eziologico fra la condotta omissiva e la sua realizzazione. Ma è proprio sul piano di simili conseguenze che l'interprete si sente pungolato a seguire la costruzione opposta. Non è infatti dubbio che nel quadro di un sostanziale rispetto del principio di personalità, e di una corretta applicazione

(84) DELITALA, *Il fatto*, cit., p. 73 e 97; BETTIOL, *Dir. pen.*, cit., p. 466 s.; PANNAIN, *Manuale, parte generale*, ed. 1967, cit., p. 391; *contra* ALIMENA, *Le condizioni di punibilità*, 1933, p. 44 ss.

(85) BRICOLA, voce *Punibilità (condizioni obiettive di)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIV, 1967, p. 593.

(86) Dagli oppositori della «teoria dell'evento» è stato infatti osservato che il reato contenuto nello stampato non può essere considerato appunto come evento perchè nella legge mancherebbe «il dovere giuridico di impedirlo». Cfr. PANNAIN, *La responsabilità*, cit., p. 212.

dei canoni retribuzionistici ai quali è tutt'ora prevalentemente ancorato il nostro sistema penale⁽⁸⁷⁾, in tanto appare giustificato fare carico, con una sanzione proporzionata alla sua gravità, di un certo « evento » ad un determinato soggetto, in quanto esso risulti « causato » dalla condotta che quest'ultimo ha posto in essere. Ebbene, poichè qualunque sia la soluzione che si ritenga di potere dare al problema relativo alla qualificazione del reato contenuto nello stampato, come è testimoniato dal criterio di commisurazione della pena configurato dall'art. 57 c.p. della sua realizzazione è in ogni caso, nella sostanza, fatto carico al direttore, ne viene che si potranno dire veramente rispettati i principi, di personalità e retribuzione, nella misura in cui si limiti la responsabilità dell'agente a quei casi in cui il verificarsi del reato a mezzo stampa è causalmente legato all'omesso controllo sul contenuto del periodico. Il che ovviamente significa concepire tale reato come l'evento in senso tecnico della fattispecie tipicizzata dall'art. 57 c.p.

Questa conclusione trova d'altronde una ultima, e decisiva conferma alla luce di una più meditata analisi della stessa lettera dell'art. 57 c.p. Già abbiamo osservato⁽⁸⁸⁾ che alla sua formulazione originaria « chi per colpa omette... » è stata sostituita la proposizione « chi omette... è punito a titolo di colpa »; e pure abbiamo sottolineato come lo spostamento della menzione della colpevolezza dal piano della condotta a quello della responsabilità potrebbe rispondere proprio alla volontà di chiarire che la colpa deve investire l'intera fattispecie di responsabilità del direttore, e non il solo suo segmento iniziale (condotta). Ebbene, poichè in tanto si può ritenere che il « reato » della cui natura giuridica si discute si imputa al direttore nella misura in cui egli abbia collaborato colposamente alla sua realizzazione, in quanto si riconosca che esso costituisce il risultato penalmente

(87) Sul punto rimandiamo a Grosso, voce *Responsabilità penale*, cit., p. 709, e autori ivi citati.

(88) V. retro, § 4.

rilevante della omissione, se veramente la lettera della legge sta a dimostrare la necessità di riferire la colpevolezza alla intera fattispecie *de qua, a fortiori* essa vincola ad intendere il reato predetto come l'evento della figura criminosa preveduta dall'art. 57 c.p.

7. Stabilito che l'art. 57 c.p. configura una fattispecie omissiva causalmente orientata, dobbiamo ora dimostrare che si tratta di un illecito autonomo, e non già, come taluno ha invece suggerito, di una applicazione dell'istituto del concorso di persone.

Questa tesi, che ha ricevuto ampi consensi in dottrina e giurisprudenza⁽⁸⁹⁾, è stata di recente riaffermata con particolare vigore da un autorevole studioso⁽⁹⁰⁾. Essa trova, si è rilevato, il fondamento decisivo ed inequivocabile della sua validità in tre precise indicazioni legislative: in primo luogo nello stesso art. 57 c.p., laddove stabilisce che il direttore risponde « fuori dei casi di concorso »; in secondo luogo nell'art. 58-*bis* c.p., che distingue nettamente il reato del direttore e quello dell'autore della pubblicazione, e che, prevedendo l'estensione, all'autore della pubblicazione, della querela, richiesta ed istanza presentata contro il direttore, ma non il viceversa, indica che la responsabilità del direttore non può considerarsi accessoria rispetto a quella dell'autore; e infine nell'art. 1 lettera e del d.P.R. 4 giugno 1966 n. 332, che, di nuovo, in materia di amnistia, distingue chiaramente i due illeciti, del direttore e dell'au-

⁽⁸⁹⁾ Cfr. ANTOLISEI, *Manuale, parte generale*, cit., p. 298; DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 555; Cass. (sez. un.) 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 326 s.; Tribunale di Torino 2 maggio 1966, in *Giur. it.*, 1968, II, c. 525; nonchè, ovviamente, sul presupposto che il reato contenuto nello stampato sia una condizione obbiettiva di punibilità, MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 70; PANNAIN, *La responsabilità*, cit., p. 211; PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 318; LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 354, e autori ivi citati.

⁽⁹⁰⁾ NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1128.

tore, e ne ricava conseguenze che presuppongono l'autonomia del primo rispetto al secondo ⁽⁹¹⁾.

A tali considerazioni altri ha soggiunto che lo stesso articolo 58-bis comma 1° c.p., riferendosi alle fattispecie previste negli artt. 57, 57-bis e 58 a carico del direttore, vice-direttore, editore ecc., parla di «reati» previsti nei tre articoli precedenti, con ciò sottolineando l'*intentio legis* di concepirli come illeciti autonomi (altrimenti si sarebbe parlato di «fatti descritti» dai tre articoli precedenti) ⁽⁹²⁾.

Se dal convergere di questi rilievi la tesi prospettata sembra imporsi senz'altro come preferibile, essa pare d'altronde confermata, su altro piano, alla luce delle conclusioni cui si perviene nel quadro della analisi della struttura stessa del concorso di persone nel reato.

Come è noto, mentre una parte della dottrina rimane ancorata al principio secondo cui in tanto si può parlare di una fattispecie plurisoggettiva, in quanto tutti i partecipi siano chiamati a rispondere per un medesimo titolo soggettivo di responsabilità (tutti abbiano agito cioè con dolo, o tutti con colpa), altri ritengono che l'idea del concorso sia invece compatibile con la diversità del titolo di responsabilità dei partecipi ⁽⁹³⁾. Se fosse esatto il primo di questi punti di vista, evidentemente la possibilità di costruire come una ipotesi di concorso di persone la situazione tipicizzata dall'art. 57 c.p. riceverebbe una forte scossa. Ma ammettiamo che sia corretto il secondo.

Nel quadro dell'orientamento critico del dogma della unitarietà della volontà colpevole dei concorrenti, taluno ha soggiunto che il risultato cui si perviene, se permette di rispondere

⁽⁹¹⁾ Così, alla lettera, NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1128.

⁽⁹²⁾ V. MACCAGNO, *Responsabilità*, cit., p. 1372, nota 5.

⁽⁹³⁾ Cfr. DELL'ANDRO, *La fattispecie plurisoggettiva in diritto penale*, 1956, p. 109 s.; GALLO, *Lineamenti di una teoria sul concorso di persone nel reato*, 1957, p. 78 ss.; PEDRAZZI, *Il concorso di persone nel reato*, 1952, p. 82. Per la teoria contraria v., da ultimo, LATAGLIATA, *I principi del concorso di persone nel reato*, 1964, p. 163 ss., ed ampia bibliografia ivi citata.

positivamente sul punto relativo alla possibilità di prospettare un concorso doloso in un fatto colposo altrui, non legittima allo stesso modo a riconoscere rilevanza penale al concorso colposo in un delitto doloso (o incolpevole) altrui ⁽⁹⁴⁾. Per incriminare a titolo di colpa una qualunque fattispecie delittuosa, si è infatti rilevato, occorre una espressa indicazione di legge. Ed allora, dal combinato disposto dell'art. 110 c.p. (concorso doloso nel reato) e dell'art. 113 c.p. (cooperazione nel delitto colposo), discende che per la mancanza della previsione di una fattispecie di partecipazione colposa che non sia quella di concorso ad un delitto colposo (art. 113 c.p.), è impossibile nel nostro ordinamento configurare una forma di cooperazione colposa ad un delitto doloso altrui ⁽⁹⁵⁾; nè, si è soggiunto, sotto il profilo della incriminazione *ex novo* esercitata dalle disposizioni sul concorso, una tale previsione sarebbe stata necessaria, o per lo meno utile, poichè, stante la struttura di fattispecie causalmente orientata caratteristica dei delitti colposi, nella specie la punizione del reo appare in ogni caso garantita dalla possibilità di invocare l'applicazione della disposizione incriminatrice di parte speciale ⁽⁹⁶⁾.

Aderire a quest'ordine di idee non significherebbe tuttavia, come a prima vista potrebbe invece sembrare, fare senz'altro cadere la possibilità di ricondurre al paradigma del concorso di persone nel reato la fattispecie configurata dall'art. 57 c.p. Quest'ultimo, si potrebbe invero rilevare, prevede proprio, ed esplicitamente, una serie di casi in cui acquista specificamente rilievo quello schema di concorso colposo in un fatto doloso (o incolpevole) al quale la mancanza di una apposita norma nel

⁽⁹⁴⁾ V. GALLO, *Lineamenti*, cit., p. 112 ss.; ammettono invece la configurabilità pure di un concorso colposo in un fatto doloso altrui DELL'ANDRO, *La fattispecie*, cit., p. 109 s.; PEDRAZZI, *Il concorso*, cit., p. 32; SPASARI, *Profili di teoria generale del reato in relazione al concorso di persone nel reato colposo*, 1956, p. 132 ss.

⁽⁹⁵⁾ GALLO, *Lineamenti*, cit., p. 112.

⁽⁹⁶⁾ Così, alla lettera, GALLO, *Lineamenti*, cit., p. 112 s.

capo III del titolo IV impedisce di avere rilievo generale⁽⁹⁷⁾; uno schema che era necessario, questa volta, prevedere espressamente in considerazione della volontà di perseguire a titolo di colpa fatti che la parte speciale del codice tipicizza in una veste esclusivamente dolosa.

Tale osservazione non ci sembrerebbe comunque decisiva nella direzione voluta. Dal piano di una valutazione esclusivamente formale, consistente nella constatazione della presenza, o della mancanza, di una norma che preveda espressamente la figura del concorso colposo in un fatto doloso (o incolpevole) altrui, si passi infatti a considerare la struttura della stessa fattispecie concorsuale. Come è affermato dalla dottrina nettamente prevalente⁽⁹⁸⁾, a concretare una situazione di concorso di persone rilevante alla stregua delle norme previste nel predetto capo III del titolo IV c.p., si tratti di concorso doloso (articolo 110 c.p.), ovvero di cooperazione nel delitto colposo (articolo 113 c.p.), non è sufficiente l'esistenza di un legame di cooperazione obbiettiva alla realizzazione di un medesimo risultato; è necessario riscontrare, in più, un collegamento reperibile sul piano dell'elemento soggettivo. Un collegamento che nei fatti dolosi si sostanzia nella consapevolezza di collaborare, con altre persone, alla realizzazione di un reato⁽⁹⁹⁾, e nei fatti colposi nella coscienza di innestare la propria condotta sull'altrui condotta tipica imprudente, negligente ecc.⁽¹⁰⁰⁾.

(97) In questa prospettiva, cioè, l'art. 57 c.p. verrebbe a costituire la matrice normativa di una fattispecie concorsuale cui non farebbe riscontro una norma generale contenuta nel capo III del IV titolo del codice penale.

(98) Cfr. GALLO, *Lineamenti*, cit., p. 95 ss.; DELL'ANDRO, *La fattispecie*, cit., p. 105 ss.; da ultimo LATAGLIATA, *I principi*, cit., p. 155 ss.; *contra* PEDRAZZI, *Il concorso*, cit., p. 71 ss.

(99) Si badi che è sufficiente che uno dei concorrenti abbia questa consapevolezza. V. DELL'ANDRO, *La fattispecie*, cit., p. 105 ss.; GALLO, *Lineamenti*, cit., p. 98 s.

(100) Fra i molti cfr. BETTIOL, *Sul concorso di più persone nei delitti colposi*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1930, p. 673 ss.; LATAGLIATA, *I principi*, cit., p. 182 s.; SPASARI, *Profili*, cit., p. 81; RANIERI, *Il concorso di più persone in un reato*, 2^a ed., 1949, p. 270.

Orbene, nel caso di cui all'art. 57 c.p. il direttore che omette di controllare il contenuto del periodico, ovvero esercita un controllo superficiale, si rappresenta ovviamente di innestare la propria condotta omissiva sull'altrui comportamento consistente nella stesura dell'articolo (fatto in sè lecito); non deve tuttavia, certo, essere consapevole di innestarla sulla condotta tipica (dolosa, colposa od incolpevole) del reato della cui realizzazione sarebbe chiamato a rispondere, ex art. 57 c.p., a titolo di concorso colposo ⁽¹⁰¹⁾. Ma allora, di fronte ad una alternativa rappresentabile nei termini di una qualificazione come fattispecie plurisoggettiva contraddistinta da una anomalia rispetto a quella che è la regola nelle ipotesi concorsuali previste dagli artt. 110 e segg. c.p. ⁽¹⁰²⁾, ovvero di una individuazione come fattispecie criminosa autonoma caratterizzata da una omissione e da un « evento-reato » che si aveva l'obbligo giuridico di impedire, la seconda sembra senz'altro imporsi come preferibile.

Reato autonomo, dunque. Reato autonomo qualificabile, come taluno ritiene ⁽¹⁰³⁾, sotto il profilo di una agevolazione colposa alla realizzazione dell'illecito contenuto nello stampato?

Il problema, una volta che si sia sottolineata l'estraneità della fattispecie *de qua* al modello del concorso di persone, risolvendosi in una questione di mera « etichetta », non ha ovviamente grande rilievo. Purchè sia chiaro che, utilizzando il concetto dell'agevolazione colposa, con la dottrina prevalente si ritenga di fare riferimento ad una situazione non riconducibile

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. infatti le puntuali considerazioni di LATAGLIATA, *I principi*, cit., p. 162 s., il quale avverte che, in mancanza di un collegamento psicologico, l'art. 57 c.p. configura una fattispecie autonoma, e non già una ipotesi di concorso di persone nel reato.

⁽¹⁰²⁾ Sul punto secondo cui le fattispecie di agevolazione colposa — pur riconducibili, a suo avviso, allo schema del concorso colposo in un fatto doloso altrui — sarebbero caratterizzate da una anomalia rispetto alle figure normali di realizzazione concorsuale, e cioè, proprio, dall'assenza di un collegamento soggettivo, cfr. SPASARI, voce *Agevolazione colposa*, in *Enc. dir.*, vol. I, 1958, p. 397.

⁽¹⁰³⁾ V., ad esempio, ANTOLISEI, *Manuale, parte generale*, cit., p. 298; DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 555.

allo schema della fattispecie plurisoggettiva ⁽¹⁰⁴⁾, non avremmo comunque difficoltà ad accettare tale definizione.

Nel concludere questo ormai lungo discorso, poche parole ci sembrano sufficienti per illustrare la specifica funzione che deve essere riconosciuta all'art. 57 c.p. nel quadro del sistema penale.

Giusta quanto abbiamo chiarito testè, esso tipicizza una serie di illeciti colposi autonomi, che si ricavano dall'innesto dell'art. 57 c.p. sulle singole disposizioni incriminatrici che prevedono i reati contenuti nello stampato.

Come conseguenza, ad ogni reato (realizzabile a mezzo della stampa) previsto dalla legislazione penale, come bene è stato chiarito ⁽¹⁰⁵⁾, per effetto della norma *de qua* viene ad affiancarsi una « fattispecie colposa caratterizzata da una condotta omissiva propria del direttore e da un evento rappresentato dal reato (in genere doloso) commesso da un soggetto diverso mediante la pubblicazione di cui è responsabile il direttore stesso ».

Nè, in questa prospettiva, ci pare abbiano buon gioco le accuse, spesso rivolte alla disciplina vigente, tendenti a sottolineare l'assurdità di considerare un soggetto responsabile per colpa di un fatto che la legge prevede come reato esclusivamente doloso ⁽¹⁰⁶⁾. La realtà è che il legislatore con l'art. 57 c.p. ha espressamente creato, riassumendoli per ovvie ragioni di economia nel quadro di un'unica disposizione incriminatrice, una serie di reati colposi che si modellano sulle corrispondenti fattispecie dolose già previste come tali dalla legge penale; ed ha dettato così una disposizione che, come ancora bene è stato osservato, ponendosi « a cavaliere tra la parte generale e la parte speciale del diritto penale », non può comunque « dirsi estranea alla logica del sistema » ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ *Contra*, però, SPASARI, voce *Agevolazione*, cit., p. 896.

⁽¹⁰⁵⁾ NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1142.

⁽¹⁰⁶⁾ PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 320. s.

⁽¹⁰⁷⁾ NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1142.

8. Stabilito che l'art. 57 c.p. configura la responsabilità, sostanzialmente colposa, del direttore che, avendo omesso di esercitare sul contenuto del periodico il controllo necessario ad impedire che tramite la pubblicazione vengano commessi reati, non ha colposamente impedito la realizzazione di un reato a mezzo stampa, come abbiamo già avuto occasione di precisare rimane aperto il problema in certo senso più delicato: individuare quali sono, esattamente, gli obblighi dei quali è fatto carico al direttore, e la cui omissione concreta la condotta dell'illecito in parola; nonchè puntualizzare il contenuto della colpa che acquista rilievo nel quadro della fattispecie criminosa *de qua*.

Come sappiamo, l'art. 57 c.p. prevede la punibilità del direttore « il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico il *controllo necessario* ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati ». Tuttaprima sembrerebbe quindi d'uopo affermare che il « responsabile » è tenuto a verificare personalmente l'intero contenuto del periodico. Ma non solo: che la sua vigilanza deve essere attenta, capillare, penetrante, che egli non può cioè limitarsi ad un esame che valga a fargli individuare i soli reati che appaiono riconoscibili *ictu oculi*, ma deve esercitare altresì, ove se ne presenti l'opportunità, una valutazione circa l'attendibilità delle notizie pervenute, o delle tesi sostenute, risalire eventualmente alla fonte delle medesime, vagliare ciascun articolo alla luce della personalità (serietà, equilibrio, convinzioni ecc.) di chi lo ha steso, e via dicendo ⁽¹⁰⁸⁾.

Se questa fosse tuttavia davvero l'interpretazione corretta dell'art. 57 c.p., occorrerebbe riconoscere che il legislatore ha dettato una disciplina che, accettabile, forse, nel caso dei piccoli giornali, o di taluni periodici, certo non lo sarebbe in quello, assai più importante, dei grandi quotidiani; e che hanno ragione quegli autori i quali hanno denunciato il pericolo che nella pratica si torni spesso a ripiegare, tramite l'utilizzazione di canoni

(108) Sul punto cfr. le precise considerazioni del NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1130.

presuntivi di accertamento, sul rilievo di un concetto di responsabilità oggettiva, o, più precisamente ancora, « di posizione » (109).

Non è difficile rendersi conto, infatti, che così costruita la disposizione incriminatrice *de qua* verrebbe ad imporre al direttore una attività che in molte ipotesi gli sarebbe in fatto veramente difficile eseguire. Si pensi, appunto, ai grandi giornali quotidiani, con un numero elevato di pagine e più edizioni: davvero si potrà pretendere che il direttore legga effettivamente tutto il materiale (dall'articolo di fondo alle inserzioni economiche e pubblicitarie) che dovrà essere pubblicato, e che a ciò aggiunga le ulteriori ricerche cui la lettera dell'art. 57 c.p. (*controllo necessario* ad impedire ...) sembrerebbe impegnarlo? Già il fatto di leggere tutto ciò che appare destinato alla pubblicazione verrebbe ad intaccare, precludendo, spesso, la possibilità di dedicare l'attenzione necessaria ai casi veramente dubbi, la stessa incisività del controllo. E non solo: quand'anche con sforzo il direttore riuscisse a realizzare una vigilanza veramente accurata, rischierebbe di non essere più in grado di assolvere al compito più importante cui è chiamato, quello di imprimere, con il suo intervento continuo, eventualmente con la stesura dell'articolo di fondo, l'orientamento del giornale; nè a far fronte alle altre incombenze che, pure, sono di sua competenza (limitandoci alle indicazioni che si ricavano dal contratto nazionale di lavoro giornalistico, proporre le assunzioni e i licenziamenti dei giornalisti, impartire ai redattori le direttive per lo svolgimento del lavoro, fissare le mansioni di ogni redattore, dare le disposizioni necessarie al buon andamento del servizio ecc.) (110).

(109) PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 321.

(110) Osservazioni di questo tipo sono frequentissime; già affiorate in sede di discussione sul progetto della legislazione vigente (v., particolarmente, l'intervento di Capalozza nella seduta del 30 ottobre 1957 della Commissione III, p. 702), esse sono state infatti ripetute da numerosi autori. Da ultimo cfr. NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1130; ZUCCONI, *La responsabilità del direttore*, in 45° pa-

Il senso di disagio che una soluzione del tipo di quella prospettata inequivocabilmente suscita, induce dunque l'interprete a domandarsi se non sia possibile prospettare una risposta diversa, la quale permetta di ricondurre entro una dimensione accettabile, e sempre, la fattispecie configurata dall'art. 57 c.p.

Prima di entrare nel merito della discussione che il problema così impostato suscita, domandiamoci se esso è stato affrontato, e con quali risultati, dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Mentre nella prima non è dato cogliere, al di là di qualche spunto su aspetti particolari, una risposta organica e motivata ⁽¹¹¹⁾, la seconda, quantomeno in un articolo recente di un autorevole studioso ⁽¹¹²⁾, ha colto i termini reali della questione, ed ha prospettato una soluzione che costituisce un efficace punto di partenza per l'indagine che ci attende.

L'art. 57 c.p., si è rilevato, enuncia un dovere di controllo estremamente rigoroso, che si sostanzia nell'osservanza « di tutte le norme, codificate e non, che sono dettate affinché egli possa impedire la commissione di reati a mezzo stampa » ⁽¹¹³⁾. In particolare, il direttore sarà tenuto a « leggere il materiale che dovrà essere pubblicato, risalire alla fonte nei casi dubbi, scegliere oculatamente i suoi collaboratori »; e non soltanto: trattandosi di un obbligo di *vigilanza*, egli dovrà ulteriormente « vigilare sul come essi esplicano in concreto le loro attribuzioni », in una azione « continua, capillare, avendogli la legge delegato un vero

rallelo (periodico dell'associazione stampa subalpina e del circolo della stampa), fasc. luglio-agosto 1968, p. 57.

⁽¹¹¹⁾ Fra le decisioni più illuminanti v. comunque Cass. 18 novembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, c. 321 ss., Cass. 13 dicembre 1963, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1964, p. 945, e Tribunale di Torino 2 maggio 1966, in *Giur. it.*, 1968, II, c. 525 s.

⁽¹¹²⁾ NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1125 ss.

⁽¹¹³⁾ NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1129 s.; la individuazione di queste regole, si è soggiunto, dovrà essere compiuta dal giudice, il quale non potrà non fare riferimento alle regole di comune esperienza, alle regole dell'arte giornalistica, e alle eventuali norme legislative e contrattuali che regolano la materia (v. p. 1130).

e proprio compito funzionale di prevenzione dei reati commessi a mezzo stampa » (114).

Certo, si è soggiunto, si obietterà che una simile attività, fin troppo facile per i piccoli giornali locali, è impossibile per i grandi quotidiani. L'osservazione, si è però subito ribattuto, non inficia la validità della tesi enunciata. Prima di tutto, se essa può costituire una critica esatta della legislazione vigente, non ha comunque valore alcuno per la sua interpretazione; in secondo luogo occorre sottolineare che il direttore deve impedire che « siano commessi reati, non già che siano commessi errori; e poichè i reati commessi a mezzo stampa sono quasi tutti reati dolosi, l'ambito della condotta dovuta si restringe alquanto »; infine, e soprattutto, un temperamento adeguato delle conseguenze più aberranti cui sembrerebbe d'uopo pervenire alla luce della predetta ricostruzione della condotta rilevante ex art. 57 c.p. si ricava dal giusto rilievo che deve essere assegnato all'elemento soggettivo (115).

L'art. 57 c.p. precisa che il direttore risponde « a titolo di colpa ». Ebbene, al di là del valore di qualificazione del tipo di responsabilità, questo inciso ha un significato veramente importante. Se pure l'astratta *regula iuris* (*controllo necessario ad impedire ...*) è di « non omettere neanche una sorveglianza infinitesimale pur di impedire che si commettano reati », la menzione della colpa sta ad esprimere, infatti, che non si può addebitare al direttore « l'omissione di un qualsiasi atto di controllo », che l'evento-reato non deve cioè « essere talmente al di fuori della prevedibilità da non potersi fare ragionevolmente rientrare nella prospettiva degli eventi che le funzioni di vigilanza del direttore hanno lo scopo di impedire » (116). In altre parole, l'inciso *de quo* serve a delimitare la responsabilità « ad

(114) NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1130.

(115) NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1130.

(116) NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1135 s.

un ambito più ristretto di quello che sarebbe proprio di una rigorosa prospettiva causale che abbia come termine di partenza l'omissione di tutto ciò che è necessario e come termine di arrivo il reato commesso da altri»; tanto più che, se veramente bastasse il puro nesso di causalità fra l'omissione e l'evento, sarebbe inutile constatare l'omissione, essendo « pacifico che, se quel reato non è stato impedito, il controllo necessario non è stato esercitato » (117).

Il nucleo del ragionamento che siamo venuti riassumendo è chiaro. Dall'art. 57 c.p. sarebbe possibile evincere un duplice ordine di doveri. Il direttore sarebbe tenuto ad una vigilanza estremamente rigorosa, a compiere in altre parole tutto ciò che appare assolutamente necessario al fine di evitare la realizzazione di un reato a mezzo stampa. La violazione di quest'obbligo, rilevante su piano oggettivo agli effetti della tipicità della condotta omissiva e della sussistenza del rapporto causale (obbligo di impedire l'evento), non sarebbe tuttavia di per sè in grado di fondare la responsabilità penale. Poichè questa è altresì subordinata all'accertamento della colpevolezza all'agente potrà essere fatto carico dei soli reati la cui realizzazione risulti riconducibile alla trasgressione di quel più specifico dovere di attenzione che, modellandosi sul concetto della prevedibilità, solo è in grado di fondare la colpa.

Questa tesi, permettendo di temperare nel quadro di un giusto rilievo dell'elemento soggettivo le conseguenze cui parrebbe, tutt'prima, d'uopo pervenire alla luce della lettera dell'art. 57 c.p., come dicevamo costituisce un efficace punto di appoggio per la ricerca che ci attende: determinare se, e su quale base, sia possibile circoscrivere l'ampiezza del dovere di controllo che incombe sul direttore in modo da garantire l'effettivo rilievo di quei principi di responsabilità personale e colpevole che hanno costituito il motivo ispiratore della « novella » del 1958.

(117) NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1137.

9. Come sappiamo, l'art. 57 c.p. fa carico al direttore di esercitare sul contenuto del periodico il controllo «necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati». Si tratta dunque di una disposizione, taluno potrebbe osservare, che, specificamente destinata ad evitare la realizzazione di eventi antigiuridici, deve essere ricondotta al modello di quelle norme «cautelari» che hanno rilievo ai sensi dell'art. 43 comma 3° c.p., e la cui trasgressione volontaria o colposa determina la colpa (per inosservanza di leggi). Su questa base, egli potrebbe aggiungere, sembrerebbe possibile affermare che il grado della colpa idonea a fondare la responsabilità dell'agente nel caso *de quo* si proporziona alla misura del controllo che il legislatore richiede al direttore, nel senso che tanto maggiore è l'ampiezza di tale dovere, altrettanto più estesa risulta essere l'attenzione che si esige perchè si possa considerare incolpevole il fatto posto in essere. Il che significa che, se veramente l'art. 57 c.p. impone di non omettere neppure una sorveglianza infinitesimale pur di impedire la produzione di reati a mezzo stampa, l'inosservanza volontaria o colposa di una qualunque delle attività che avrebbero potuto garantire tale risultato costringe a qualificare come colposo l'illecito penale (evento) che per sua causa non è stato evitato.

È chiaro che se si dovessero condividere questi rilievi, la costruzione prospettata nel paragrafo precedente verrebbe travolta. A nostro parere essi non possono tuttavia reggere ad una critica attenta.

Si analizzino infatti i risultati cui, in tema di colpa, è giunta la più moderna dottrina penalistica italiana⁽¹¹⁸⁾. Se è esatto, si è rilevato, che la colpa si sostanzia nella violazione di regole di condotta aventi la finalità di evitare che da una attività in sè lecita possano derivare conseguenze dannose per i

(118) Fra le trattazioni più recenti cfr. in particolare GALLO, voce *Colpa penale* (dir. vig.), in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, p. 624 ss.

terzi ⁽¹¹⁹⁾, sarebbe tuttavia assurdo pensare che esse possano prescrivere « tutto quanto appaia assolutamente necessario per evitare la realizzazione di un fatto obbiettivo vietato dal diritto »; ciò renderebbe infatti « superfluo il ricorso che ad esse viene fatto », in quanto non si potrebbe più « distinguere il loro contenuto da quello di una norma penale che proibisse semplicemente la commissione materiale di una condotta e la causazione di un certo risultato » ⁽¹²⁰⁾. Occorre quindi, si è soggiunto, « un criterio per stabilire quale sia la regola di diligenza, di prudenza, di perizia che un determinato agente deve osservare nello svolgimento della sua azione »; ebbene, questo processo di concretizzazione della regola di condotta la cui trasgressione dà luogo a colpa « non può essere attuato se non alla stregua dei due criteri della rappresentabilità e della prevenibilità dell'evento », nel senso che potrà concretare appunto un atteggiamento colposo esclusivamente la violazione di quelle regole che impongono o vietano azioni astenendosi dalle quali, o realizzando le quali, è prevedibile la produzione di un evento dannoso ⁽¹²¹⁾.

Il medesimo principio, si è ulteriormente affermato, acquista rilievo nei confronti di quella particolare ipotesi di colpa che si specifica nella violazione di « leggi, regolamenti, ordini e

⁽¹¹⁹⁾ Sul punto secondo il quale la colpa si sostanzierebbe nella trasgressione di regole di condotta, giuridiche od extragiuridiche, specificamente dirette ad evitare la realizzazione di eventi dannosi o pericolosi, v'è ampio consenso in dottrina. Per tutti, e limitando questa annotazione a taluni fra gli enunciati più recenti, cfr. BRICOLA, *Aspetti problematici del c.d. « rischio consentito » nei reati colposi*, in *Bollettino dell'Istituto di diritto e procedura penale dell'Università di Pavia*, 1960-61, p. 112 s.; GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 637; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 166 s., *passim*; TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, 1961, p. 19.

⁽¹²⁰⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 637; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 171.

⁽¹²¹⁾ Cfr. GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 637 s.; per una precisa messa a fuoco della colpa intesa come prevedibilità e prevenibilità dell'evento cfr. d'altro canto CRESPI, *La responsabilità penale nel trattamento medico-chirurgico con esito infausto*, 1955, p. 107 s.; sui diversi modi in cui è stato specificato il canone della rappresentabilità si veda d'altronde l'ampio quadro prospettato da PETTOELLO MANTOVANI, *Il concetto*, cit., p. 128 ss.; nonchè, più di recente, MARINUCCI, *La colpa*, p. 174 ss., ai quali si rinvia per l'annotazione della vasta bibliografia.

discipline». Qui la regola di condotta, si è precisato, rispetto alle ipotesi di colpa « per negligenza, imprudenza e imperizia » è caratterizzata da una minore flessibilità e adattabilità alle circostanze del caso concreto; la sostanza del fenomeno è comunque identica ⁽¹²²⁾. Acquisito che può concretare la colpa non già la trasgressione di una qualsiasi legge, ma esclusivamente quella delle disposizioni che tendono ad evitare la realizzazione di eventi dannosi — e ciò si ricava facilmente interpretando il comma 3° dell'art. 43 c.p. alla luce dell'art. 42 comma 3°, che considera l'evento attribuito quale mera conseguenza di una azione od omissione posto a carico dell'agente « altrimenti che per colpa » ⁽¹²³⁾ — il problema diventa individuare il criterio alla cui stregua stabilire quali sono le norme contrassegnate da tale scopo. Interrogativo, si è chiarito, cui « si può rispondere solo facendo ricorso alla rappresentabilità ed alla prevenibilità dell'evento », sostenendo cioè che darà, appunto, luogo a colpa « unicamente la trasgressione di quelle norme giuridiche che prescrivono o vietano comportamenti, astenendosi dai quali o realizzando i quali, è prevedibile il verificarsi di un evento dannoso come conseguenza della propria azione od omissione » ⁽¹²⁴⁾.

Questo premesso, ritorniamo al caso particolare del quale ci stiamo specificamente occupando. Alla luce delle considerazioni che siamo venuti sviluppando parrebbe dunque semplice rilevare che, qualunque sia la dimensione del dovere di controllo che l'art. 57 c.p. impone al direttore, la sua violazione potrà fare riconoscere l'esistenza di un atteggiamento colposo nella sola misura in cui si accerti che essa rende appunto prevedibile la realizzazione di un reato a mezzo stampa. Una precisazione

⁽¹²²⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 641.

⁽¹²³⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 642; per un ulteriore approfondimento del problema ci permettiamo di rinviare al nostro lavoro su « *Struttura e sistematica dei c.d. delitti aggravati dall'evento* », in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, p. 481 ss., ed agli scritti ivi citati.

⁽¹²⁴⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 642.

che tutt'prima sembrerebbe confermare appieno la tesi secondo cui la necessità di accertare la volontà colpevole permetterebbe di circoscrivere l'ampiezza della responsabilità penale del direttore quand'anche si accettasse l'interpretazione più rigorosa della formula legislativa « controllo necessario ad impedire che tramite la pubblicazione siano commessi reati »; che *re melius perpensa* potrebbe tuttavia rivelarsi tutt'altro che decisiva in tale direzione.

Si consideri infatti l'attività che il direttore del periodico, o meglio ancora di un quotidiano, è chiamato a svolgere: controllare, in un arco necessariamente limitato di tempo, un materiale vasto ed eterogeneo, verificare l'esattezza di numerose notizie e fatti che devono essere riportati ed eventualmente giudicati nel giornale; seguire pertanto, o addirittura compiere, una serie di operazioni che non possono non risultare segnate da un ritmo febbrile. Ebbene, in questa situazione non pare azzardato affermare che nel momento in cui licenzia il materiale per la pubblicazione anche il « responsabile » più scrupoloso, quello che ha cercato di fare tutto quanto appariva ragionevole per impedire la produzione di un reato a mezzo stampa, non è in grado di escludere che gli sia sfuggita la realizzazione di un illecito penale, realizzazione della quale avrebbe potuto accorgersi ove avesse esercitato un controllo più accurato di quello posto in essere. Il che dunque significa, taluno potrebbe soggiungere, che la trasgressione dell'obbligo enunciato dall'art. 57 c.p. potrebbe sempre, qualunque sia la sua specifica dimensione, costituire il fondamento di una imputazione a titolo di colpa dell'evento dannoso che per sua causa non è stato impedito.

Pure questa affermazione, sebbene si inserisca nel quadro di una più precisa consapevolezza della struttura della colpa, si rivela tuttavia, ad una analisi più meditata, superabile. Si valuti infatti alla luce delle considerazioni che abbiamo testè avuto modo di sviluppare l'attività che il direttore di un periodico, o quantomeno di un giornale quotidiano, è chiamato ad espli-

care. Si tratta di una attività che, agli effetti del fenomeno « realizzazione di reati a mezzo stampa », appare contrassegnata da un margine costante di rischio, da una dimensione ineliminabile di pericolosità. Ma se questo è vero, il problema della colpevolezza nei suoi confronti non potrà essere affrontato se non avendo riguardo al particolare atteggiarsi dell'elemento soggettivo « colpa » in quelle attività, una volta rare, ma ora sempre più numerose ⁽¹²⁵⁾, che comportano appunto pericoli più evidenti: le c.d. « attività pericolose » ⁽¹²⁶⁾.

Poco fa, seguendo passo passo l'argomentare di chi nella dottrina italiana recente ha approfondito con più rigore il tema della colpa, abbiamo rilevato come essa si sostanzia nella violazione di una regola di condotta, giuridica od extragiuridica, la quale vieta od impone comportamenti la cui realizzazione od omissione è prevedibile sfoci nella realizzazione di eventi dannosi a terzi e prevenibili dal soggetto agente. Una definizione, si è però subito soggiunto ⁽¹²⁷⁾, che di per sè potrebbe non apparire efficace nei confronti di talune situazioni: quelle che, essendo contraddistinte da un margine costante di rischio, appaiono contrassegnate sempre dalla prevedibilità del verificarsi di un evento dannoso, e nelle quali sempre, pertanto, alla stregua del criterio suesposto potrebbe sembrare doveroso rilevare la colpa.

Si pensi: colui che guida un'automobile nel pieno rispetto delle regole del traffico stradale può in ogni caso rappresentarsi la possibilità di cagionare la lesione personale o la morte del passante che gli si cacci improvvisamente sotto le ruote ⁽¹²⁸⁾;

⁽¹²⁵⁾ GALLO, *La colpa nelle attività pericolose consentite*, Conferenza tenuta a Bari il 12 giugno 1968, inedita, p. 8 s. del dattiloscritto; TRIMARCHI, *Rischio*, cit., p. 12; FIORE, *L'azione socialmente adeguata nel diritto penale*, 1966, p. 172.

⁽¹²⁶⁾ Si tratta di attività che, come bene è stato rilevato, comportano rischi in ogni caso, indipendentemente cioè dalle modalità della loro esecuzione (GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640).

⁽¹²⁷⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640.

⁽¹²⁸⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 207; PETTOELLO MANTOVANI, *Il concetto*, cit., p. 150; per una ulteriore esemplificazione

se a concretare la colpa fosse dunque sufficiente, sempre, la prevedibilità e la prevenibilità dell'evento, poichè questo nella specie era sia prevedibile che prevenibile, non si potrebbe negare la responsabilità colposa per l'incidente che avesse, in tali termini, a verificarsi. Risultato ovviamente assurdo.

Ma allora, nel conflitto fra due ordini di interessi — quello della società, che ha diritto a vedere autorizzato il compimento di determinate attività che, sebbene pericolose, consentono tuttavia un adeguato sviluppo sociale; e quello dei singoli minacciati dallo svolgimento delle medesime ⁽¹²⁹⁾ —, occorrerà individuare su altre basi lo spartiacque fra ciò che è lecito penalmente e ciò che è illecito (reato colposo).

La dottrina, come è noto, ha via via suggerito diversi criteri di soluzione.

In un primo tempo essa ha fatto capo al concetto del c.d. «rischio consentito»; rischio che sarebbe appunto autorizzato in considerazione delle esigenze di progresso della società, e che funzionerebbe come una causa di giustificazione ricavabile utilizzando in chiave analogica la regola del bilanciamento degli interessi ⁽¹³⁰⁾.

In seguito, man mano che le attività pericolose consentite aumentarono in numero ed importanza, tanto da involgere buona

v. d'altronde TRIMARCHI, *Rischio*, cit., p. 19; PROSSER, *Handbook of the law of torts*, 3^a ed., 1964, p. 143 s.

⁽¹²⁹⁾ Sulla esistenza di questo conflitto cfr., fra i molti, HARPER e JAMES, *The law of torts*, vol. II, 1956, p. 932; FIORE, *L'azione*, cit., p. 171; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 172 ss., e letteratura ivi citata. A questo riguardo è stato giustamente rilevato che l'entità del rischio che deve essere consentito «va confrontata con l'utilità sociale della condotta alla quale esso inerisce, tenuto conto del costo di rimozione di esso: quanto più grandi sono l'utilità sociale e il costo di rimozione, tanto più grande è il rischio giustificato»: TRIMARCHI, *Rischio*, cit., p. 19 s.; nonchè CHARLESWORTH, *On negligence*, 4^a ed. a cura di Percy, 1962, p. 68 s.; PROSSER, *Handbook*, cit., p. 151; in materia di trattamento medico-chirurgico v. d'altronde CRESPI, *La responsabilità*, cit., p. 28.

⁽¹³⁰⁾ Questa posizione fa capo, come è noto, al BINDING, *Die normen und ihre Ubertretung*, vol. IV, rist. ed. 1919, 1965, p. 434 ss.; v. altresì ENGISCH, *Untersuchungen über Vorsatz und Fahrlässigkeit*, rist. 1964 della ed. del 1930, p. 286 ss.

parte dello spazio riservato alla responsabilità colposa, sul tronco di questa concezione si è sviluppata quella della « adeguatezza sociale »⁽¹³¹⁾. Una teoria che ha avuto vicende alterne (adeguatezza sociale intesa dapprima quale causa di atipicità del fatto⁽¹³²⁾); poi, come già l'*erlaubtes Risiko*, quale scriminante di un fatto tipico⁽¹³³⁾; ed infine, di nuovo, come circostanza impeditiva della tipicità del *Tatbestand*)⁽¹³⁴⁾; che al di là di questi sbandamenti, peraltro imputabili a preoccupazioni che non interessano l'oggetto specifico di questa ricerca⁽¹³⁵⁾, continuò comunque a ruotare attorno ad un concetto di fondo costante: che l'attività pericolosa consentita, quand'anche sfoci nella produzione di eventi dannosi, ove si riveli adeguata socialmente non può dare luogo alla realizzazione di fatti colposi punibili.

Entrambi questi tentativi di soluzione furono peraltro, e giustamente, sottoposti a critica serrata.

In primo luogo si è rilevato che essi, se pure sono indice di acuta sensibilità per le esigenze di un ordinamento che non intenda attestarsi su posizioni « conservatrici », falliscono nel momento in cui dal piano delle affermazioni di principio si passi alla soluzione del problema interpretativo: facendo affidamento su nozioni tutt'altro che precise (« ciò che è aderente agli usi sociali », « ciò che si muove nella cornice degli ordinamenti etico-

(131) Sulla teoria della adeguatezza sociale la dottrina è vastissima. Ci limiteremo, pertanto, a rinviare a DEUTSCH, *Fahrlässigkeit und erforderliche Sorgfalt*, 1963, p. 243 ss., nonché, nella dottrina italiana, a FIORE, *L'azione*, cit.

(132) WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, ed. 1949, p. 36.

(133) WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, ed. 1963, p. 76.

(134) WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, ed. 1955, p. 50 s.; SCHAFFSTEIN, *Soziale Adäquanz und Tatbestandslehre*, in *Zeitschr. f. ges. Strafrechtswiss.*, 1960, p. 369 ss. Per una analisi più completa di questi sviluppi rinviamo comunque a DEUTSCH, *Fahrlässigkeit*, cit., p. 243 ss.; e nella dottrina italiana, a MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 208 ss., e, soprattutto, al preciso inquadramento di FIORE, *L'azione*, cit., p. 191.

(135) Ad esempio, a preoccupazioni concernenti la rilevanza, o l'irrilevanza, dell'errore che abbia ad oggetto l'adeguatezza sociale.

sociali » ecc.)⁽¹³⁶⁾, non permettono infatti di risolvere con un margine sufficiente di sicurezza il quesito relativo al limite fra ciò che non può, e ciò che invece può essere imputato a titolo di colpa nel caso in cui l'attività pericolosa abbia dato causa alla realizzazione di un evento prevedibile e prevenibile dal soggetto agente⁽¹³⁷⁾.

Tanto più, si è soggiunto, che il fare capo ai soli valori ricavabili dall'uso sociale, dal sistema etico-sociale, e via dicendo, rivela la sua debolezza pure su altro piano. Esso risente chiaramente « della falsa partenza propria di ogni soluzione di un problema giuridico, che è inevitabilmente un problema di dover essere, quando si voglia affidare questa soluzione al richiamo di situazioni puramente di fatto, al riferimento a quanto si è determinato storicamente »⁽¹³⁸⁾. Elemento di crisi che si manifesta con particolare evidenza nel caso, ora frequente, delle attività assolutamente nuove, nei confronti delle quali non è ovviamente individuabile alcuna regola ricavabile dagli usi sociali⁽¹³⁹⁾.

Ed infine, si è rilevato⁽¹⁴⁰⁾, utilizzare le nozioni predette per risolvere il problema della responsabilità penale nelle attività pericolose rischia di condurre a risultati inaccettabili per altro verso. Si consideri: affermare che l'evento prevedibile causato durante l'esercizio di una attività pericolosa non è addebi-

⁽¹³⁶⁾ V. WEIZEL, *Das deutsche Strafrecht*, ed. 1949, cit., p. 36; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 209.

⁽¹³⁷⁾ Questo motivo di debolezza, avvertito già dallo stesso BINDING, *Die Normen*, cit., p. 438, è d'altronde sottolineato da numerosi studiosi. Fra i molti cfr. H. MAYER, *Strafrecht*, 1953, p. 108; MAURACH, *Deutsches Strafrecht*, all. Teil, 2ª ed., 1958, p. 229; WIETHÖLTER, *Der Rechtfertigungsgrund des Verkehrsrichtigen Verhaltens*, 1960, p. 57, ed autori ivi citati; nonché, in Italia, GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 209; *contra*, tuttavia, FIORE, *L'azione*, cit., cap. V, partic. p. 269 s.

⁽¹³⁸⁾ Così, alla lettera GALLO, *La colpa nelle attività pericolose*, cit., p. 11 s., MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 209.

⁽¹³⁹⁾ GALLO, *La colpa nelle attività pericolose*, cit., p. 12; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 209, già p. 178 ss.

⁽¹⁴⁰⁾ GALLO, *La colpa nelle attività pericolose*, cit., p. 14 ss..

tabile al direttore perchè realizzato in presenza di una causa di giustificazione, ovvero coperto dalla adeguatezza sociale, porta necessariamente a concludere che si tratta di un risultato sempre « non anti giuridico »; più precisamente, che ove la condotta sia consentita, e consentita nonostante la prevedibilità di un certo danno, l'intero fatto posto in essere deve essere considerato, e sempre ⁽¹⁴¹⁾, « autorizzato », e pertanto « lecito ». Ma sostenere questo, come è stato giustamente rilevato, non può non suscitare motivi di resistenza: difficilmente si potrà essere infatti propensi ad ammettere, ad esempio, che purchè osservi le regole del traffico, e si comporti con la dovuta cautela, il guidatore di un'auto abbia il « diritto » di ledere, o addirittura di uccidere un passante, il guidatore di un treno di travolgere chi si sia soffermato sulle rotaie, e via dicendo ⁽¹⁴²⁾.

La realtà, si è concluso, è dunque differente. Se da un lato si vuole evitare di considerare sempre lecito l'evento quando la condotta è stata consentita, e dall'altro individuare un criterio sufficientemente preciso, e che soprattutto non si affidi a dati esclusivamente effettuali, occorre seguire un'altra strada.

Occorre muovere, si è sottolineato ⁽¹⁴³⁾, dalla constatazione che vi sono certe attività che risultano espressamente autorizzate o disciplinate dal diritto nonostante sia facilmente prevedibile che il loro esercizio comporti un margine di rischio; e riflettere a come potrebbe configurarsi, nei loro confronti, una regola di

⁽¹⁴¹⁾ Diciamo « sempre », perchè nel quadro delle attività pericolose consentite ve ne sono alcune nei confronti delle quali sembra effettivamente poco plausibile ritenere facoltizzato l'intero fatto (v. esempi formulati nel testo); ma ve ne sono altre — quelle « rispetto alle quali la causazione di un certo tipo di danno sia insito nella condotta stessa » pericolosa (es. sciopero) — nelle quali l'autorizzazione si estende invece senz'altro all'evento (se una determinata attività è consentita « pur nella previsione che essa immancabilmente deve produrre un certo tipo di danno », è chiaro, infatti, che deve « ritenersi facoltizzato pure il danno, purchè rimanga nell'ambito di quei danni che devono ritenersi ineliminabili rispetto alla condotta stessa »). Su questi punti v. GALLO, *La colpa nelle attività pericolose*, cit., p. 17 s.

⁽¹⁴²⁾ Questo, con gravi conseguenze in tema di impedibilità.

⁽¹⁴³⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640.

condotta tendente ad evitare l'evento. Non v'è dubbio che « essa non potrebbe avere altro contenuto, se non quello di non tenere la condotta pericolosa: per rimanere nell'esempio prospettato, di non guidare l'automobile » (144). Conclusione, tuttavia, ovviamente assurda, poichè « porrebbe l'ordinamento in contraddizione con sè stesso: da un lato si autorizzerebbero condotte delle quali le più elementari massime di esperienza confermano la pericolosità; dall'altro verrebbe imputata, perchè rappresentabile ed evitabile, qualunque conseguenza dannosa derivante da una di queste attività » (145). Se dunque la disposizione cautelare non può prescrivere l'astensione dall'attività consentita, nè, a costituire la colpa, pare sufficiente la generica prevedibilità dell'evento che necessariamente si accompagna alla esecuzione della condotta pericolosa, ne viene che la colpa stessa dovrà modellarsi su di una matrice particolare, più specifica. Sarà cioè qualificabile come colposa esclusivamente l'azione o la omissione che sia stata compiuta senza che il soggetto agente abbia preso tutte le cautele che, non incidendo sulla essenzialità del comportamento autorizzato, riducono tuttavia al minimo, ad una dimensione sopportabile, tenuto conto della pericolosità propria dell'attività intrapresa, il rischio di produrre eventi dannosi (146).

Alla stregua di queste precisazioni i dubbi che sono venuti affiorando nel corso della nostra indagine in ordine all'elemento soggettivo che rileva ai sensi dell'art. 57 c.p. ci sembrano dunque dissolversi. Se pure tale articolo, allo scopo di impedire la realizzazione di reati a mezzo stampa, imponesse al direttore un dovere di controllo estremamente rigoroso; e se pure alla inosservanza di quest'obbligo potrebbe sembrare che si accompagni sempre la prevedibilità e la prevenibilità dell'evento, stante la dimensione di pericolosità che agli effetti della possi-

(144) GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 211.

(145) GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640.

(146) GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 640; MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 212; sebbene nel quadro della teoria della adeguatezza sociale, insiste su analoghi concetti FIORE, *L'azione*, cit., p. 177.

bile realizzazione di illeciti penali deve essere riconosciuta alla attività del « responsabile », dovrà ritenersi che a concretare la colpa è comunque necessario qualche cosa in più: la violazione di quelle cautele che, senza incidere sulla essenzialità della attività che il direttore è tenuto, o autorizzato a svolgere, permettono di ridurre al minimo l'eventualità che tramite la pubblicazione del periodico siano commessi reati.

Fissate così le premesse di carattere generale che permettono di impostare in una prospettiva sufficientemente chiara il problema del quale stiamo discutendo, ci pare sia giunto, ora, il momento di puntualizzare, nei limiti in cui ciò si rivela possibile, il contenuto della norma la cui inosservanza può dare, appunto, luogo a responsabilità colposa *ex art. 57 c.p.*

10. Alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo nelle pagine precedenti sappiamo dunque che, qualunque siano le cautele prese dal direttore di periodico, è pur sempre possibile la realizzazione di reati a mezzo stampa. Che per ovvie esigenze di salvaguardia di una delle più importanti realtà che contraddistinguono lo sviluppo di ogni società civile, l'ordinamento autorizza l'attività di stampa, accettando il rischio che per suo tramite abbiano a verificarsi illeciti penali; imponendo tuttavia al « responsabile » di garantire un controllo tale da ridurre al minimo la possibilità che si producano eventi anti-giuridici.

Sulla base di questa impostazione non si può non muovere dalla constatazione che sarebbe assurdo esigere sempre dal « responsabile » un controllo personale dell'intero contenuto del periodico. « Controllare » non significa infatti, come è stato esattamente rilevato (¹⁴⁷), semplicemente « leggere » il materiale destinato alla pubblicazione; significa piuttosto « verificare » il suo contenuto, svolgere una analisi attenta, talvolta complessa,

(¹⁴⁷) ZUCCONI, *La responsabilità*, cit., p. 57; ancor prima NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1130.

diretta ad accertare che esso non contenga illeciti penali. Una analisi che, specie nel caso dei grandi quotidiani, come abbiamo già avuto modo di constatare ⁽¹⁴⁸⁾, spesso sfugge alle possibilità di un solo uomo, quand'anche si tratti di persona dotata di intelligenza, preparazione e capacità di lavoro eccezionali; e che, nel contempo, rischierebbe di ridurre la stessa incisività del controllo, e pertanto di indebolire la forza garantistica dell'art. 57 c.p., poichè la persona che fosse tenuta a leggere, ed a verificare l'intero materiale destinato alla pubblicazione verrebbe a disperdere le sue forze in modo da non essere più in grado di dedicare il tempo e l'attenzione necessaria alla soluzione dei casi veramente dubbi.

Se dunque il legislatore del 1958 ha inteso, e non soltanto a parole, garantire insieme la presenza di una responsabilità colpevole, e la sussistenza di una vigilanza il più possibile efficace, deve ritenersi che la misura della attività del direttore non possa essere offerta da una regola di condotta volta a prescrivere a tale soggetto un controllo personale, e completo, sull'intero materiale destinato alla pubblicazione. L'indagine deve piuttosto approdare ad una limitazione, o meglio ad una più attenta puntualizzazione degli obblighi la cui violazione permette appunto di addebitare al direttore il reato a mezzo stampa.

Si analizzi ora il contenuto dell'art. 57 c.p. Questo, nel quadro di una proposizione normativa unica, considera casi assai diversi fra loro: grande giornale quotidiano, piccolo foglio locale, rivista scientifica ecc.; situazioni, si badi, che non soltanto sono fra loro diverse, ma che nell'ambito del *genus* di attività pericolosa della quale si discute presentano un grado differente di specifica pericolosità. Il che significa che la cautela idonea ad assicurare una responsabilità fondata sulla colpa, e soprattutto a ridurre al minimo il rischio caratteristico di ciascuna ipotesi, può non rivelarsi, in tutte, la medesima: l'attività

⁽¹⁴⁸⁾ *Retro*, § 9.

che può apparire utile in talune di esse, es. le riviste scientifiche, può risultare inefficace in altre, es. i grandi quotidiani; quella che si palesa necessaria in ordine a questi ultimi, superflua nei confronti dei piccoli fogli locali; e via dicendo.

Ma allora non sembra azzardato affermare che l'interprete, piuttosto che una risposta rigida, poco idonea a funzionare indifferentemente nei confronti di tutte le ipotesi riconducibili alla matrice dell'art. 57 c.p., sia legittimato a suggerire una soluzione la quale permetta di adeguare l'attività di vigilanza che si richiede al « responsabile » alle caratteristiche di ciascuna situazione particolare.

Si analizzi per primo il caso del grande quotidiano. Qui, l'abbiamo già rilevato, esigere che il direttore compia tutto quanto risulta assolutamente necessario al fine di impedire la realizzazione di reati a mezzo stampa significa da un lato richiederli pressochè l'impossibile, e pertanto annullare, nei fatti, l'imputazione per colpa; e dall'altro indebolire la stessa incisività del controllo, e quindi contraddire il principio secondo cui nelle attività pericolose l'agente deve garantire quelle cautele che, senza incidere sulla essenzialità del comportamento consentito, permettono comunque di ridurre al minimo possibile i rischi che contrassegnano il suo svolgimento.

Come conciliare, dunque, la necessità di un controllo il più possibile efficace, ed in ogni caso operante nella cornice della colpa, con il principio stabilito dall'art. 57 c.p., secondo cui la responsabilità del controllo stesso farebbe capo al direttore? A superare l'*impasse* non c'è che una strada: negare che l'obbligo di cui è fatto carico a quest'ultimo significhi necessariamente dovere di eseguire personalmente tutte le singole operazioni di controllo; e sostenere al contrario che ciò che conta è che il direttore precostituisca un meccanismo di vigilanza efficace, adeguato alla dimensione del periodico, e tale da ridurre effettivamente al minimo i rischi di pubblicazioni criminose. Costituzione di un meccanismo di vigilanza che ove la dimen-

sione del giornale rendesse evidente la scarsa incisività di un controllo esercitato personalmente dal direttore, dovrebbe costituire un obbligo, nel senso che il « responsabile » che pretendesse di far fronte senza aiuti, o senza gli aiuti che sarebbero necessari, ai compiti ai quali la legge lo richiama, in caso di realizzazione di illeciti penali a mezzo stampa dovrebbe senz'altro risponderne a titolo di colpa ⁽¹⁴⁹⁾.

Con il che, si badi, non si viene ad enunciare una regola che disattende la disposizione secondo la quale il dovere di controllo farebbe capo personalmente al direttore del periodico. Ciò potrebbe, tutt'al più, apparire esatto se si affermasse che questi può limitarsi ad organizzare il sistema di vigilanza (scegliendo oculatamente le persone fra le quali dovrà essere distribuito il lavoro, assegnando a ciascuna di esse i compiti che dovranno eseguire ecc.), esaurendo così la condotta cui è obbligato; si rivela senz'altro superabile nel momento in cui si precisi che egli dovrà, invece, in ogni caso occuparsi del funzionamento di tale meccanismo, mantenendosi in contatto con i suoi collaboratori, seguendo il modo col quale essi adempiono alle funzioni loro assegnate, riservando a sè la soluzione dei casi dubbi, intervenendo personalmente quante volte ne ravvisi la necessità, e via dicendo.

Ricondotto così entro una dimensione ragionevole il dovere di cui è fatto carico al direttore di giornale, non può tuttavia dirsi che il problema sia compiutamente risolto: occorre ulteriormente domandarsi fino a quale profondità le operazioni di vigilanza organizzate, dirette e seguite dal « responsabile » devono spingersi perchè la colpa possa venire esclusa. A ben vedere, infatti, l'esercizio del controllo, per risultare davvero il più possibile efficace, potrebbe protrarsi a tempo indeterminato: ad esempio, la veridicità di una notizia particolarmente com-

⁽¹⁴⁹⁾ In questo caso la colpa risiederebbe appunto nella mancata precostituzione di un sistema adeguato di vigilanza.

plessa potrebbe essere controllata una prima volta, una seconda, una terza, e così di seguito pressochè all'infinito.

Sostenere che la violazione di un obbligo così configurato possa dare luogo a colpa, significherebbe tuttavia ritornare su posizioni che la definizione dell'attività di stampa come attività pericolosa ci ha permesso di superare. Constatato che l'esercizio della stampa periodica è espressamente autorizzato e disciplinato dal diritto, e la pubblicazione della medesima consentita a scadenze fisse anche assai frequenti, si ricava che l'ordinamento, allo scopo di permettere l'informazione tempestiva, la critica pronta, il libero scambio di opinioni ecc., ha accettato il rischio di un controllo in una certa misura « limitato », di un controllo, cioè, che deve essere il più possibile efficiente, subordinatamente, tuttavia, alle esigenze imposte dai tempi e dall'oggetto della pubblicazione. Che il giudice, pertanto, nel riconoscere l'esistenza, o meno, della colpa non potrà procedere ad un giudizio astratto su ciò che, in assoluto, sarebbe stato necessario eseguire al fine di evitare la realizzazione di reati a mezzo stampa; dovrà piuttosto compiere, seguendo le comuni massime di esperienza, un giudizio su ciò che in concreto appariva d'uopo e possibile porre in essere per ridurre al minimo il rischio della produzione di un evento-reato.

Quid iuris, ora, ove dalle ipotesi, di maggior rilievo, costituite dai grandi giornali quotidiani, si passi alle altre categorie di periodici: piccoli quotidiani, settimanali, riviste ecc.?

È chiaro che man mano che l'ampiezza del materiale si riduce, i tempi delle pubblicazioni successive si allungano, il tipo delle notizie muta permettendo un più facile controllo della loro attendibilità, e via dicendo, l'obbligo di istituire un sistema di vigilanza del tipo di quello del quale abbiamo testè fatto cenno viene a stemperarsi: aumentando il tempo a disposizione del direttore, e diminuendo l'ampiezza del materiale che deve essere verificato, il « responsabile » avrà via via sempre maggiori possibilità di esercitare personalmente, ed efficacemente,

l'attività di vigilanza richiesta dalla legge. Pur essendo in ogni caso ammessa la utilizzazione di collaboratori, la organizzazione del meccanismo predetto potrà venire, via via, semplificandosi; ed al margine, nel caso dei piccoli fogli locali, di certe riviste scientifiche, di determinati settimanali ecc., bene potrà profilarsi il sistema che tutt'prima sembrerebbe imposto dall'art. 57 c.p.: un controllo esercitato nella sua interezza di persona dal direttore responsabile.

A questo punto, è vero, taluno potrebbe osservare che, comunque, la precostituzione di un meccanismo articolato, con più persone che si preoccupano di verificare il contenuto del periodico, è in grado di garantire meglio dell'opera di un solo uomo la riduzione ad entità trascurabile del rischio che siano commessi illeciti penali; che, pertanto, anche nel caso dei fogli locali, dei piccoli settimanali, e via dicendo, posta l'esigenza di limitare effettivamente il più possibile il pericolo che abbiano a verificarsi reati, si impone la organizzazione di un sistema di controllo.

L'osservazione è tuttavia facilmente superabile. Ancora una volta la logica della disciplina giuridica delle attività pericolose consentite ci permette infatti di formulare una soluzione ragionevole.

Si consideri: è vitale interesse di ogni società organizzata democraticamente, e da noi diritto riconosciuto dall'ordinamento, che tutti abbiano la possibilità di esprimere liberamente a mezzo stampa le loro opinioni; tutti, anche coloro che non dispongono di mezzi finanziari elevati. Ora, se ai direttori dei piccoli giornali, delle riviste a tiratura ristretta ecc., si facesse sempre carico di costituire un meccanismo di vigilanza analogo, pure se a scala ridotta, a quello che si richiede nel caso dei grandi quotidiani, si correrebbe il rischio di imporre una organizzazione che per il suo costo potrebbe soffocare, o rendere comunque difficile la vita stessa del periodico. Sembra pertanto ragionevole che l'ordinamento, consentendone la pubblicazione,

allo scopo di garantire loro una reale possibilità di esistenza rinunci a richiedere il tipo di controllo che si rivela in assoluto più efficace; e si limiti ad esigere invece quella vigilanza che, proporzionata alla dimensione dello stampato, sia in ogni caso in grado di ridurre il pericolo ad una misura accettabile.

Tutto questo stabilito, precisato che la disposizione enunciata dall'art. 57 c.p. si frazioni in una pluralità di regole di condotta diverse, ciascuna adeguata alla specie di periodico di cui si tratta, si presenta ora un ulteriore ordine di questioni. Occorre domandarsi quale è la « misura » della diligenza che, a ciascun livello di periodico — grande quotidiano, foglio locale ecc. —, si richiede al direttore ed ai suoi collaboratori. In altre parole, accertato che il « responsabile » di un grande quotidiano deve organizzare un sistema di controllo, e seguire costantemente il suo esercizio, nel senso che in caso di violazione di questi obblighi dovrà rispondere a titolo di colpa dei reati eventualmente realizzati; che quello di un piccolo foglio locale potrà esercitare da solo la vigilanza cui è tenuto, ecc., ci si deve chiedere quando, alla stregua di quali elementi, si potrà dire che il primo ha organizzato un meccanismo efficiente, adeguato al periodico che dirige, ha seguito con l'attenzione dovuta il lavoro dei suoi collaboratori; che il secondo ha usato la diligenza richiesta nel verificare personalmente il materiale destinato alla pubblicazione; e via dicendo.

Si tratta di un quesito che si riallaccia ad un problema che investe l'intera materia della colpa, e che ha trovato, su tale piano generale, impegnata la migliore dottrina penalistica in un continuo alternarsi di soluzioni che da posizioni « soggettivistiche » ad oltranza, volte a dare rilievo a tutte le componenti di ciascuna situazione concreta, compresi il carattere, la capacità, la forza di volontà, la tensione nervosa, la stanchezza ecc. del soggetto agente, giungono a posizioni che tendono ad obbiettivizzare il metro di valutazione del comportamento colposo ⁽¹⁵⁰⁾.

(150) Per una precisa analisi critica delle diverse teorie formulate dalla

Ora, non è certo concesso dalla economia di questo lavoro affrontare l'analisi di ciascuna tesi prospettata, nè, tantomeno, di entrare nel merito della discussione che le concerne. Sia dunque sufficiente chiarire come, scartate le posizioni estreme — da un lato « la pretesa di subordinare il rimprovero alle infinite, mutevoli condizioni personali, capaci di impedire il processo di rappresentazione, o di frustrare la realizzazione del comportamento atto a evitare l'evento »⁽¹⁵¹⁾; e dall'altro quella « di commisurare su di un *unico* modello di agente che giudica *ex ante* l'enorme varietà di situazioni particolari in cui si imbatte l'uomo, di continuo, e che esigono perciò un trattamento preventivo il più possibile differenziato »⁽¹⁵²⁾, rimane aperta la risposta, sulla quale tendono a confluire consensi sempre più numerosi, che « cristallizza in una moderata generalizzazione il comportamento *tipicamente* contrario alla diligenza »⁽¹⁵³⁾. Dovendo attuare un punto di incontro « tra le due distinte esigenze, quella di non soggettivizzare la colpa fino a renderla inattuabile, e quella di mantenere alla qualificazione di negligenza, imprudenza ecc. quel minimo di aderenza alla situazione concreta, che permette di considerarla criterio di imputazione soggettiva »⁽¹⁵⁴⁾, occorrerà cioè « abbinare il punto di vista della considerazione del-

dottrina si faccia capo a MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 131 ss., ed alla vasta letteratura tedesca ed italiana ivi citata; nonchè, ancor prima, a PETTOELLO MANTOVANI, *Il concetto*, cit., p. 134 ss. Il problema è stato anche ampiamente discusso nella dottrina anglosassone: fra i molti cfr. CHARLESWORTH, *On negligence*, cit., p. 63 ss.; HARPER e JAMES, *The law of torts*, cit., p. 396 ss.; HART, *Punishment and responsibility*, 1963, p. 149 ss.; PROSSER, *Handbook*, cit., p. 153 ss.; SALMOND, *On the law of torts*, 13ª ed. a cura di Heuston, 1961, p. 429 ss.; WINFELD, *On tort*, 7ª ed. curata da Jolowicz e Ellis Lewis, 1963, p. 170 ss. partic. p. 181 ss.

⁽¹⁵¹⁾ MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 192; per una precisa critica di queste posizioni v. d'altronde, ancor prima, GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 639; da ultimo cfr. HART, *Punishment*, cit., p. 155.

⁽¹⁵²⁾ MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 192; nonchè GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 639 s.

⁽¹⁵³⁾ MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 193; sul problema v. d'altronde, in materia di trattamento medico-chirurgico, le penetranti considerazioni di CRESPI, *La responsabilità*, cit., p. 119 ss.

⁽¹⁵⁴⁾ GALLO, voce *Colpa*, cit., p. 639.

l'agente con la necessità di astrarre da taluna delle note che ne hanno caratterizzato l'operare»; il che si ottiene servendosi di uno schema di « agente modello » che non è più un unico « uomo-*ex ante* », completamente astratto, bensì un modello « che si ricava dal campo di azione e di vita di cui di volta in volta si tratta »⁽¹⁵⁵⁾; un modello che si individualizza cioè in relazione a ciascun tipo di attività che il soggetto è chiamato a compiere, e che trova pertanto, pur mantenendosi sul piano di una moderata astrazione, una sufficiente aderenza alla situazione concreta⁽¹⁵⁶⁾.

Con ciò, si è soggiunto⁽¹⁵⁷⁾, sarebbe tuttavia inesatto affermare che le componenti individuali dell'agente reale non possono mai avere rilievo agli effetti della valutazione della colpa. Esse dovranno essere tenute in conto quando si sostanzino in cognizioni, capacità, abilità, prontezza ecc. superiori a quelle del « modello »; poichè in tal caso, se non si vuole riconoscere una « categoria di persone penalmente privilegiate in funzione delle loro doti particolari »⁽¹⁵⁸⁾, occorrerà ritenere che la misura di diligenza richiesta deve innalzarsi in proporzione alla maggiore attitudine a prevedere e prevenire gli eventi dannosi.

Alla luce di queste premesse di carattere generale, risolvere il problema che investe l'attività della quale stiamo discutendo si rivela meno difficile di quanto tuttaprima poteva sembrare. Nella specie stiamo discutendo di persone che esercitano la medesima professione. Una professione, si badi, non nuova; che si affida invece a regole di condotta, giuridiche ed extragiuridiche, ormai consolidate in una lunga pratica. Ed allora, nei confronti di ciascun tipo di periodico — grande quotidiano, foglio locale,

⁽¹⁵⁵⁾ MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 194.

⁽¹⁵⁶⁾ In questo senso, nella dottrina italiana, cfr. le attente considerazioni di CRESPI, *La responsabilità*, cit., p. 120 s.; nonchè GRISPIGNI, *Dir. pen. it.*, vol. II, rist. 2ª ed., 1952, p. 105; BRICOLA, *Aspetti problematici*, cit., p. 114.

⁽¹⁵⁷⁾ MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 195; altresì PROSSER, *Handbook*, cit., p. 164 s.

⁽¹⁵⁸⁾ MARINUCCI, *La colpa*, cit., p. 195.

rivista, rotocalco ecc. — sarà abbastanza agevole configurare un modello astratto di comportamento doveroso; un modello che, come bene è stato rilevato ⁽¹⁵⁹⁾, potrà essere ricavato facendo capo alle « regole di comune esperienza, alle regole dell'arte giornalistica, alle eventuali norme legislative e contrattuali che regolano la materia », e via dicendo.

In altre parole, il magistrato chiamato a giudicare la condotta del direttore di un quotidiano che non ha impedito la pubblicazione di un articolo contenente un reato, dovrà domandarsi se l'imputato ha osservato, o no, quelle cautele che, data la dimensione ed il tipo di periodico alla cui direzione era preposto, stante i tempi di pubblicazione prefissi ecc., apparivano necessarie allo scopo di ridurre al minimo la possibilità che avessero a verificarsi illeciti penali; quello investito del giudizio sulla condotta del « responsabile » di una rivista scientifica dovrà appurare a sua volta se è stato compiuto quanto appariva umanamente esigibile, al medesimo scopo, da una persona dotata della preparazione e della cultura necessaria per dirigere tale specie di pubblicazione; e via dicendo.

Fissati i principi generali che a nostro avviso sono a fondamento della colpa che acquista rilievo ai sensi dell'art. 57 c.p., nel concludere la nostra indagine ci sembra utile una, sia pure rapida, esemplificazione, volta a dare concretezza ai rilievi che siamo venuti appunto sviluppando nelle pagine che precedono.

Secondo quanto abbiamo precisato, non è necessario che il direttore eserciti personalmente tutte le singole operazioni di controllo; egli può invece servirsi di collaboratori. Ciò dunque significa che il responsabile il quale abbia scelto una persona fidata affinchè verifichi l'esattezza di una notizia, non potrà essere considerato colpevole per non avere compiuto appunto personalmente la ricerca, ovvero perchè tale persona non ha per avventura adempiuto con la cura debita ai suoi compiti. Potrà incorrere nei rigori della legge penale nel solo caso in cui si ac-

(159) NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1130.

certi che egli avrebbe dovuto rendersi conto che il collaboratore prescelto non era adatto alle mansioni attribuitegli.

Allo stesso modo, al direttore di un quotidiano non potrà essere fatto carico di non avere letto personalmente l'intero materiale destinato alla pubblicazione. Egli potrà essere condannato per il mancato impedimento di un reato a mezzo stampa soltanto ove si constati che non ha preconstituito un meccanismo adeguato di vigilanza, affidando a persone incompetenti, o insufficienti ecc. il compito di controllo; o se non ha imposto ai suoi collaboratori di fargli presenti i casi dove poteva sorgere qualche dubbio circa la sussistenza di un illecito penale, sui quali egli, in quanto destinatario dell'obbligo che si ricava dall'articolo 57 c.p., doveva comunque pronunciarsi.

Il direttore il quale si ammali improvvisamente potrà naturalmente invocare il caso fortuito nei confronti del mancato compimento di quanto in ogni caso egli è tenuto ad eseguire di persona (es., soluzione dei casi dubbi); non potrà andare invece esente da pena se non ha organizzato un sistema in grado di far fronte al dovere di controllo pure in ipotesi di un suo improvviso impedimento. Il direttore di un quotidiano potrà d'altro canto, ovviamente, assentarsi per un periodo di vacanza, per ragioni di famiglia ecc.: purchè, naturalmente, garantisca il funzionamento di un meccanismo di vigilanza in grado di operare anche in sua assenza, e, ove sia possibile, si tenga in contatto con la redazione per la soluzione dei casi più gravi⁽¹⁶⁰⁾.

Per quanto attiene più specificamente al giudizio, che si riveli in seguito errato, circa la non criminosità di uno scritto, non potrà d'altro canto essere condannato il « responsabile » il quale abbia affidato un servizio ad un cronista abile, che egli ritiene in buona fede fidato, il quale per motivi suoi personali, e che il direttore non poteva prevedere, alteri la cronaca di un determinato avvenimento; il direttore che abbia ricevuto una notizia, in realtà falsa, da una agenzia di stampa di sperimen-

⁽¹⁶⁰⁾ Su questi problemi v., *amplius, retro*, cap. I, § 7.

tata fiducia; quello che pubblichi il dato di cronaca, da lui non controllabile per la lontananza dei luoghi, che gli provenga da fonte sicura⁽¹⁶¹⁾; come non potrà, infine, incorrere nei rigori della legge penale il « responsabile » il quale, in dubbio, si sia rivolto ad un esperto (es., un legale), il quale gli abbia dato piena assicurazione circa la liceità della pubblicazione⁽¹⁶²⁾.

Tutto questo precisato, si presenta ora un'ultima questione. La necessità di accertare la colpa permette dunque di restringere il campo della responsabilità penale rispetto a ciò che si ricaverebbe da una norma che facesse carico al direttore di compiere personalmente tutto ciò che si riveli necessario al fine di evitare la realizzazione di reati a mezzo stampa. Si tratta tuttavia davvero di un limite che, come è stato sostenuto da una autorevole dottrina⁽¹⁶³⁾, senza incidere sul piano della fattispecie oggettiva, interviene esclusivamente a livello di elemento soggettivo? A nostro avviso non sembra impossibile rispondere altrimenti: sostenere cioè che in realtà l'obbligo che rileva ai sensi dell'art. 57 c.p. è uno solo; un obbligo che su piano oggettivo funziona quale criterio di imputazione causale dell'evento, e su piano soggettivo quale parametro della colpa.

Innanzitutto domandiamoci quali sarebbero le conseguenze che, agli effetti del sorgere della responsabilità penale, deriverebbero dall'accettazione dell'uno piuttosto che dell'altro punto di vista: ovviamente nessuna, poichè in entrambi i casi il direttore risulterebbe punibile nella sola misura in cui avesse trasgredito la regola di condotta la cui inosservanza determina la colpa.

(161) Per una analoga esemplificazione, cfr. NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1136 s.

(162) Nè si obietti che in questo modo si offre al direttore responsabile una facile scappatoia alle proprie responsabilità: in sede di accertamento, infatti, nei casi in cui non si rilevi un effettivo stato di incertezza circa la criminalità dello scritto non sarà facile, nè per il direttore, nè per il professionista, dimostrare la loro buona fede, ed entrambi rischieranno una condanna quali concorrenti nel reato.

(163) NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1135 ss.

Nè si potrebbe fondatamente sostenere che la scelta nell'uno ovvero nell'altro senso potrebbe produrre differenze di rilievo ad effetti diversi di diritto sostanziale. Escluso che essa possa avere efficacia nel campo della responsabilità civile (articolo 2043 c.c.), la quale postula pur sempre il rilievo della colpa, neppure sembra fondatamente sostenibile che a seconda della soluzione adottata si atteggierebbe in modo davvero differente il rilievo della impedibilità. A parte la difficoltà di configurare, nella specie, casi di utilizzazione di tale mezzo di autotutela diretta, chi si accorgesse che nel periodico in procinto di venire pubblicato è contenuto un reato, e recatosi dal direttore per avvertirlo constatasse che questi non interviene per impedirne la realizzazione, avrebbe in ogni caso il diritto di usare, nei limiti della proporzione, la forza per impedire la commissione dell'illecito (¹⁶⁴).

Chiarito dunque che il problema *de quo* si riduce ad una alternativa più teorica che pratica, a noi pare, dicevamo, che sia preferibile la tesi che unifica l'obbligo che rileva ai sensi dell'art. 57 c.p. Una volta accertato che richiedere al direttore di compiere tutto quanto appare in assoluto necessario al fine di evitare la realizzazione di reati a mezzo stampa significa esigere una condotta che egli non è, molte volte, in grado di eseguire, e che pertanto il legislatore ha verosimilmente inteso, nella specie, accettare il rischio del possibile verificarsi di illeciti pur di garantire l'esercizio dell'attività di stampa periodica, non sembra avere molto senso affermare che agli effetti del riconoscimento del collegamento eziologico « omissione-evento » il direttore è in ogni caso tenuto a fare tutto quanto è necessario al fine di prevenire la produzione dell'evento stesso; che egli, tuttavia, risponderà penalmente esclusivamente nel caso in cui non osservi l'obbligo meno rigoroso che rileva agli effetti della colpa. Tanto vale cogliere realisticamente la sostanza della situa-

(¹⁶⁴) In generale sul rilievo della impedibilità v., da ultimo, Grosso, *Difesa legittima e stato di necessità*, 1964, *passim*.

zione che abbiamo individuato, e riconoscere che tale soggetto risponde nei limiti in cui omette il controllo che si rende necessario perchè si possa elevare nei suoi confronti un rimprovero tale da giustificare l'applicazione della sanzione penale.

11. Come abbiamo avuto modo di precisare, l'art. 57 c.p. configura una fattispecie contraddistinta da una condotta omissiva e da un evento naturalistico: il reato contenuto nello stampato. Procedendo nella nostra analisi, ora dobbiamo stabilire che cosa valga a costituire, esattamente, questo « evento ».

Scontato che per la sua perfezione è necessario che venga, quantomeno, pubblicato uno scritto contenente gli estremi oggettivi di un illecito penale, il problema nasce nel momento in cui ci si domandi se a concretare la sua esistenza sia sufficiente la realizzazione della fattispecie oggettiva, ovvero sia necessaria altresì la presenza dell'elemento soggettivo.

Entrambe le tesi sono state sostenute in dottrina ⁽¹⁶⁵⁾. Pure con qualche perplessità — in astratto la prima potrebbe apparire tutto sommato più ragionevole ⁽¹⁶⁶⁾ — nel quadro della disciplina vigente ci sembra preferibile la seconda.

Già la stessa espressione usata dal legislatore: « reato » anzichè « fatto » costituente reato, sembra orientare in tale direzione. Essa trova d'altronde un forte appoggio, su piano sistematico, nella disciplina enunciata dall'art. 57-bis c.p. in tema di responsabilità dell'editore e dello stampatore in materia di stampa non periodica.

Questo articolo predispone la responsabilità sussidiaria dell'editore quando l'autore sia ignoto o non imputabile, e dello

⁽¹⁶⁵⁾ Nel primo senso v. MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 71 s.; nonchè — tuttavia in un sistema che non offre, a differenza del nostro, spunti esegetici in direzione contraria — la maggioranza della dottrina tedesca: per tutti cfr. LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 357, e autori ivi citati. Nel secondo v. NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1131 ss.

⁽¹⁶⁶⁾ Così MANTONAVI, *La responsabilità*, cit., p. 71. Cfr. d'altronde le considerazioni svolte nel cap. III, § 7.

stampatore quando l'editore sia non indicato o non imputabile a sua volta. La non imputabilità, secondo il parere della maggioranza della dottrina ⁽¹⁶⁷⁾, alla quale aderiamo, impedendo l'applicabilità della pena, ma non quella delle misure di sicurezza, non preclude la possibilità di qualificare come reato il fatto doloso o colposo posto in essere dall'incapace di intendere e di volere. Orbene, se veramente avesse inteso considerare responsabile l'editore o lo stampatore quand'anche l'autore abbia agito in buona fede, nell'indicare le circostanze che rendono appunto configurabile la incriminazione sussidiaria di tali soggetti il legislatore avrebbe verosimilmente fatto menzione della mancanza della colpevolezza. Se non ha creduto di farlo, ed ha enunciato invece la sola non imputabilità, è dunque perchè intendeva colpire i medesimi alla condizione che l'autore avesse comunque compiuto un reato completo di tutti i suoi elementi essenziali ⁽¹⁶⁸⁾.

Ma allora, se si considera che sarebbe poco plausibile che nei confronti della fattispecie delineata dall'art. 57-bis c.p. debba valere, nel caso di specie, una regola differente da quella che ha rilievo nei confronti di quella preveduta dall'art. 57 c.p.; e se ancora si tiene conto della circostanza che lo stesso art. 57 c.p., con una formula apparentemente incondizionata, fa « salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione » — il che, come è stato rilevato ⁽¹⁶⁹⁾, sta a significare che in linea di principio la responsabilità del direttore è ritenuta coesistente con quella dell'autore —, sono poste le premesse per aderire alla tesi, restrittiva, secondo la quale il direttore può rispondere *ex art. 57 c.p.*

⁽¹⁶⁷⁾ Per tutti v. GALLO, voce *Capacità penale*, in *Novissimo dig. it.*, vol. II, 1958, p. 885 s.

⁽¹⁶⁸⁾ Su questo punto v. *amplius*, cap. III, § 5. Per un ragionamento completamente diverso, poggiate sul differente punto di partenza secondo cui la non imputabilità condizionerebbe l'esistenza del reato, v. MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 71.

⁽¹⁶⁹⁾ NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1132.

nella misura in cui la sua condotta acceda ad un reato realizzato colpevolmente dall'autore della pubblicazione ⁽¹⁷⁰⁾.

A questa conclusione è stato opposto — ed è una obbiezione indubbiamente incisiva — che essa condurrebbe a privare di efficacia l'art. 57 c.p. stesso nelle ipotesi in cui l'autore sia ignoto, poichè in esse sarebbe impossibile dimostrare l'esistenza dell'elemento soggettivo ⁽¹⁷¹⁾.

L'osservazione può tuttavia essere superata. Già nel caso in cui l'autore sia noto, il giudice nel dimostrare l'esistenza del dolo con cui egli ha agito farà, prima di tutto, perno sulla utilizzazione delle massime di esperienza; ebbene attraverso un analogo impiego di tali massime, risalendo dal fatto obbiettivo posto in essere, e dalle modalità della sua esecuzione, non sarà impossibile pervenire alla individuazione dell'elemento soggettivo anche quando l'autore sia ignoto ⁽¹⁷²⁾.

Nè si ribatta che, in questo modo, il giudice sarà portato a riconoscere sempre, quasi *in re ipsa*, l'esistenza della colpevolezza. Nulla vieta infatti che egli possa giungere ad una conclusione diversa; ed in ogni caso, il direttore il quale ritenesse che l'identificazione dell'estensore dell'articolo contenente un reato potrebbe servire ad apportare elementi nuovi di prova, in grado di dimostrare la sua buona fede, non avrebbe che da attivarsi, e rendere noto il suo nome, data la premessa senza alcun rischio per l'autore stesso.

12. Alla luce delle considerazioni che siamo venuti sviluppando nel paragrafo che precede risulta che la colpa del direttore, combinandosi con l'oggettività giuridica dell'illecito contenuto nello stampato, non vale a sostituire la colpevolezza dell'autore stesso agli effetti della offesa che si ricava dall'innesto

⁽¹⁷⁰⁾ Per la indicazione di ulteriori elementi in grado di comprovare l'attendibilità di questa tesi v. d'altronde NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1132 s.

⁽¹⁷¹⁾ MANTOVANI, *La responsabilità*, cit., p. 72.

⁽¹⁷²⁾ Così NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1133.

dell'art. 57 c.p. sulle singole disposizioni incriminatrici che prevedono il reato commesso a mezzo stampa.

Questa constatazione, se incide sulla struttura della fattispecie di responsabilità del direttore, serve altresì ad orientare nel problema relativo all'interesse che la medesima è specificamente diretta a tutelare.

La dottrina è pressochè concorde nel ritenere che tale interesse si modella su quello protetto dalle norme che prevedono i reati contenuti nello stampato⁽¹⁷³⁾. Ebbene, l'aver rilevato che il direttore è chiamato a rispondere nei limiti in cui l'autore abbia realizzato per intero, nelle sue componenti oggettive e soggettive, la figura di un illecito penale, concorre indubbiamente a confermare che il bene protetto da quelle disposizioni partecipa dell'oggetto della tutela predisposta dall'art. 57 c.p.

Di qui affermare che fra l'uno e l'altro piano di protezione giuridica intercorre un rapporto di coincidenza perfetta, nel senso che l'art. 57 c.p. non farebbe che riprendere, e ribadire, le istanze di tutela reperibili nella parte speciale della legislazione penale, significherebbe peraltro valutare in termini non corrispondenti alla realtà l'incidenza di tale articolo nel sistema.

Quella medesima offesa che acquista rilievo nel quadro dell'ordinamento penale alla stregua delle singole disposizioni incriminatrici, cagionata col mezzo della stampa assume una dimensione lesiva che va ben al di là della misura che contraddistingue la sua realizzazione con altro mezzo. Ora, il legislatore potrebbe disinteressarsi di questo fenomeno, limitandosi a riservare al giudice, secondo i principi generali, il potere di adeguare la sanzione alla gravità della offesa entro il minimo ed il massimo editale. Nel momento in cui predispone uno specifico aumento di pena, o configura una particolare fattispecie criminosa, si deve tuttavia ammettere che esso viene a riconoscere alla

⁽¹⁷³⁾ Per una lucida esposizione di questo punto di vista cfr. DELITALA, *Titolo e struttura*, cit., p. 555.

intensità della lesione un rilievo peculiare, che non può non riflettersi sul piano dell'interesse tutelato.

Ebbene: è proprio quanto accade nel caso dell'art. 57 c.p. Il legislatore penale, cioè, se pure non ha ritenuto di considerare sempre il mezzo della stampa come un elemento cui collegare uno specifico rafforzamento della protezione giuridica del soggetto passivo — l'autore dello scritto, infatti, risponde del reato contenuto nella pubblicazione nella misura in cui può risponderne qualunque altro soggetto che abbia realizzato altrimenti il medesimo illecito (diffamazione, vilipendio ecc.) ⁽¹⁷⁴⁾ —, ha peraltro creato una serie di fattispecie colpose, che si affiancano ai reati dolosi tipicizzati dalla parte speciale della legislazione penale, proprio in considerazione della particolare modalità — stampa — della loro realizzazione. Nel quadro di una corretta ricostruzione della *ratio* dell'art. 57 c.p., e quindi dell'oggetto della tutela che esso predispone, deve pertanto ritenersi che il legislatore ha avuto specifico riguardo alla rilevante intensità con la quale il bene protetto dalle norme incriminatrici degli illeciti contenuti nella pubblicazione risulta lesa ove essi vengano compiuti col mezzo della stampa. Il che significa che l'interesse tutelato dall'articolo *de quo* non potrà essere, *tout court*, identificato con l'interesse difeso da tali norme incriminatrici: acquisterà piuttosto uno specifico rilievo l'interesse che ogni soggetto ha a che, col mezzo, particolarmente dannoso, della stampa non risulti violato il suo onore, che lo Stato ha a che non si ponga in essere, sempre con tale mezzo, una istigazione a delinquere, a che non venga compiuto un delitto di vilipendio, e via dicendo ⁽¹⁷⁵⁾.

13. Il direttore responsabile, come abbiamo avuto modo di precisare quando ci siamo specificamente occupati dell'ob-

⁽¹⁷⁴⁾ Tutt'al più, il giudice potrà tenere conto della particolare pericolosità del mezzo usato agli effetti della determinazione in concreto della pena.

⁽¹⁷⁵⁾ Per una precisa messa a fuoco di questo problema v. MACCAGNO, *Responsabilità*, cit., p. 1373.

bligo di controllo sul contenuto del periodico, nell'eseguire il medesimo può farsi aiutare da altri soggetti, siano essi membri della redazione, o persone estranee al giornale (es., liberi professionisti). Che cosa accade nel caso in cui essi omettano di adempire i compiti loro demandati, o agiscano negligenemente, o compiano valutazioni errate, ed in conseguenza di tale loro comportamento venga pubblicato uno scritto contenente un reato?

Il problema acquista rilievo sotto un duplice profilo: della responsabilità del direttore che ha affidato loro determinate operazioni di controllo; e della responsabilità dello stesso autore materiale della omissione.

Quanto al primo punto, ammesso il principio della distribuità dell'esercizio del controllo, è chiaro che il direttore non potrà essere chiamato a rispondere in considerazione della sola circostanza che la persona da lui delegata non ha vigilato con l'attenzione che si richiedeva. Poichè egli è comunque responsabile dell'organizzazione del controllo, garante del suo buon funzionamento, e deve in ogni caso seguire l'attività dei suoi collaboratori, potrà tuttavia essere riconosciuto colpevole ove si accerti che ha negligenemente, o imprudentemente, affidato determinate incombenze a soggetti inadatti, incompetenti, poco fidati ecc.; ove si constati che si è disinteressato della loro attività, che non si è preoccupato di verificare personalmente i risultati delle indagini concernenti casi che per la loro natura apparivano dubbi, e via dicendo. Ove si rilevi, in altre parole, che egli è venuto meno a quei compiti di vigilanza personale dal cui esercizio la possibilità di preconstituire un meccanismo di controllo, come abbiamo in precedenza sottolineato, comunque non lo esime.

Quanto al secondo profilo, è evidente che colui che, avendo ricevuto l'incarico di svolgere determinate attività di vigilanza, ha agito con dolo, ha cioè consapevolmente omissso di rilevare l'illecito, dovrà rispondere *ex art. 110 c.p.* del reato contenuto

nello stampato; nè, a sua difesa, si potrà invocare l'inesistenza del dovere giuridico di impedire l'evento, poichè nel momento in cui si è assunto il compito di collaborare al controllo del periodico, si è pattiziamente impegnato ad eseguire tale condotta, ed è pacifico che pure l'obbligazione *ex contractu* vale a fondare il dovere che acquista rilievo ai sensi dell'art. 40 cpv. c.p.

Diverso è il caso in cui egli abbia agito colposamente (controllo negligente, errore colposo, omissione volontaria del controllo non accompagnata dalla rappresentazione della esistenza del reato). In tale ipotesi la responsabilità penale sarà, verosimilmente, assente. Avendo agito senza dolo, il soggetto *de quo* non potrà ovviamente rispondere alla stregua dei principi generali per il delitto, di regola appunto doloso, contenuto nello stampato; e poichè la punibilità di persone diverse dal direttore o dal vice-direttore non è contemplata dall'art. 57 c.p., occorrerà riconoscere che egli neppure potrà essere incriminato alla luce della particolare disciplina configurata da tale ultimo articolo.

14 Nel concludere l'esame dell'art. 57 c.p., poche parole saranno sufficienti ad illustrare la pena prevista a carico del direttore o del vice-direttore responsabile del periodico.

Come è noto, il codice penale Rocco stabiliva che il direttore dovesse rispondere nella misura fissata dalle disposizioni incriminatrici del reato contenuto nello stampato. I Progetti di legge successivi, nel dare rilievo al principio della responsabilità colpevole, e nel riconoscere quindi che il direttore, in quanto soggetto che risponde per colpa e non per dolo, deve essere punito meno intensamente dell'autore dello scritto contenente illeciti penali, hanno giustamente mitigato il rigore di questa disciplina. Il progetto del 1949, distinguendo le ipotesi in cui il delitto commesso dall'autore fosse doloso e quelle in cui esso fosse colposo ovvero si trattasse di contravvenzioni, disponeva che nelle prime « si applica la pena per questo [il delitto dell'autore] stabilita, diminuita fino alla metà », nelle seconde « la pena per

essi [delitti colposi o contravvenzioni realizzate dell'autore] stabilita» (¹⁷⁶). L'art. 9 del Progetto di riforma del 1956 fissava a sua volta che il direttore doveva essere punito con la pena predisposta a carico dell'autore «diminuita fino ad un terzo» ove l'omissione del controllo fosse dolosa, «diminuita fino alla metà» ove essa fosse colposa (¹⁷⁷). Il Progetto originario della riforma che ha poi trovato attuazione nella legge del 1958 sottolineava infine che in caso di omissione dolosa il direttore dovesse rispondere, se un reato era commesso, «con la pena stabilita per detto reato»; se l'omissione era colposa, con la pena predisposta per tale reato, «diminuita fino ad un terzo» (¹⁷⁸).

Successivamente lo stesso Ministro proponente, nel presentare a nome del Governo un emendamento volto ad eliminare la figura autonoma della omissione dolosa del controllo, suggerì di ridurre ulteriormente la pena, sancendo la possibilità di una sua diminuzione fino alla metà di quella stabilita per il reato commesso (¹⁷⁹).

A conclusione di un animato dibattito, caratterizzato dall'intervento di parlamentari preoccupati che nella pratica venisse a prevalere un orientamento giurisprudenziale favorevole a riduzioni in concreto minime, e che proposero quindi limitazioni volte ad eliminare questo preteso inconveniente (¹⁸⁰), le Commissioni parlamentari votarono il testo ora vigente: in esso si confermò il principio di riconoscere un rilievo attenuante all'atteggiamento meramente colposo che contraddistingue la condotta del direttore, e si stabilì che la pena deve risultare «diminuita in una misura non eccedente un terzo» (¹⁸¹).

(¹⁷⁶) Su questo progetto v. PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 310.

(¹⁷⁷) V. PISAPIA, *La nuova disciplina*, cit., p. 313.

(¹⁷⁸) Camera dei deputati n. 2518, Seduta 6 novembre 1956, p. 5.

(¹⁷⁹) Commissione III, seduta 5 dicembre 1957, p. 716.

(¹⁸⁰) Commissione III, seduta 5 aprile 1957, p. 625; seduta 30 ottobre 1957, p. 703, 704.

(¹⁸¹) V. seduta 5 dicembre 1957, p. 721.

CAPITOLO III

LA RESPONSABILITÀ PENALE
PER I REATI COMMESSI COL MEZZO DELLA STAMPA
NON PERIODICA

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. — 2. La natura giuridica degli elementi « editore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile » ai quali l'art. 57-bis c.p. subordina la responsabilità dell'editore e dello stampatore. — 3. La condotta dell'illecito configurato nell'art. 57-bis c.p. — 4. Osservazioni ulteriori sulla condotta cui sono chiamati l'editore e lo stampatore. — 5. Il significato dei requisiti « autore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile ». — 6. Responsabilità « a cascata » e misure di sicurezza. — 7. Considerazioni conclusive.

1. Sia prima, che dopo la riforma di cui alla legge 4 marzo 1958 n. 127, la dottrina ha dedicato molta attenzione ai problemi concernenti la responsabilità del direttore e del vice-direttore responsabile della stampa periodica ⁽¹⁾, ma ha trascurato il tema della punibilità dell'editore e dello stampatore della stampa non periodica ⁽²⁾.

I motivi di tale atteggiamento sono facilmente spiegabili: da un lato, e soprattutto, la maggiore importanza, verificabile statisticamente, dell'art. 57 c.p. (nel codice del 1930, art. 57 n. 1) rispetto all'art. 57-bis (nel codice del 1930, art. 57 n. 2) ⁽³⁾; dall'altro, forse, la convinzione che le soluzioni rag-

⁽¹⁾ V. letteratura citata nel capitolo II.

⁽²⁾ Fra le indagini di carattere trattatistico spiccano i contributi di FROSALI, *Trattato*, vol. III, cit., p. 59 ss., e di MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 592 ss.; cfr. inoltre il saggio di CAPALOZZA, *Irresponsabilità obiettiva per l'editore conosciuto e non indicato*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, p. 1175 ss., aggiornato in *Ancora sull'irresponsabilità obiettiva per l'editore conosciuto e non indicato*, in *Studi in onore di F. Antolisei*, vol. I, 1965, p. 101 ss.; da ultimo v. NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1132 s. e 1138 s.

⁽³⁾ È sufficiente scorrere un qualunque massimario di giurisprudenza per

giunte in ordine al primo potessero adattarsi alle ipotesi previste dal secondo senza che nei confronti di queste ultime si ponesse alcun quesito ulteriore di rilievo, alcuna specifica difficoltà.

A nostro avviso si tratta peraltro di un atteggiamento che, specie alla luce della disciplina ora vigente, non può essere giustificato: non appena si esamini in profondità il disposto di cui all'art. 57-*bis* c.p., è dato infatti cogliere gli estremi di una problematica complessa, che non è certo possibile risolvere alla stregua dei soli principii individuati in tema di stampa periodica.

Nelle pagine che seguono cercheremo dunque di tratteggiare, sia pure rapidamente, gli aspetti di tale problematica che maggiormente ci sembrano degni di considerazione.

Già sappiamo che il codice penale Rocco disponeva, sotto la rubricazione unitaria «responsabilità per reati commessi col mezzo della stampa», che «qualora si tratti di stampa periodica, chi riveste la qualità di direttore o redattore responsabile, risponde, per ciò solo, del reato commesso, salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione» (art. 57 n. 1); e che «qualora si tratti di stampa non periodica, del reato commesso risponde l'autore della pubblicazione, ovvero, se questi è ignoto o non imputabile, l'editore, ovvero, se anche questi è ignoto o non imputabile, lo stampatore» (art. 57 n. 2). Una regolamentazione che, criticabile nella prospettiva di una responsabilità penale ancorata al rilievo dell'elemento soggettivo, nel quadro dei motivi ispiratori della legislazione del 1930 seguiva peraltro una logica precisa, ed assolveva appieno, e senza gravi difficoltà, allo scopo che si intendeva perseguire, assicurare cioè comunque alla giustizia un responsabile in caso di reati commessi col mezzo della stampa.

constatare che, mentre le sentenze in tema di responsabilità del direttore di un periodico sono numerose, rarissime sono le decisioni concernenti quella dell'editore e dello stampatore. V., ad esempio, Cass. 4 marzo 1963, in *Giust. pen.*, 1963, II, c. 843 m. 1247; Corte App. Ancona 6 novembre 1962, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, p. 1175 ss.

Una volta ribadito, in forza del nuovo art. 57 c.p., il principio della responsabilità per fatto proprio omissivo, e soprattutto quello della responsabilità colpevole del direttore (come sappiamo, l'art. 57 c.p. ora vigente dispone che « salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione, e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vice-direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, a titolo di colpa, se un reato è commesso, con la pena stabilita per tale reato diminuita in misura non eccedente un terzo »), il discorso interpretativo viene, come accennavamo, a complicarsi. Vediamo.

L'art. 57-bis c.p. stabilisce che « nel caso di stampa non periodica, le disposizioni di cui all'articolo precedente si applicano all'editore, se l'autore della pubblicazione è ignoto o non imputabile, ovvero allo stampatore se l'editore non è indicato o non è imputabile ». La nuova disciplina, per quanto concerne i soggetti che sono chiamati a rispondere, ed i requisiti oggettivi ai quali la loro responsabilità penale risulta subordinata, non è dunque sostanzialmente mutata rispetto alla regolamentazione precedente: l'editore continua ad essere punito quando l'autore sia ignoto o non imputabile, e lo stampatore quando non imputabile o non indicato (anzichè ignoto) sia altresì l'editore. Mutato è tuttavia, ovviamente, il criterio di imputazione del reato contenuto nello stampato: in forza dell'esplicito collegamento introdotto dal nuovo art. 57-bis fra la disposizione che configura la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa periodica e la disciplina dei reati compiuti tramite la stampa non periodica (« le disposizioni di cui all'articolo precedente si applicano »), dovrà infatti ritenersi che editore e stampatore rispondono nella misura in cui la realizzazione del reato-evento sia addebitabile alla loro condotta colposa ⁽⁴⁾.

(4) V. infatti FROSALI, *Trattato*, vol. III, cit., p. 60; NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1138; PANNAUN, *La responsabilità*, cit., p. 214; nonchè, ma in

Ebbene, l'innesto di questi elementi « nuovi » sul tronco dello schema precedente di responsabilità « a cascata » suscita alcune difficoltà che non pare siano state avvertite dai compilatori della « novella » del 1958.

Innanzitutto, la stessa formula di rinvio « alle disposizioni di cui all'articolo precedente » si rivela poco precisa ⁽⁵⁾.

A prima vista parrebbe trattarsi di un richiamo dell'intero contenuto dell'art. 57 c.p. A smentire questa impressione è tuttavia sufficiente constatare che, mentre tale articolo, facendo espressamente « salva la responsabilità dell'autore », stabilisce che la incriminazione del direttore può concorrere con quella dell'autore, l'art. 57-bis ribadisce il principio della responsabilità sussidiaria fra autore, editore e stampatore ⁽⁶⁾. Ne consegue che quantomeno la porzione dell'art. 57 c.p. che configura l'applicazione congiunta della pena al direttore ed all'autore non può essere considerata richiamata dall'art. 57-bis c.p. in ordine ai rapporti editore-autore e stampatore-autore.

Nè si potrebbe restituire al collegamento *de quo* una dimensione accettabile rilevando che, in realtà, con il rinvio « alle disposizioni di cui all'articolo precedente » si è inteso fare riferimento al solo nucleo positivo della fattispecie di responsabilità delineata dall'art. 57 c.p. (condotta, evento, elemento soggettivo e pena). Si tratterebbe infatti di una spiegazione destinata a cadere non appena si considerasse che l'art. 57 c.p., dopo avere stabilito che il direttore risponde « salva la responsabilità dell'autore », soggiunge « e fuori dei casi di concorso nel reato »: poichè non v'è dubbio che editore e stampatore i quali pubblicino, o stampino, consapevolmente uno scritto contenente un reato, debbano essere puniti a titolo di dolo *ex art.* 110 c.p. ⁽⁷⁾,

termini problematici circa la possibilità che nella specie la responsabilità possa venire effettivamente, in concreto, fondata sulla colpa, CAPALOZZA, *Ancora*, cit., p. 105.

⁽⁵⁾ Per un accenno in senso analogo v. CAPALOZZA, *Ancora*, cit., p. 105 s.

⁽⁶⁾ Cfr. FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 60; MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 592; NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1138.

⁽⁷⁾ Sul punto, pacifico, secondo cui pure l'art. 57-bis c.p. si applica sol-

ne viene infatti che il legame che intercorre fra i due articoli in parola non può non involgere, oltre che il nucleo positivo della fattispecie di responsabilità del direttore, altresì uno dei limiti « a contenuto negativo » che lo precedono nel contesto dell'articolo 57 c.p.

Al di là di questo motivo di critica, la cui importanza di per sé può anche apparire modesta, ma che nel dimostrare il non perfetto rigore della formulazione dell'art. 57 c.p. acquista un rilievo che trascende il suo specifico contenuto, il nuovo testo dell'art. 57 c.p. suscita ulteriori, e ben più gravi ragioni di perplessità.

Come abbiamo accennato, la legge del 1958 ha ribadito lo schema di responsabilità « a cascata » enunciato dal n. 2 dell'art. 57 c.p. Rocco. Nel quadro di un sistema imperniato, come era quello del 1930, sul principio della responsabilità oggettiva questo meccanismo non suscitava soverchie difficoltà. L'editore, poteva essere semplice affermare, risponde obbiettivamente del reato contenuto nello stampato se pubblica uno scritto che, sempre oggettivamente, risulta appartenere ad un autore ignoto o non imputabile; e lo stampatore risponde se stampa uno scritto in un contesto caratterizzato altresì dall'essere l'editore ignoto o non imputabile a sua volta.

Stabilito che il direttore del periodico è punibile per omissione, ed a titolo di colpa, e chiarito che il medesimo schema di responsabilità opera nei confronti dell'editore e dello stampatore di uno stampato non periodico, non è peraltro possibile sfuggire ad un delicato problema di fondo: il quesito concernente la natura giuridica degli elementi — autore ignoto o non imputabile; editore non indicato o non imputabile — che permettono di applicare la sanzione penale all'editore e allo stampatore.

tanto alle ipotesi che non siano riconducibili alla partecipazione, v., per tutti, FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 60 s.

Due sono le risposte che sembra consentito suggerire: sostenere che si tratta di normali requisiti costitutivi del reato preveduto dall'art. 57-*bis* c.p.; affermare che si tratta invece di meri limiti esterni, di condizioni di punibilità, alla cui sussistenza è subordinata la applicazione della pena ⁽⁸⁾.

Accettare l'uno, ovvero l'altro punto di vista, significa d'altronde operare una scelta che, lungi dal concretare la soluzione di un mero problema classificatorio, conduce a conseguenze pratiche di rilievo.

Se si accoglie il primo, si dovrà infatti riconoscere che ci si trova di fronte a requisiti che, al pari di ogni altro elemento del « fatto », reagiscono sul piano dell'oggetto della colpevolezza. E non solo: si dovrà ulteriormente affermare che l'art. 57-*bis* c.p. fa carico all'editore di controllare i soli manoscritti di autori ignoti o non imputabili; ed allo stampatore i soli stampati che non contengano l'indicazione dell'editore, o gli pervengano da editori non imputabili ⁽⁹⁾.

Se si accetta il secondo, i requisiti predetti saranno invece destinati ad operare, come accadeva quando era in vigore la disciplina del 1930, in via meramente obbiettiva. Ma soprattutto si dovrà affermare che editore e stampatore sono tenuti a vigilare sul contenuto di tutti gli scritti che essi pubblicano o stampano, salvo a risultare punibili esclusivamente ove sia stato realizzato un reato e siano presenti le condizioni enunciate dall'art. 57-*bis* c.p. ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Il problema non è stato approfondito in dottrina. Nel senso che si tratterebbe di elementi essenziali dell'illecito, con una formulazione peraltro discutibile anche nel quadro di tale posizione (« l'essenza dell'illecito dell'editore e dello stampatore... risiede... nella circostanza che non è noto o non è imputabile l'autore, oppure non indicato o non imputabile l'editore »), v. tuttavia CALOZZA, *Ancora*, cit., p. III.

⁽⁹⁾ In quanto elementi essenziali, essi verrebbero infatti ad incidere sull'estensione del dovere enunciato dall'art. 57-*bis* c.p., limitando l'ambito del suo possibile rilievo alle situazioni caratterizzate dalla loro presenza.

⁽¹⁰⁾ Sul presupposto che si tratti di condizioni di punibilità, si dovrebbe in altre parole riconoscere che l'art. 57-*bis* c.p. configura un illecito consistente nel mancato controllo sul contenuto dello stampato seguito dalla realizzazione di

Si tratta dunque di una alternativa di fondo, la quale viene ad incidere in profondità nella struttura delle fattispecie delineate dall'art. 57-bis c.p.; una alternativa che, già l'abbiamo accennato, sarebbe stato preferibile vedere superata nel quadro di una più precisa formulazione legislativa. Allo stato attuale delle cose, all'interprete non rimane, peraltro, che cercare una soluzione il più possibile soddisfacente alla luce degli scarni dati reperibili nella legislazione vigente.

2. I lavori preparatori della legge 4 marzo 1958 non contengono delle indicazioni sulle quali ci si possa ritenere legittimati a formulare in termini di assoluta sicurezza la soluzione del problema: se è vero, infatti, che nella Relazione al Progetto si chiarisce che « in sostanza viene imposto all'editore o allo stampatore quell'obbligo di controllo sul contenuto dello scritto pubblicato che per la stampa periodica fa carico al direttore ed al vice-direttore responsabile, nel solo caso in cui l'autore della pubblicazione è ignoto; oppure (come dispone il testo dell'attuale art. 57) se egli è non imputabile » ⁽¹¹⁾, il discorso non è stato tuttavia ripreso durante la discussione in sede di Commissione legislativa, e soprattutto non sono state avvertite, e meditate, le conseguenze pratiche che si collegano a tale modo di vedere.

La lettera della legge non appare d'altronde, di per sè, in grado di suggerire una risposta sicura.

Il n. 2 dell'art. 57 c.p. Rocco disponeva, come sappiamo, che del reato commesso tramite la stampa periodica « risponde l'autore », ovvero « se questi è ignoto o non imputabile, l'editore », ovvero « se anche questi è ignoto o non imputabile, lo stampatore ». Enunciava quindi un criterio di responsabilità che

un reato a mezzo stampa, del quale l'editore e lo stampatore sarebbero chiamati a rispondere nei limiti in cui l'autore sia ignoto o non imputabile, e l'editore sia non indicato o non imputabile.

⁽¹¹⁾ Camera dei deputati n. 2518, Seduta 6 novembre 1956, p. 3.

poteva significare vuoi l'esistenza dell'illecito nella misura in cui fossero presenti un autore, o un autore e un editore ⁽¹²⁾, non imputabili o ignoti, vuoi l'equazione « illecito = pubblicazione (o stampaggio) di uno scritto contenente un reato », illecito del quale editore e stampatore sono chiamati a rispondere nei limiti in cui sia dato riscontrare le condizioni di ignoranza dell'identità o di incapacità di intendere e di volere tipicizzate dalla legge.

Il nuovo testo legislativo tutt'prima pare rivelarsi più puntuale. L'art. 57-*bis* c.p. stabilisce, come abbiamo ripetutamente osservato, che « le disposizioni di cui all'articolo precedente si applicano *all'editore se... e allo stampatore se...* ». Poichè l'articolo 57 c.p., si potrebbe allora osservare, configura il fatto di reato (condotta, rapporto causale, evento, colpa) di cui si fa carico al direttore, l'art. 57-*bis* c.p. viene dunque a stabilire che quel reato (quella condotta, evento ecc.) acquista rilievo agli effetti della stampa non periodica soltanto nei limiti in cui l'autore sia ignoto o non imputabile, l'editore sia non indicato o non imputabile a sua volta; che, in altre parole, editore e stampatore sono obbligati a porre in essere la condotta tipicizzata dall'art 57 c.p. appunto nella misura in cui l'autore, o l'autore e l'editore, si trovino nelle condizioni indicate nell'art. 57-*bis* c.p.

Come abbiamo avuto modo di chiarire in precedenza, la formulazione dell'art. 57-*bis* c.p. non costituisce tuttavia il risultato di un giudizio meditato da parte dei compilatori della « novella » del 1958; una constatazione che pone ovviamente l'interprete di fronte alla impossibilità di fare un eccessivo affidamento sul dato meramente letterale, e lo spinge a scavare più in profondità, al fine di verificare se alla luce di ulteriori strumenti ermeneutici risulti fondata, o maggiormente fondata, una soluzione diversa.

Su questo nuovo piano vediamo, prima di tutto, di valutare l'attendibilità delle due costruzioni in alternativa alla luce delle

(12) Illecito dell'editore nel primo caso, dello stampatore nel secondo.

conseguenze pratiche che si collegano rispettivamente all'una ed all'altra.

Sappiamo che, muovendo dal presupposto secondo cui l'essere l'autore ignoto o non imputabile, e l'editore non indicato o non imputabile a sua volta, costituiscono dei requisiti essenziali dell'illecito, l'editore e lo stampatore sarebbero tenuti a controllare il contenuto di quei soli scritti che provengono loro da autori, o da autori ed editori, che si trovano nelle condizioni indicate dall'art. 57-*bis* c.p.; che accettando la concezione opposta, tali soggetti sarebbero invece obbligati a vigilare sul contenuto di tutte le opere che pubblicano o stampano.

A prima vista questa constatazione parrebbe giocare decisamente a sostegno della tesi che concepisce i requisiti dei quali stiamo discutendo come elementi essenziali. Come può apparire possibile, taluno potrebbe infatti rilevare, che un editore o uno stampatore — si considerino, soprattutto, le grandi imprese editoriali, o le grandi tipografie —, esercitino un controllo effettivo sull'intero materiale destinato alla pubblicazione? Un obbligo di questo tipo sarebbe, per la impossibilità pratica di venire eseguito, destinato a rimanere lettera morta⁽¹³⁾. Ed allora, poichè non è ragionevole ritenere che il legislatore abbia inteso far carico ad un soggetto di un dovere che egli in fatto non è in grado di adempiere, è legittimo pensare che esso abbia inteso limitare l'obbligo predetto a quelle pubblicazioni, tutto sommato poco numerose, che sono contraddistinte dall'essere l'autore appunto ignoto o non imputabile, o l'editore non imputabile o non indicato.

Ad un esame più attento si rivela che, peraltro, le difficoltà cui sembrerebbe andare incontro la tesi criticata riaffiorano, in una dimensione tutt'altro che trascurabile, pure nell'ambito della soluzione che parrebbe imporsi come preferibile.

(13) Sulle difficoltà che nella specie la responsabilità possa effettivamente risultare fondata sulla colpa cfr. CAPALÒZZA, *Ancora*, cit., p. 105 s., il quale ripete quanto aveva già rilevato in sede di lavori parlamentari: v. Commissione III, seduta 30 ottobre 1957, p. 703.

Seguendo le linee di tale soluzione l'editore e lo stampatore sarebbero tenuti, dicevamo, a controllare le sole pubblicazioni che siano caratterizzate dall'essere l'autore ignoto o non imputabile e l'editore non indicato o non imputabile. Ma per stabilire quali fra le opere che pubblicano o stampano devono costituire oggetto della azione « di polizia » che sono chiamati ad esplicare, essi dovranno ovviamente sapere se l'autore, o l'autore e l'editore, sono capaci od incapaci di intendere e di volere; ogniquaivolta si apprestino a pubblicare o stampare uno scritto, essi saranno quindi specificamente obbligati ad accertare se l'autore del medesimo, o altresì l'editore, siano appunto, o no, imputabili. E come, e con quali mezzi, essi potranno ragionevolmente procedere a questo giudizio? ⁽¹⁴⁾. È sufficiente prospettarsi tale quesito per rendersi conto che la tesi *de qua*, lungi dall'eliminare i motivi di dubbio, li ripropone in una misura rilevante.

Questo precisato, e riservandoci di ritornare in seguito sul problema nel dimostrare che non è comunque impossibile strutturare in una dimensione accettabile la condotta dell'editore e dello stampatore che fossero obbligati a controllare il contenuto di tutte le loro pubblicazioni, procediamo ora nell'indagine seguendo la linea che ci siamo prefissi.

Già abbiamo accennato che coloro che assegnano alle note in parola la natura di requisiti essenziali del reato devono affermare che esse reagiscono, al pari di ogni altro elemento obiettivo del fatto, sul piano dell'oggetto della colpevolezza; che coloro che aderiscono alla tesi opposta sono al contrario costretti a sostenere che si tratta di elementi estranei alla sfera di azione della colpa.

Quale è, tuttavia, la reale portata di questo differente rilievo?

Prima di tutto occorre sbarazzare il campo da una possibile obiezione di fondo: che costruendo gli elementi dei quali

⁽¹⁴⁾ Sul punto v. infatti CAPALOZZA, *Ancora*, cit., p. 103.

si discute come condizioni di punibilità, si verrebbe a sottoporli ad un regime, di responsabilità oggettiva, che contrasta con il principio costituzionale della responsabilità personale, ove per « responsabilità personale » si intendesse l'imputazione di un fatto proprio e colpevole ⁽¹⁵⁾.

L'osservazione non coglierebbe infatti nel segno. Come altra volta abbiamo avuto modo di chiarire ⁽¹⁶⁾, pure chi accetta il punto di vista secondo cui l'art. 27 comma 1° Cost. sancirebbe il divieto della responsabilità oggettiva, deve ritenere che quel principio non si estende agli elementi che, come le condizioni oggettive di punibilità, o i limiti esterni di fattispecie, non incidono sul piano dell'interesse tutelato dalla norma penale, ma si limitano ad interferire dall'esterno sulla applicazione concreta della sanzione; ne discende che, riconosciuta ai requisiti enunciati dall'art. 57-*bis* c.p. la natura di meri elementi estrinseci, condizionanti la punibilità del reo, la loro eventuale azione oggettiva non potrebbe, comunque, essere giudicata incompatibile con la realtà del succitato precetto costituzionale ⁽¹⁷⁾.

Ciò posto, entriamo nel vivo del problema. Affermare che i requisiti in discussione partecipano, o non partecipano, dell'oggetto della colpa, significa affermare, o negare, che l'errore circa la loro presenza possa influire sulla esistenza dell'elemento soggettivo cui l'art. 57-*bis* c.p. subordina la punibilità dell'editore e dello stampatore. Vediamo dunque di chiarire quali conseguenze produca, in concreto, seguire l'una ovvero l'altra tesi.

Si configuri, in primo luogo, che l'autore sia imputabile, oppure noto all'editore; che questi lo ritenga tuttavia non imputabile, od ignoto (ad esempio, perchè scambia materialmente i manoscritti, concernenti un uguale argomento, di due autori,

⁽¹⁵⁾ Sul problema v. *retro*, cap. II, § 3.

⁽¹⁶⁾ V. Grosso, voce *Responsabilità penale*, cit., p. 715.

⁽¹⁷⁾ Cfr. appunto *Responsabilità penale*, cit., p. 715; sul punto v. altresì BRICOLA, voce *Punibilità*, cit., p. 592.

uno dei quali gli è noto, l'altro ignoto). Non v'è dubbio che in ogni caso, qualunque sia cioè la costruzione accolta, l'agente dovrebbe sfuggire all'applicazione della pena: o perchè versa in una situazione di reato putativo (erronea supposizione di una situazione, inesistente, che ove fosse presente concreterebbe un reato), o perchè ritiene erroneamente presente una condizione di punibilità che obbiettivamente non sussiste, e la cui mancanza impedisce di conseguenza l'insorgere della responsabilità penale.

Si prospetti, in secondo luogo, che l'autore sia invece non imputabile o ignoto; che l'editore reputi tuttavia che egli sia capace di intendere e di volere, o di conoscere la sua identità; che l'errore sia addebitabile a colpa. Pure in questa ipotesi non pare che accettare l'una ovvero l'altra soluzione in alternativa si traduca in una diversità di conseguenze giuridiche. Se si constata che l'editore non ha esercitato la vigilanza che gli si richiedeva, muovendo dalla premessa secondo cui nella specie si tratterebbe di elementi essenziali del fatto si dovrà affermare che egli risponde per non essersi colpevolmente reso conto di versare in una situazione che esigeva da lui l'esercizio del controllo prescrittogli dalla legge, e per non avere di conseguenza prestato tale controllo; muovendo dalla premessa secondo cui si tratterebbe invece di condizioni di punibilità, si dovrà riconoscere che egli, non avendo esplicitato la condotta cui era tenuto, ha posto in essere l'illecito previsto dall'art. 57-*bis* c.p., del quale dovrà rispondere stante l'esistenza obbiettiva delle predette condizioni di punibilità. Se si constata che egli ha invece comunque esercitato il controllo che gli si richiedeva al fine di evitare la realizzazione di illeciti penali ⁽¹⁸⁾, nell'uno come nell'altro caso si dovrebbe negare la configurabilità della responsabilità penale.

⁽¹⁸⁾ Se si constata cioè, sul presupposto che si tratti di elementi essenziali del reato, che l'editore, pur non risultando alla luce dell'oggetto della sua (errata) rappresentazione obbligato a verificare il contenuto dello scritto, per un eccesso di zelo lo ha cionondimeno controllato, e lo ha controllato in una misura adeguata; ovvero, sul presupposto che si tratti invece di condizioni oggettive di

Si profili, infine, l'ipotesi dell'editore che ritenga, questa volta in forza di un errore scusabile, imputabile l'autore, o nota la sua identità; che l'autore sia invece, in realtà, incapace di intendere e di volere o ignoto. In essa, a differenza che negli esempi precedenti, accogliere l'una invece dell'altra tesi significherebbe dare corpo a conseguenze pratiche diverse. Accertato che non è stato esercitato il controllo necessario ad impedire la commissione di reati a mezzo stampa, coloro che qualificano i requisiti in parola come elementi essenziali della fattispecie criminosa prevista dall'art. 57-*bis* c.p. saranno tenuti ad affermare che l'editore, avendo supposto per errore scusabile la presenza di una situazione di fatto che non costituisce reato, non può essere chiamato a rispondere penalmente; coloro che aderiscono alla tesi opposta dovranno al contrario sostenere che l'errore, incidendo su di un elemento estrinseco al reato, è inidoneo a funzionare come scusante, e che l'agente dovrà pertanto essere punito per avere realizzato l'illecito configurato dall'articolo 57-*bis* c.p. in presenza delle condizioni di punibilità indicate dalla legge.

Ora, se le diverse conseguenze pratiche che si collegano alle due tesi in alternativa si riducesse a questo differente rilievo dell'errore scusabile, l'importanza stessa del problema verrebbe a stemperarsi; e soprattutto sarebbe difficile tracciare, risalendo dalle medesime, un ordine di preferenza in grado di eliminare i motivi di perplessità: a sostegno della prima costruzione si potrebbe infatti rilevare che il principio della responsabilità colpevole che si ricava dalla Costituzione induce a preferire comunque le soluzioni che permettono di ricondurre tutti gli elementi di fattispecie nel quadro dell'oggetto della colpevolezza; a difesa della seconda si potrebbe controbattere che le istanze di tutela del soggetto passivo inducono a colpire l'agente, nonostante l'errore in cui egli si sia eventualmente venuto a tro-

punibilità, che egli ha comunque esercitato il controllo necessario e sufficiente ad escludere la colpa.

vare, quando tale errore incida su elementi che appaiono estrinseci alla sostanza della lesione arrecata.

La realtà è tuttavia più complessa. Finora abbiamo ragionato sul presupposto che il significato dei requisiti « autore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile » non debba mai mutare a seconda che li si qualifichi come elementi essenziali del fatto ovvero come condizioni di punibilità. È questo, tuttavia, un dato che ad un esame più approfondito si rivela tutt'altro che fondato.

Iniziamo con il considerare la nota « autore ignoto ». La dottrina suole affermare che tale deve essere considerato l'autore del quale non si riesce a conoscere l'identità in sede di accertamento giudiziale ⁽¹⁹⁾. Nel quadro di un sistema imperniato sulla rilevanza meramente oggettiva di questo elemento (codice penale Rocco; sistema tuttora vigente ove si concepisca il requisito *de quo* come una condizione oggettiva di punibilità), questa interpretazione appare senz'altro accettabile. Le cose verrebbero a prospettarsi tuttavia diversamente nel caso in cui si muovesse dalla premessa secondo cui si tratterebbe invece di un elemento essenziale del reato, partecipe quindi dell'oggetto della colpevolezza. Su tale base parrebbe infatti ragionevole affermare che ciò che conta agli effetti della responsabilità penale è lo stato di conoscenza, o ignoranza (reale o presunta) circa la identità dell'autore in cui si trovavano l'editore e lo stampatore nel momento in cui hanno intrapreso la pubblicazione o lo stampaggio dello scritto contenente un illecito penale.

Ma può davvero convincere una soluzione di questo tipo?

Si configuri, prima di tutto, il caso di un editore che al momento della pubblicazione sappia il nome dell'autore, ma non intenda rivelarlo in sede di accertamento giudiziale. Che durante lo svolgimento del giudizio si riesca a provare, attraverso

(19) Per tutti v. MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 592.

elementi sicuri ⁽²⁰⁾, tale conoscenza, non però ad individuare il nome dell'autore.

In questa ipotesi, giusta la premessa ⁽²¹⁾, farebbe difetto un elemento essenziale del reato (il requisito dell'autore ignoto); l'editore non parrebbe di conseguenza destinatario del dovere di controllo che si ricava dall'art. 57-bis c.p., e non sembrerebbe pertanto punibile. Risultato davvero convincente? Si consideri: verrebbe dichiarato esente da pena un editore il quale, avendo pubblicato uno scritto contenente un reato, si rifiuta di rivelare il nome dell'autore dell'illecito, il che già di per sè potrebbe suscitare qualche perplessità; ma soprattutto si darebbe, assurdamamente, corpo ad una situazione caratterizzata dall'impunità dell'autore (non individuato), nonchè da quella dell'editore, ed *a fortiori* dello stampatore (la cui responsabilità sussidiaria è configurabile nei soli e tassativi casi in cui l'editore è non indicato e non imputabile).

Ed allora, poichè non sarebbe comunque possibile ritenere che il requisito *de quo*, nonostante sia un elemento essenziale del reato, e pertanto punto di riferimento obbiettivo dell'errore, stia a significare uno stato di ignoranza dell'organo cui è demandata l'applicazione della legge penale, a superare l'*impasse* non resterebbero che due strade: risolvere il problema in una prospettiva di tipo probatorio, assumendo cioè presuntivamente che quando l'editore non denuncia il nome dell'autore deve ritenersi che esso sia ignoto pure a lui; ovvero assegnare all'illecito una struttura più complessa di quella che sembrerebbe arguibile dalla lettera dell'art. 57-bis c.p. (anzichè « pubblicazione di uno scritto di autore ignoto », « pubblicazione di uno scritto di autore ignoto, o del quale non si intenda rivelare l'identità »). Entrambe queste soluzioni non potrebbero peraltro

⁽²⁰⁾ Quali potrebbero essere, ad esempio, la testimonianza di una persona non sospetta, brani di una lettera, o di altri documenti dell'editore ecc.

⁽²¹⁾ E cioè che « ignoto » ai sensi dell'art. 57-bis c.p. sarebbe l'autore del quale l'editore o lo stampatore non conoscono l'identità nel momento in cui realizzano la condotta criminosa.

apparire convincenti: la prima perchè introdurrebbe in materia penale un inaccettabile criterio di presunzione *iuris et de iure*; la seconda perchè verrebbe a dare rilievo ad un elemento del quale non vi è alcuna traccia nella dizione legislativa.

Ancora più significativo è d'altronde questo secondo esempio: che all'editore nel momento della pubblicazione dello stampato fosse ignota l'identità dell'autore; che egli abbia denunciato tale ignoranza alla autorità giudiziaria; che peraltro prima, o durante il giudizio, si venga a scoprire il nome dell'autore.

L'editore che pubblica colposamente un testo, contenente un reato, di autore a lui ignoto, avendo integrato l'illecito configurato dall'art. 57-bis c.p. dovrebbe essere, su questa base, senz'altro considerato punibile. *Quid iuris*, tuttavia, se, scoperta l'identità dell'autore, questi risulta in conseguenza incriminabile per avere, con il suo scritto, realizzato dolosamente un illecito?

Ritenere che l'eventuale responsabilità dell'editore abbia l'efficacia di escludere quella dell'autore è palesemente impossibile: constatato che quest'ultimo ha realizzato con dolo un reato, dovrà senz'altro iniziare a suo carico, giusta i principi generali, un procedimento penale diretto ad accertare l'effettiva consistenza della sua responsabilità. Dovrà riconoscersi allora la punibilità dell'autore per il suo fatto doloso, e quella dell'editore per avere colposamente pubblicato lo scritto di un autore che gli era ignoto? Potrebbe essere una soluzione. Poichè la rigida tipicizzazione delle ipotesi in cui l'editore o lo stampatore possono (fuori dei casi di concorso di persone) essere puniti per il loro fatto colposo, enunciata dall'art. 57 n. 2 c.p. (Rocco), e ribadita dal nuovo art. 57-bis c.p., pare indice di una *intentio legis* rivolta a riconoscere un rilievo meramente sussidiario alla loro rispettiva responsabilità, ed un rilievo, si potrebbe soggiungere, limitato a poche situazioni tassative, sembrerebbe tuttavia altrettanto, e forse più fondato, suggerire una soluzione diversa: affermare che la possibilità di perseguire l'autore per la soprav-

venuta scoperta della sua identità impedisce la condanna dell'editore. Una soluzione che, facile per chi concepisce il requisito *de quo* come una condizione di punibilità, nel quadro della tesi che lo intende invece come un elemento essenziale del reato non può essere raggiunta se non con una costruzione che, di nuovo, suscita fondati motivi di perplessità: configurando cioè la scoperta del nome dell'autore come una causa estintiva — della quale non v'è però traccia nella dizione legislativa — del reato preveduto dall'art. 57-*bis* c.p.

Questo precisato, si analizzi ora il requisito « autore, o editore, non imputabile ». Sotto tale profilo rileva ovviamente, prima di tutto, lo stato di incapacità di intendere e di volere in cui si trovava l'autore quando ha steso, e successivamente consegnato per la pubblicazione, lo scritto contenente un reato, o versava l'editore quando ha controllato e ordinato la pubblicazione del medesimo: condizione di non imputabilità che vale ovviamente ad escludere l'applicazione della pena ad entrambi tali soggetti. Opera tuttavia altresì, nei limiti in cui l'ordinamento dà ad essa rilievo, la non imputabilità sopravvenuta? ⁽²²⁾.

Ove si rispondesse affermativamente, le situazioni che potrebbero venire sussunte nel quadro del requisito *de quo* varierebbero a seconda che esso fosse inteso come un elemento essenziale del reato, ovvero come una condizione obbiettiva di punibilità: nel primo caso, infatti, dato che lo stato di incapacità di intendere e di volere verrebbe a condizionare l'esistenza stessa del dovere di cui si fa carico all'editore ed allo stampatore, potrebbe trattarsi, tutt'al più, di non imputabilità insorta dopo la consegna del manoscritto rispettivamente all'editore od allo stampatore, ma prima del momento in cui essi lo hanno pubblicato o stampato; nel secondo, invece, di non imputabilità sopravvenuta anche successivamente, purchè in data anteriore a quella della pronuncia della sentenza di condanna.

(22) Sul problema v. § 5 di questo capitolo.

Alla luce di quanto siamo venuti esponendo risulta dunque dimostrato che l'alternativa « elemento essenziale-condizione oggettiva di punibilità » ha una importanza che va ben al di là della mera rilevanza, o irrilevanza, dell'errore scusabile, ma incide sullo stesso significato dei requisiti che si qualificano nell'uno ovvero nell'altro modo. Questo precisato, ritorniamo al punto dal quale abbiamo preso le mosse: la valutazione delle due tesi alla luce delle conseguenze che si collegano alla adozione di ciascuna di esse.

Le divergenze riscontrabili nel quadro del concetto di « non imputabilità » non appaiono, tutto sommato, molto indicative⁽²³⁾; ben più illuminanti sono invece quelle rilevabili in tema di autore « ignoto ». Sostenere che si tratta di un requisito essenziale del fatto, abbiamo constatato, induce ad attribuire a tale requisito un significato — autore ignoto all'editore o allo stampatore nel momento in cui essi hanno agito — che pone l'interprete di fronte a problemi di non facile soluzione: o ad accettare dei risultati che contrastano con le esigenze che l'art. 57-bis c.p. sembra destinato a garantire, ovvero a cercare correttivi che, non giustificati dalla lettera della legge, non potrebbero pertanto eliminare i motivi di perplessità. Seguire la concezione opposta permette di riconoscergli invece una portata — autore del quale non si riesce a chiarire l'identità nel corso dell'accertamento giudiziale — che evita ogni difficoltà, e permette di puntualizzare in una dimensione accettabile le linee della disciplina predisposta dall'art. 57 bis c.p. Nel dubbio quest'ultima sembrerebbe quindi soluzione senz'altro preferibile.

(23) Come chiariremo in seguito, è già di per sè dubbio che la incapacità di intendere e di volere sopravvenuta acquisti rilievo ai sensi della fattispecie *de qua*; se l'acquistasse, tutt'al più si potrebbe rilevare che le difficoltà di accertamento cui andrebbero incontro l'editore e lo stampatore che dovessero verificare l'imputabilità, rispettivamente, dell'autore, e dell'autore e dell'editore, risulterebbero vieppiù aggravate, e di qui ricavare un appoggio per la concezione secondo cui si tratterebbe di elementi estrinseci al fatto di reato, i quali non incidono sulla esistenza del dovere penalmente rilevante.

Ma ciò non è tutto: a sostegno della medesima conclusione pare possibile fare perno su ulteriori considerazioni.

Come abbiamo rilevato in precedenza, la legislazione del 1930 era chiaramente ispirata al principio della rilevanza oggettiva dei requisiti dei quali stiamo discutendo; il problema relativo ad un loro eventuale rilievo sul piano dell'oggetto della colpevolezza si pone con l'entrata in vigore della legge 4 marzo 1958. I compilatori della « novella » non hanno tuttavia mostrato di avvertire le questioni che la nuova disciplina è venuta suscitando; ebbene, tale silenzio, oltre che una certa superficialità nell'affrontare un tema tanto delicato, quale era quello di una *novatio legis* nella regolamentazione della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa, potrebbe testimoniare la convinzione che, in ogni caso, l'introduzione del principio della responsabilità colpevole non doveva intaccare l'efficacia, pur sempre obbiettiva, degli elementi ai quali l'art. 57 bis c.p. continua a subordinare l'applicazione della pena all'editore ed allo stampatore.

D'altro canto, secondo un criterio di qualificazione che ricorre di frequente in dottrina, le condizioni di punibilità si differenzerebbero dagli elementi essenziali del reato perchè, mentre questi ultimi concorrerebbero a delimitare l'ambito dell'offesa penalmente rilevante, le prime sarebbero invece estranee alla sostanza dell'interesse protetto, e corrisponderebbero a valutazioni di mera opportunità circa la validità concreta della tutela (applicazione o meno della sanzione all'autore dell'illecito) ⁽²⁴⁾. Ebbene, se si analizza la fattispecie configurata dall'art. 57 bis c.p., è dato rilevare che essa si prefigge di fornire, come già quella prevista nell'art. 57 c.p., una tutela rafforzata agli eventuali soggetti passivi dei reati contenuti negli stampati; tutela rafforzata che si attua attraverso la predisposizione di una particolare responsabilità per colpa che si affianca alla normale re-

(24) Cfr. GALLO, *Il concetto unitario di colpevolezza*, 1951, p. 25.

sponsabilità per dolo. In questa prospettiva non sembra di conseguenza impossibile affermare che i requisiti dei quali si discute, più che incidere sulla sostanza dell'interesse protetto — interesse a che col mezzo della stampa non sia leso l'onore di una persona, violato il prestigio di un pubblico ufficiale, non si attenti alla sicurezza dello stato, e via dicendo —, si limitano a concorrere, in un momento successivo all'avvenuta lesione, alla ripartizione del carico sanzionatorio fra coloro — autore, editore e stampatore — che sono intervenuti nell'*iter* che ha condotto alla pubblicazione di uno scritto contenente un reato.

Ed infine ci si potrebbe ricollegare a quanto abbiamo osservato all'inizio del nostro discorso. Come si ricorderà, abbiamo sottolineato che una remora alla accettazione della tesi che concepisce gli elementi in parola come condizioni obbiettive di punibilità può essere offerta dalla constatazione che su tale base l'editore e lo stampatore parrebbero tenuti a controllare il contenuto di tutti gli scritti che rispettivamente pubblicano o stampano: un compito cui essi difficilmente sembrerebbero materialmente in grado di assolvere.

Se peraltro nel quadro di una indagine più approfondita sulla condotta che rileva ai sensi dell'art. 57 bis c.p. si dovesse accertare che tale compito è, in realtà, assai meno gravoso di quanto appare a prima vista, ogni ostacolo alla accettazione della tesi che sembra, a questo punto, comunque già imporsi come preferibile parrebbe destinato a cadere.

Cerchiamo dunque di chiarire in che cosa, esattamente, consista la condotta colposa per la quale autore e stampatore sono chiamati a rispondere.

3. Abbiamo già avuto modo di rilevare che l'art. 57 bis c.p. richiama esplicitamente il contenuto del precedente articolo 57 c.p. Su questa base parrebbe semplice affermare che l'editore e lo stampatore sono destinatari di un obbligo di con-

trollo sul contenuto del periodico ⁽²⁵⁾; e non soltanto: di quel medesimo obbligo, con uguale intensità ed ampiezza, che l'art. 57 c.p. enuncia a carico del direttore o vice-direttore responsabile.

Come si ricorderà, in sede di ricostruzione della condotta omissiva che acquista rilievo ai sensi dell'art. 57 c.p. abbiamo assunto una posizione sfumata. Constatato che sarebbe assurdo esigere che il direttore compia da solo, e sempre, l'intera attività di controllo sul contenuto del periodico, abbiamo sostenuto che egli è legittimato, e talvolta addirittura obbligato, a predisporre un meccanismo adeguato di vigilanza; ad affidare cioè a collaboratori fidati singole operazioni di controllo, riservandosi in ogni caso il compito di seguire l'attività di questi soggetti, di decidere nei casi dubbi, di intervenire quante volte ne ravvisi l'opportunità, e via dicendo ⁽²⁶⁾.

Orbene, stabilito che lo stesso direttore di un periodico può ottemperare all'obbligo che si ricava dall'art. 57 c.p. servendosi di persone che cooperano con lui all'esplicazione del controllo, sul presupposto che l'art. 57 bis c.p. dia corpo alla medesima condotta omissiva descritta dall'art. 57 c.p. si dovrebbe ovviamente affermare che una analoga possibilità di delegare ad altri l'esercizio concreto del controllo, sia pure con i limiti che siamo venuti individuando, è riconosciuta all'editore ed allo stampatore. E si tratterebbe di una puntualizzazione che già di per sè potrebbe servire a rendere concretamente realizzabile l'eventuale obbligo di vigilanza sul contenuto di tutti gli scritti che essi pubblicano o stampano.

Questo precisato, vediamo tuttavia se nella specie sia possibile andare ancora oltre. A tale scopo si consideri la condotta che acquista rilievo penale ai sensi, rispettivamente, degli artt. 57 e 57 bis c.p., alla luce della attività che il direttore da un

⁽²⁵⁾ Così, infatti, FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 60; NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1138; PANNAIN, *La responsabilità*, cit., p. 214.

⁽²⁶⁾ V. *retro*, § 10 del cap. II.

lato, l'editore e lo stampatore dall'altro, sono chiamati ad esplicare nell'ambito del loro settore di lavoro.

Il direttore (in particolare quello dei giornali), come da più parti, in dottrina e giurisprudenza, è stato rilevato, ha quale suo compito principale e specifico di determinare il contenuto concreto del periodico; egli è di conseguenza chiamato a svolgere una attività che comporta necessariamente un controllo su quanto viene stampato, una interferenza continua con l'oggetto della pubblicazione ⁽²⁷⁾.

L'editore e lo stampatore, al contrario, esplicano una attività che nella sua dimensione caratteristica presuppone tutt'altre incombenze.

Il primo potrà ovviamente tracciare le linee generali della sua attività editoriale, predeterminare i settori in cui intende specializzarsi, e via dicendo. In genere non interferirà tuttavia sul contenuto di ciò che gli viene presentato dagli autori; esaurito il suo compito « di controllo » nella cernita dei manoscritti della cui pubblicazione intende assumere il rischio, egli si occuperà specificamente, e principalmente, della organizzazione e della amministrazione della sua impresa editoriale ⁽²⁸⁾.

Il secondo, a sua volta, assumendo l'impresa dello stampaggio, si impegna a curare, appunto, la stampa di quanto gli viene da chiunque, editore e non editore, presentato; e non è necessario avere una grande pratica della sua attività per rendersi conto che egli, lungi dal fissare una determinata impronta al contenuto di ciò che si appresta a « comporre », sarà soprat-

⁽²⁷⁾ Sui poteri e sulle funzioni del direttore di giornale cfr. CUOMO, *Libertà*, cit., p. 110 s.; nonché CANTARANO, *Regime*, cit., p. 149 s.; nella dottrina meno recente v. d'altronde MONACO, *Le attribuzioni*, cit., p. 614 ss.; in giurisprudenza cfr. Corte App. Roma 14 maggio 1951, in *Giust. pen.*, 1951, II, c. 649.

⁽²⁸⁾ La differenza fra le funzioni dell'editore e del direttore si rivela con particolare evidenza ove si consideri l'opera di ciascuno di essi nei confronti della stessa stampa periodica. Sul punto v. CUOMO, *Libertà*, cit., p. 114.

tutto, specificamente, impegnato nella organizzazione del lavoro di stampaggio ⁽²⁹⁾.

Alla stregua di queste rapide, ma al nostro scopo sufficienti, considerazioni, la disciplina enunciata dall'art. 57 c.p. si rivela, nei confronti del direttore o del vice-direttore responsabile, pienamente giustificata: poichè l'attività di questi soggetti presuppone un contatto stretto e continuo con il contenuto del periodico, pare senz'altro corretto, quasi naturale, centrare la loro responsabilità penale nella omissione di quel particolare controllo necessario al fine di evitare che vengano commessi reati.

Lo stesso motivo che giustifica la disciplina di cui all'art. 57 c.p., induce peraltro a ritenere che una analoga costruzione in chiave omissiva non sia ugualmente convincente in tema di responsabilità dell'editore e dello stampatore. Poichè, come abbiamo chiarito, il nucleo della attività di questi soggetti non consiste tanto nel controllo sul contenuto di ciò che essi pubblicano o stampano, bensì nella organizzazione della loro rispettiva impresa, nei loro confronti sembrerebbe pertanto ragionevole configurare l'illecito penale sotto il profilo, diverso, della pubblicazione ovvero dello stampaggio colposo di scritti contenenti reati.

È tuttavia possibile, stante l'attuale disciplina dei reati commessi col mezzo della stampa, considerare diritto vigente questa che, per il momento, sembra presentarsi come semplice istanza *de iure condendo*? E ancora: ammesso che sia consentito rispondere affermativamente, in che cosa si differenzerebbe, esattamente, questa nuova costruzione rispetto a quella che parrebbe imposta dalla lettera della legge?

Iniziamo dal primo quesito. Se l'esegesi dell'art. 57 bis c.p. portasse a constatare che la clausola di rinvio alle disposizioni di cui all'art. 57 c.p. risponde al criterio di un rigoroso

(29) Sulla figura e sull'attività dello stampatore cfr., per tutti, CANTARANO, *Regime*, cit., p. 147 s.

richiamo dell'intero enunciato di quest'ultimo, l'interprete sarebbe ovviamente vincolato a costruire la condotta del reato dell'editore e dello stampatore sulla matrice offerta dalla disciplina della stampa periodica. Ed a meno che non si ritenesse di potere intendere come richiamata la sostanza anzichè la forma di quella disciplina — intendere in altre parole richiamato il principio secondo cui dei reati commessi col mezzo della stampa si risponde per avere contribuito colposamente alla realizzazione di un illecito tramite l'esplicazione della condotta caratteristica che ciascun soggetto è chiamato a svolgere (nel caso del direttore omesso controllo o controllo negligente, in quello dell'editore e dello stampatore pubblicazione o stampaggio colposo) — non si potrebbe sfuggire alla necessità di configurare, anche nell'ipotesi di cui all'art. 57 bis c.p., la condotta illecita come omissione di controllo doveroso.

Nelle pagine precedenti abbiamo peraltro avuto modo di chiarire come si tratti di una clausola infelice, che soltanto in apparenza involge l'intera proposizione normativa di cui all'art. 57 c.p.: il meccanismo del rinvio trova infatti un primo, e sicuro elemento di frattura nell'essere la responsabilità del direttore cumulativa a quella dell'autore, quella dell'editore e dello stampatore meramente sussidiaria ⁽³⁰⁾. Ebbene, nella prospettiva offerta da questo scarso rigore tecnico della formulazione dell'art. 57 bis non pare impossibile sostenere che l'interprete è legittimato a cercare, al di là della lettera, ed alla stregua di elementi diversi, la soluzione che meglio si concilia con l'attività che editore e stampatore sono chiamati ad eseguire. Dove, si badi, non si fa che utilizzare, adattato alla fattispecie configurata dall'art. 57-bis c.p., il medesimo tipo di argomentazione che ci è servito a risolvere il problema relativo al contenuto dei doveri di cui l'art. 57 c.p. fa carico al direttore responsabile di un periodico.

⁽³⁰⁾ *Retro*, questo cap., § I.

Come abbiamo ormai ripetutamente rilevato, la lettera dell'art. 57 c.p. sembra imporre a questo soggetto di vigilare personalmente sull'intero contenuto dello stampato; di fronte alle conseguenze aberranti cui su tale base si giungerebbe, non abbiamo tuttavia esitato a ricostruire altrimenti, avendo riguardo alle caratteristiche specifiche di ciascuna specie di periodico, le linee della condotta di cui gli si deve fare carico⁽³¹⁾. Una analoga libertà di modellare il contenuto del dovere penalmente rilevante alla luce delle caratteristiche di ciascuna situazione specifica dovrebbe dunque essere riconosciuta anche nel caso dell'art. 57 bis c.p.: come possibilità, appunto, di costruire positivamente la condotta tipica alla cui realizzazione si collega la responsabilità penale dell'editore e dello stampatore.

Ammettiamo dunque che sia consentito sostenere che tali soggetti rispondono perchè hanno pubblicato, o stampato colposamente, scritti contenenti reati. A prima vista potrebbe sembrare che in realtà si tratti di una semplice innovazione verbale, alla quale non si accompagna alcuna modificazione di sostanza. Nel momento in cui ci si domandi quando si potrà dire che si è verificata una pubblicazione, o uno stampaggio colposo, taluno potrebbe infatti rilevare, si dovrà rispondere che sarà presente la prima quando l'editore non ha preventivamente controllato, o ha vigilato negligenemente sul contenuto dello scritto, ed il secondo quando sia lo stampatore ad avere ommesso, od esercitato negligenemente, il controllo stesso; il che significa che, nella sostanza, la responsabilità resterà in ogni caso collegata alla omissione del controllo necessario ad impedire che col mezzo della stampa vengano commessi illeciti penali.

Tale obiezione ci sembrerebbe peraltro superabile ad un esame appena più attento. Costruendo la condotta tipica come omissione di controllo doveroso, l'abbiamo sottolineato trattando della responsabilità penale del direttore, al destinatario

(31) Su questo punto v. *retro*, cap. II, § 10.

dell'obbligo potrà, sì, essere concesso di servirsi di collaboratori per l'espletamento di singole operazioni di vigilanza; tale destinatario, in quanto soggetto al quale la legge accolla personalmente la responsabilità del controllo stesso, non potrà tuttavia essere esentato dal dovere di seguire di persona, e costantemente, l'attività di coloro che collaborano con lui, di accollarsi la decisione nei casi dubbi, di impartire le direttive sul modo col quale il lavoro dovrà essere di volta in volta eseguito, e via dicendo ⁽³²⁾. Individuata la tipicità della condotta nel fatto della pubblicazione o dello stampaggio colposo di scritti contenenti reati, si potrà invece fare a meno anche di questa, sia pure limitata, partecipazione diretta del soggetto responsabile all'attività di controllo sul contenuto degli scritti destinati ad essere stampati e pubblicati; si potrà sostenere cioè che ad escludere la colpa è sufficiente che editore e stampatore abbiano preconstituito un meccanismo adeguato di vigilanza tale da ridurre al minimo i rischi di pubblicazioni criminose, affidando a persone competenti e sicure il compito di verificare il contenuto degli scritti, ma senza che al di là di istruzioni generali o particolari si richieda loro un intervento costante, capillare, in sede di esercizio del controllo stesso ⁽³³⁾.

Individuata la differenza fra la condotta che l'art. 57 c.p. impone al direttore, e quella di cui l'art. 57 bis c.p. fa verosimilmente carico all'editore ed allo stampatore, in una minore

⁽³²⁾ V. *retro*, cap. II, § 10.

⁽³³⁾ Nè si obietti che in questo modo si darebbe implicitamente corpo ad una responsabilità dell'editore e dello stampatore per fatto altrui (il fatto di coloro che eseguono male il controllo). Ciò non sarebbe esatto, perchè la responsabilità trova pur sempre il suo fondamento nella condotta, loro propria, di pubblicazione o stampaggio dello scritto, condotta qualificata dalla violazione delle cautele (mancata preconstituzione di un meccanismo di controllo; colposa preconstituzione di un meccanismo inadeguato) imposte dalla legge al fine di prevenire la realizzazione di reati a mezzo stampa. Responsabilità per fatto proprio, quindi, allo stesso modo in cui è responsabilità per fatto proprio, ad esempio, quella dell'automobilista che, avendo omesso di fare controllare da un meccanico i freni della sua vettura, o avendoli fatti controllare da persona palesemente incapace, a causa del loro cattivo funzionamento cagiona la morte di un uomo.

o maggiore possibilità di stacco fra l'espletamento concreto del controllo sul contenuto dello stampato, e l'attività personale del soggetto responsabile a titolo di colpa⁽³⁴⁾, dobbiamo ora cercare di precisare ulteriormente i contorni della regola di condotta la cui violazione permette di qualificare come colposa la pubblicazione o lo stampaggio di scritti contenenti reati.

Si tratta di un problema ovviamente analogo a quello che abbiamo affrontato, nel capitolo che precede, trattando della responsabilità penale del direttore di periodico; di un problema che dovrà pertanto essere risolto alla stregua dei medesimi principi di carattere generale.

Innanzitutto si dovrà, pertanto, sottolineare che ci si trova di fronte ad una attività qualificabile — agli effetti del fenomeno « realizzazione di un illecito penale » — come « pericolosa »⁽³⁵⁾; che nei suoi confronti si dovrà quindi utilizzare quel particolare schema di condotta colposa che rileva agli effetti di tale specie di attività, ed in conseguenza affermare che pure ai soggetti chiamati a rispondere ai sensi dell'art. 57 bis c.p. potranno essere imposte quelle sole cautele che, senza incidere sulla essenzialità del comportamento consentito di pubblicazione o stampaggio, permettono di ridurre al minimo la eventualità che col mezzo della stampa siano commessi reati⁽³⁶⁾.

In secondo luogo occorrerà d'altronde osservare che, di nuovo, la legge sintetizza in una proposizione normativa unica la disciplina giuridica di situazioni assai diverse fra loro: grande impresa editoriale, medio editore, e così via fino al piccolo tipografo. Per cui l'interprete, come già nel caso della responsabilità penale per i reati commessi a mezzo di un periodico⁽³⁷⁾,

(34) Questo aspetto è messo bene in chiaro dalla dottrina tedesca. V., da ultimo, LÖFFLER, *Presserecht*, cit., p. 360 s., e autori ivi citati.

(35) Nel senso che, data la mole di scritti che rispettivamente pubblicano o stampano, editore e stampatore non potranno mai essere certi che in essi non si contengano illeciti penali.

(36) Per la dimostrazione, e le relative indicazioni bibliografiche, v. capitolo II, § 9.

(37) V. cap. II, § 10.

non potrà essere obbligato a cercare una soluzione unitaria, poco idonea a funzionare nei confronti di tutte le situazioni riconducibili alla comune matrice legislativa; dovrà essere legittimato invece a suggerire risposte differenziate, le quali permettano di adeguare il contenuto dei doveri di cui si fa carico a ciascun editore ed a ciascun stampatore alle caratteristiche di ciascuna situazione concreta.

Alla stregua di queste precisazioni di carattere generale sarà di conseguenza possibile riproporre, sia pure adattata alla nuova materia, la medesima tipologia di comportamenti che abbiamo visto imporsi nei confronti della fattispecie di responsabilità del direttore di un periodico ⁽³⁸⁾.

Nel caso delle grandi imprese editoriali, o delle più grosse stamperie, come nel caso dei grandi giornali quotidiani, sarebbe assurdo richiedere al soggetto di eseguire personalmente il controllo sul contenuto dei manoscritti destinati alla pubblicazione; se non si vuole vanificare nei fatti la vigilanza richiesta dalla legge, e si intende evitare il ritorno a forme di responsabilità «di posizione», occorre legittimare, o addirittura costringere l'editore e lo stampatore ad utilizzare l'opera di collaboratori ai quali affidare le singole operazioni di vigilanza. Come abbiamo cercato di chiarire testè, nella specie sembra anzi consentito sostenere che editore e stampatore possono limitarsi a preconstituire tale schema di controllo, ed a curare che esso funzioni, senza che siano altresì obbligati a seguire l'esercizio del controllo stesso con la continuità e la partecipazione che si esige invece dal direttore di un periodico.

Al margine opposto, nel caso del piccolo tipografo, o di chi esercita l'editoria a livelli quasi artigianali, come nel caso del direttore del piccolo foglio locale, il discorso ovviamente cambia. Accertato che la preconstituzione di un meccanismo del tipo di quello richiesto nelle imprese di ampie proporzioni potrebbe

(38) V. appunto cap. II, § 10.

soffocare la stessa attività tipografica od editoriale, dovrà senz'altro essere consentito al titolare di esercitare personalmente il controllo su ciò che si appresta a stampare o a pubblicare; un compito che questa volta, stante la dimensione ridotta della sua attività, può essere richiesto senza che ciò significhi annullare nei fatti il principio di responsabilità colposa enunciato nella disposizione incriminatrice.

Fra questi due estremi si pongono, infine, numerose situazioni intermedie, nelle quali a seconda della ampiezza dell'impresa si potrà continuare ad ammettere un sistema di vigilanza esercitato dall'editore e dallo stampatore, o comunque con l'intervento dell'uno o dell'altro; ovvero richiedere la preconstituzione di meccanismi di controllo adeguati, ciascuno, alla dimensione della impresa.

Così frazionata la regola di condotta richiesta, nelle diverse situazioni, ai titolari di una organizzazione editoriale o tipografica, si pone ora, come già nei confronti della fattispecie configurata dall'art. 57 c.p., un ulteriore, delicato problema: occorre domandarsi cioè quale è la « misura » della diligenza che a ciascun livello — grande impresa editoriale, medio editore, piccola tipografia ecc. — si esige dall'editore o dallo stampatore perchè la colpa possa essere esclusa.

Già abbiamo rilevato che si tratta di un quesito che si riallaccia ad un problema che investe l'intera materia della colpa, e che su tale piano ha visto impegnata la migliore dottrina penalistica in un continuo alternarsi di soluzioni diverse ⁽³⁹⁾. A nostro avviso, già l'abbiamo chiarito, scartate le posizioni estreme — da un lato quella che tende a soggettivizzare il rimprovero in cui si sostanzia la colpa, adeguandola alle infinite condizioni personali capaci di impedire il processo di rappresentazione, nonchè a tutte le note che contraddistinguono la situazione concreta, allo stesso modo in grado di interferire sul pro-

(39) *Retro*, cap. II, § 10.

cesso di rappresentazione; dall'altro quella che viene ad obbiettivizzare la colpa stessa sul metro di un unico modello di agente che giudica *ex ante* —, occorre aderire ad una soluzione mediana. Occorre servirsi cioè, sì, di modelli astratti, di modelli che si ricavano tuttavia « dal campo di azione e di vita di cui di volta in volta si tratta », che si individualizzano quindi « in relazione a ciascun tipo di attività che il soggetto è chiamato ad operare », e che « trovano pertanto, pur mantenendosi sul piano di una moderata astrazione, una sufficiente aderenza alla situazione concreta » (40).

Muovendo da queste premesse di carattere generale, nel caso di specie sarà dunque necessario domandarsi, in relazione a ciascun « modello » prospettabile di editore e di tipografo, che cosa si potrà, ragionevolmente, esigere da ognuno di essi allo scopo di ridurre al minimo i rischi che negli stampati si contengano reati, senza che nel contempo la vigilanza imposta venga ad impedire o ad ostacolare in una dimensione rilevante la stessa attività editoriale o tipografica.

Si consideri, ad esempio, il caso del piccolo stampatore. Poichè non è pensabile che l'ordinamento gli imponga di pagare una persona che eserciti per lui il controllo del materiale destinato alla stampa, si dovrà riconoscere che egli può compiere personalmente l'attività cui lo richiama l'art. 57 bis c.p. Nell'accertare la sua eventuale colpa, occorrerà comunque operare un giudizio che tenga conto di quello che è il livello medio di cultura delle persone che esercitano tale specie di lavoro; per cui, se non è dato reperire, in concreto, un grado di preparazione superiore alla media (41), non si potrà richieder gli nulla più di un esame sommario che valga ad individuare quei passi dove con più evidenza, tenuto conto delle espressioni usate, del-

(40) V. autori citati *retro*, cap. II, § 10.

(41) Sulla necessità di integrare il modello astratto con le eventuali qualità superiori del singolo agente v., sempre, cap. II, § 10 e autori ivi citati.

l'oggetto dello scritto, delle persone che lo hanno consegnato per la stampa ecc., pare profilarsi l'esistenza di reati.

Al margine opposto, nel caso delle grandi imprese editoriali, si potrà esigere invece un controllo più penetrante, operato da persone in grado di rendersi maggiormente conto della possibile presenza di passi contenenti reati. L'editore potrà di conseguenza addurre la mancanza di colpa soltanto nel caso in cui abbia preconstituito un sistema di controllo efficiente, ripartendo fra persone competenti l'incarico di leggere gli scritti destinati ad essere pubblicati, magari affidando ad una persona particolarmente qualificata il compito di organizzare in concreto, e seguire, l'esercizio del controllo stesso.

Nel caso del piccolo editore si potrà ritornare al sistema del controllo personale. Da lui si potrà esigere tuttavia un esame più incisivo di quello che si richiede allo stampatore. E così via ⁽⁴²⁾.

Tutto questo precisato, ritorniamo al punto dal quale abbiamo preso le mosse.

Chiarito che determinati elementi inducono a qualificare come mere condizioni di punibilità i requisiti « autore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile » di cui è menzione nell'art. 57 bis c.p., avevamo osservato che un ostacolo alla accettazione di questa tesi poteva essere frapposto dalla constatazione che su tale base l'editore e lo stampatore sarebbero stati tenuti a controllare tutti gli scritti loro consegnati per la pubblicazione o lo stampaggio. Questo ostacolo, avevamo tuttavia subito soggiunto, potrebbe cadere se nel quadro di una analisi approfondita della condotta che rileva ai sensi dell'art. 57 bis c.p. si dovesse accertare che il compito

⁽⁴²⁾ Alla luce di queste considerazioni le perplessità avanzate dalla dottrina circa la possibilità che nel quadro della fattispecie tipicizzata dall'art. 57-bis c.p. possa avere effettivamente rilievo la colpa (v. CAPALOZZA, citato nella nota 13 di questo capitolo) ci sembrano superabili: nei confronti di ciascuna situazione particolare è infatti configurabile una regola di condotta adeguata alla realtà, la cui inosservanza può senz'altro costituire la colpa.

predetto di controllo è, in realtà, meno gravoso di quanto può a prima vista sembrare.

Ebbene, alla luce delle considerazioni che siamo venuti testè sviluppando ci pare che tale dimostrazione sia stata raggiunta.

Editore e stampatore, ci sembra dunque consentito concludere, sono, sì, assoggettabili a pena nella sola misura in cui sia presente un autore ignoto o non imputabile, o altresì un editore non indicato o non imputabile a sua volta. Essi sono, in ogni caso, tenuti a curare il controllo di ogni scritto che pubblicano o stampano, e la violazione di quest'obbligo potrà dare luogo di per sè al fatto illecito, configurato dall'art. 57-bis c.p., di pubblicazione o stampaggio colposo di uno scritto contenente un reato.

A questa soluzione taluno potrà obbiettare, è vero, che stante il meccanismo di punibilità pur sempre « a cascata » tipicizzato dalla legge, i soggetti dei quali si discute saranno in pratica indotti a controllare quei soli testi che provengano loro da persone della cui identità o imputabilità essi non siano certi⁽⁴³⁾. Ciò nulla toglie, tuttavia, alla validità della tesi che siamo venuti profilando: l'editore e lo stampatore che non ottemperino al dovere che si ricava dall'art. 57 bis c.p. correranno infatti, comunque, il rischio di subire una condanna penale ove in sede di accertamento giudiziale si constatasse la non imputabilità, o la impossibilità di individuare l'identità delle persone che essi ritenevano per errore capaci di intendere e di volere, o note.

D'altro canto la soluzione suggerita, l'imposizione di un controllo su tutti gli scritti destinati alla pubblicazione, può trovare una ulteriore, e convincente giustificazione alla luce della *ratio* che è a fondamento della disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa specificamente configurata dalla legislazione penale italiana.

(43) E che in questa prospettiva, pertanto, la tesi che abbiamo respinto si adegua più di quella che abbiamo accettata alla realtà dei fatti.

Si consideri infatti la fattispecie di responsabilità del direttore per i reati compiuti tramite la stampa periodica. Essa si rivela chiaramente ispirata dalla volontà di preconstituire un sistema di tutela rafforzata del soggetto passivo in considerazione del mezzo particolarmente pericoloso usato per la realizzazione del reato⁽⁴⁴⁾; tutela rafforzata che si è ottenuta affiancando alla normale responsabilità dolosa dell'autore una responsabilità colposa del direttore che non abbia esercitato sul contenuto del periodico il controllo necessario ad evitare la commissione di reati.

Come sappiamo, l'art. 57 bis c.p. alla responsabilità concorrente dell'autore e del direttore sostituisce una responsabilità meramente sussidiaria dell'editore e dello stampatore. A prima vista potrebbe sembrare che la ragione di questo mutamento possa essere ravvisata nella minore pericolosità del mezzo « stampa non periodica » rispetto a quello « stampa periodica », minore pericolosità che può avere appunto indotto il legislatore a circoscrivere lo spazio in cui ai « responsabili colposi » la sanzione può essere effettivamente irrogata. Sarebbe questa, tuttavia, una spiegazione affrettata, destinata a cadere non appena si constatasse che numerosi sono i casi in cui uno stampato non periodico può essere ugualmente, o addirittura ancor più nocivo di quello periodico (si pensi, ad esempio, al volume scandalistico di successo confrontato con il piccolo giornale locale di scarsa diffusione).

Scartata questa spiegazione, la *ratio* che andiamo cercando va dunque individuata altrimenti. A tale scopo si mediti sulla posizione, e sulla funzione, del direttore da un lato, e dell'editore e dello stampatore dall'altro. Come abbiamo chiarito⁽⁴⁵⁾, il primo è chiamato a svolgere una attività che implica una interferenza continua sul contenuto del periodico; in certo senso egli potrebbe essere considerato come l'autore dell'opera col-

(44) Per tutti v. NUVOLONE, *Reati*, cit., p. 13 ss.

(45) V. *retro*, questo cap., § 3.

lettiva « periodico » (⁴⁶). L'editore e lo stampatore, al contrario, di regola non influiscono sul contenuto degli scritti che pubblicano o stampano, ma si limitano ad organizzare le operazioni di pubblicazione o di stampaggio.

Ebbene, in questa prospettiva può apparire effettivamente giustificato dosare diversamente la loro responsabilità penale, pur fondata su di una analoga omissione di controllo (⁴⁷): considerare il primo, in quanto autore « sostanziale » del giornale, responsabile sempre ove non abbia colposamente impedito la realizzazione di un reato a mezzo stampa; e ritenere invece punibili editore e stampatore, che pure abbiano trasgredito i doveri di polizia cui li richiama la legge penale, nella misura in cui difetti un responsabile primario.

Ma stabilito che fra stampa periodica e stampa non periodica non può essere ravvisato un differente grado di pericolosità; e chiarito che la diversa configurazione della responsabilità negli artt. 57 e 57 bis c.p. trova, verosimilmente, la sua spiegazione nella diversa specie di attività caratteristica che direttore da un lato, ed editore e stampatore dall'altro, sono chiamati ad esplicare, v'è un solo modo per garantire comunque, ed in una dimensione coerente, il rispetto di quella tutela rafforzata che abbiamo visto ispirare la legislazione penale in materia di stampa periodica, ma che si impone ugualmente nei confronti della stampa non periodica: obbligare appunto anche l'editore e lo stampatore, pure se non punibili per la mancanza delle condizioni che rendono effettiva la responsabilità configurata a loro carico, a controllare tutti gli scritti destinati ad essere pubblicati.

Il che corrisponde, appunto, alla soluzione che abbiamo testè suggerito.

(⁴⁶) V. art. 7 della legge 22 aprile 1941 n. 633. Sul punto cfr. ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, 3^a ed., 1960, p. 778; PIOLA CASSELLI, *Diritto di autore*, 1943, p. 229 ss.

(⁴⁷) Analoga, ma con le differenze testè precisate: v. questo cap., § 3.

4. Nelle pagine che precedono abbiamo parlato di « dovere » dell'editore e dello stampatore di curare il controllo degli scritti che rispettivamente pubblicano o stampano. Si tratta di una qualificazione, tuttavia, davvero corretta? Taluno potrebbe infatti sostenere che piuttosto che di « obbligo » si deve parlare di « onere » che incombe su chi intenda evitare il rischio di rispondere penalmente per la pubblicazione o lo stampaggio colposo di uno scritto contenente un reato.

Questa precisazione, egli potrebbe soggiungere, non ha d'altronde un mero rilievo dogmatico-classificatorio; ad essa si collegano conseguenze pratiche, se non agli effetti penali, in materia di responsabilità civile. Affermare che l'editore e lo stampatore hanno il dovere di controllare il contenuto degli stampati, significa riconoscere la natura di « torto », di « illecito », al semplice fatto della omissione, quand'anche non sia seguita dalla realizzazione di un reato; « torto » che varrebbe a qualificare come « ingiusto » l'eventuale danno patrimoniale (non concretante un reato) arrecato a taluno dal contenuto della pubblicazione, ed a fare di conseguenza nascere a carico dei soggetti surriferiti responsabilità civile *ex art.* 2043 c.c. Sostenere che si tratta invece di un semplice « onere » significa negare che l'omissione concreti per sè sola un « torto », ed a ritenere pertanto che l'editore e lo stampatore non sono tenuti a risarcire il danno patrimoniale cagionato dallo stampato.

A noi sembra che impostato in termini così generali il problema non abbia comunque ragione di porsi. Anche ammesso che dall'art. 57 bis c.p. si ricavi l'« obbligo » di controllare il contenuto degli scritti destinati ad essere pubblicati, si tratterebbe pur sempre di un obbligo « finalizzato all'accertamento dei reati », di un dovere che non servirebbe quindi a qualificare come illecita, per sè sola, l'omissione.

Piuttosto, il discorso relativo alla responsabilità civile potrebbe riaprirsi nel caso in cui si sia realizzato un reato: in questa ipotesi l'editore e lo stampatore sono chiamati a rispon-

dere civilmente sempre dei danni eventualmente cagionati dall'illecito penale contenuto nello stampato, anche quando l'autore sia noto ed imputabile, o, ignoto o non imputabile l'autore, l'editore sia imputabile ed indicato, ovvero nei limiti in cui scatta la loro responsabilità penale sussidiaria?

Ragioniamo alla luce della costruzione della fattispecie criminosa configurata nell'art. 57 bis c.p. che abbiamo prospettato nelle pagine precedenti. Alla sua stregua non v'è dubbio che sembrerebbe fondato rispondere nel primo senso.

Se infatti avessimo sostenuto che i requisiti « autore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile » incidono sul contenuto del dovere penalmente rilevante, nel senso che editore e stampatore sono tenuti a controllare i soli scritti che provengono loro da autori ignoti o non imputabili, e da editori altresì non indicati o non imputabili, dovremmo ovviamente negare che l'editore il quale non ha curato il controllo di uno scritto di autore noto e imputabile possa rispondere civilmente del reato che non ha impedito (egli non avrebbe, invero, violato alcun dovere posto a suo carico). Avendo affermato che egli è invece obbligato a controllare tutti gli scritti allo scopo di evitare la realizzazione di illeciti penali, salvo a risultare punibile nella sola misura in cui siano presenti le condizioni indicate nell'art. 57-bis c.p., la risposta viene a mutare: la pubblicazione di uno stampato criminoso, colposa perchè caratterizzata dalla omissione del controllo imposto dalla legge, verrebbe a concretare di per sè l'illecito previsto dall'art. 57-bis c.p.; l'editore, anche se « non punibile » per la mancanza di una condizione, sembrerebbe di conseguenza chiamato a rispondere dei danni arrecati dallo scritto.

Soluzione accettabile? Si consideri la legislazione sulla stampa: l'art. 11 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 stabilisce esplicitamente, in tema di responsabilità civile, che « per i reati commessi col mezzo della stampa sono civilmente responsabili, in solido con gli autori e fra di loro, il proprietario della pub-

blicazione e l'*editore* ». L'*editore*, si ricava pertanto da questa disposizione, risponde sempre dei danni cagionati dai reati contenuti nello stampato, pure qualora l'autore sia noto ed imputabile. Il che, se da un lato conferma la possibilità di qualificare in termini di dovere il controllo cui egli è chiamato in forza dell'art. 57-*bis* c.p., dall'altro, soprattutto, apporta un elemento importante a sostegno ulteriore della interpretazione che siamo venuti profilando nei paragrafi precedenti.

Accertato che configurare i requisiti « autore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile » come elementi essenziali del fatto significa porre le premesse per negare che editore e stampatore siano tenuti a risarcire il danno cagionato dai reati contenuti negli stampati che provengono loro da autori noti ed imputabili, o da editori indicati ed imputabili, e che considerare — secondo la nostra soluzione — tali requisiti come condizioni di punibilità significa al contrario suggerire una costruzione che permette di ritenerli invece, nelle medesime condizioni, civilmente responsabili; e constatato che la responsabilità civile (quantomeno quella dell'*editore*) è espressamente sancita da una disposizione di legge, ne viene appunto che questa disposizione conferma, implicitamente, la validità della interpretazione che abbiamo visto imporsi come preferibile nelle pagine precedenti.

Ciò precisato, rimane da delineare la posizione dello stampatore. È ovvio che, riconosciuta la responsabilità civile dell'*editore*, essa non può non essere ammessa altresì nei confronti di tale soggetto. Semplicemente occorre precisare che questi, non figurando nell'art. 11 della legge sulla stampa, non potrà essere considerato come responsabile civile « in solido »; risponderà piuttosto per la quota che risulta a suo carico giusta i principi generali (^{47-bis}).

(^{47-bis}) Il motivo della limitazione al solo editore della responsabilità solidale è individuabile nella maggiore forza economica che, almeno di regola, l'*editore* possiede, e nel maggiore contatto con il contenuto dello stampato che caratterizza la sua posizione.

5. Definita la struttura della fattispecie prevista dall'articolo 57-*bis* c.p., dobbiamo ora chiarire il significato che nel suo contesto assumono le espressioni « autore ignoto o non imputabile » e « editore non indicato o non imputabile ».

L'autore deve essere, prima di tutto, « ignoto ». Nelle pagine precedenti abbiamo precisato che la individuazione del contenuto di tale requisito avrebbe suscitato qualche difficoltà ove si fosse sostenuto che esso concreta un elemento essenziale del reato. Sul presupposto che ci si trovi invece di fronte ad una condizione di punibilità, ogni motivo di perplessità viene peraltro a cadere: autore ignoto è quello di cui non si riesce a conoscere l'identità nel corso del procedimento giudiziale.

L'autore può essere altresì « non imputabile ». Nei confronti di questo requisito non interessa tanto precisare qui il suo significato intrinseco — si tratta infatti, ovviamente, della condizione legale di non imputabilità quale si ricava dagli articoli 85 e segg. c.p., — quanto risolvere il problema se alla sua stregua rilevi soltanto la incapacità di intendere e di volere presente nel momento in cui il soggetto ha commesso il fatto, ovvero anche quella sopravvenuta; e prima ancora individuare in quale istante deve essere constatata la esistenza della non imputabilità « concomitante ».

Se l'autore non era imputabile quando ha steso lo scritto contenente un reato, è l'incapacità non è venuta meno nel momento in cui lo ha consegnato all'editore o allo stampatore, non sorge ovviamente problema.

Si immagini però, ora, che egli fosse incapace di intendere e di volere nel primo istante, che la non imputabilità sia tuttavia venuta a cessare anteriormente alla consegna; ovvero che egli, imputabile nel momento in cui ha redatto lo scritto, sia divenuto incapace di intendere e di volere in seguito, comunque prima della consegna stessa. Quale è il « momento » nel quale deve essere valutato, agli effetti dell'art. 57-*bis* c.p., lo stato di non imputabilità?

Come si ricorderà, in precedenza abbiamo chiarito che la pubblicazione è elemento essenziale alla perfezione delle fattispecie configurate negli artt. 57 e 57-*bis* c.p. ⁽⁴⁸⁾. Su questa base non ci sembra seriamente contestabile che l'autore il quale abbia composto uno scritto criminoso in stato di incapacità di intendere e di volere, e poi, cessato tale *status*, abbia cionondimeno deciso di pubblicarlo, debba essere punito quale autore del reato a mezzo stampa posto in essere ⁽⁴⁹⁾; e che la sua responsabilità debba impedire l'insorgere della responsabilità sussidiaria dell'editore e dello stampatore.

Quid iuris, invece, nel caso inverso: che l'autore abbia steso uno scritto contenente un reato in condizione di imputabilità, ma lo abbia consegnato per la pubblicazione in un momento in cui la incapacità di intendere e di volere insorta successivamente alla stesura gli impediva di valutare il significato e le conseguenze di tale suo atto?

Se lo stato di non imputabilità continua ad essere presente nel momento in cui inizia il procedimento penale, e si sostiene che pure la non imputabilità sopravvenuta alla realizzazione dell'intero fatto apre la strada alla responsabilità sussidiaria configurata nell'art. 57-*bis* c.p. ⁽⁵⁰⁾, non v'è dubbio che l'editore e lo stampatore che abbiano pubblicato, o stampato, colposamente lo scritto criminoso debbano essere, in ogni caso, perseguiti penalmente.

⁽⁴⁸⁾ V. *retro*, cap. I, § 4.

⁽⁴⁹⁾ Un problema analogo è stato affrontato dalla dottrina in tema di reati permanenti; ed è stato sostenuto, con una soluzione *mutatis mutandis* analoga a quella prospettata nel testo, che ove il reato sia stato iniziato in condizione di incapacità di intendere e di volere, ma questa sia venuta meno prima del cessare della permanenza, il soggetto il quale cionondimeno ha insistito nella attività criminosa dovrà essere punito. Cfr. MARINI, in PORTIGLIATTI BARBOS e MARINI, *La capacità di intendere e di volere nel sistema penale italiano*, 1964, p. 95; nonché G. BATTAGLINI, *Dir. pen.*, cit., p. 203; MANZINI, *Trattato*, cit., vol. II, p. 123, 134; *contra* FROSALI, *Trattato*, vol. I, cit., p. 443.

⁽⁵⁰⁾ Sul punto v. oltre in questo stesso §.

Ma ammettiamo che si respinga quest'ultima interpretazione⁽⁵¹⁾; ovvero che l'autore prima dell'inizio del processo riacquisti la capacità di intendere e di volere.

Nelle ipotesi in cui gli atti posti in essere in stato di imputabilità (stesura dell'articolo criminoso) non sono di per sè in grado di costituire alcun illecito — e si tratterà, si badi, della netta maggioranza⁽⁵²⁾ — non v'è dubbio che l'autore non potrà essere punito⁽⁵³⁾, e che pertanto dovrà scattare il meccanismo della responsabilità sussidiaria dell'editore e dello stampatore⁽⁵⁴⁾.

(51) La quale, come vedremo (oltre in questo §), pur accettabile, suscita comunque perplessità.

(52) In precedenza abbiamo chiarito (v. retro, cap. I, § 4) che la maggioranza dei reati realizzabili a mezzo stampa presenta una struttura che postula la pubblicazione dell'idea criminosa (ipotesi in cui la disposizione incriminatrice esige che il fatto sia compiuto « pubblicamente »).

Si consideri ora che un autore stenda, in stato di imputabilità, uno scritto contenente uno di tali illeciti (es., vilipendio della religione cattolica) con l'intenzione di pubblicarlo; che tuttavia consegnì tale scritto per la pubblicazione dopo che è insorta una causa di incapacità di intendere e di volere.

La porzione coperta dalla imputabilità (la stesura dello scritto vilipendioso), giusta la struttura del reato, di per sè potrebbe integrare tutt'al più lo schema del tentativo (tentativo di vilipendio della religione cattolica); poichè nelle ipotesi delle quali stiamo discutendo, a seguito della consegna fatta in stato di incapacità, lo scritto vilipendioso è stato pubblicato, non potrà tuttavia parlarsi di tentativo penalmente rilevante, in quanto manca uno dei requisiti enunciati dall'art. 56 c.p., e cioè che « l'evento non si sia verificato ». Ed occorrerà pertanto riconoscere che gli atti compiuti quando l'autore era capace di intendere e di volere non potranno concretare alcun illecito.

(53) Non potrà essere punito per gli atti compiuti in stato di imputabilità, perchè essi non concretano di per sè alcun reato (v. nota che precede); e non potrà essere punito per il reato contenuto nello stampato perchè la consegna dello scritto per la pubblicazione, che fa parte della condotta criminosa, si è verificata quando l'agente non era più imputabile. Sul punto secondo il quale l'intera condotta tipica, e non solo la sua parte iniziale, per potere dare luogo alla applicazione della pena all'agente deve essere compiuta in stato di imputabilità, v., per tutti, FROSALI, *Trattato*, vol. I, cit., p. 443.

(54) Diverso sarebbe ovviamente il problema che si porrebbe ove l'editore e lo stampatore (nonchè lo stesso direttore in caso di stampa periodica) bloccassero lo scritto contenente un reato per la cui consumazione la legge richiede la partecipazione dell'idea criminosa al pubblico.

È il caso dell'autore che, capace di intendere e di volere, stende un arti-

Più complesso è il problema nelle ipotesi in cui i medesimi atti diano invece corpo, di per sè, alla realizzazione di un reato⁽⁵⁵⁾, sia pure non commesso « a mezzo stampa »⁽⁵⁶⁾. In esse tutto sta ad accertare che cosa può avere inteso stabilire il legislatore — ma è verosimile che sia il legislatore del 1930, sia quello del 1958, non si siano prospettati questi problemi — nel configurare la disciplina di cui all'art. 57-bis c.p. Se ha voluto predisporre che, punibile a qualsiasi titolo l'autore⁽⁵⁷⁾, l'editore e lo stampatore devono andare esenti da pena, occorrerà riconoscere che la condanna per il reato compiuto in stato di imputabilità dal primo vale a scagionare i secondi. Se si ritenesse invece che è in grado di escludere tale responsabilità sussidiaria la sola condanna dell'autore per il medesimo illecito compiuto a mezzo stampa della cui realizzazione editore e stampatore potrebbero essere chiamati a rispondere a titolo di colpa, la soluzione indubbiamente cambierebbe: l'autore, avendo consegnato il suo scritto per la pubblicazione in stato di incapacità

colo contenente uno di tali reati con l'intenzione di pubblicarlo; lo consegna per la pubblicazione in stato di non imputabilità; e lo scritto venga tuttavia, appunto, bloccato in sede di controllo ai sensi degli artt. 57 o 57 bis c.p.

In questa ipotesi, non essendosi perfezionato l'illecito, la stesura dello scritto potrebbe, di per sè, assumere i contorni del tentativo: punibilità a titolo di delitto tentato dunque, ovvero non punibilità perchè l'autore ha consegnato il suo articolo per la pubblicazione quando non era più imputabile?

Il problema, che si ricollega al più generale quesito concernente il rilievo della non imputabilità nei casi in cui essa, intervenendo successivamente all'inizio della esecuzione della condotta tipica, ma prima che la medesima si esaurisca, lascia appunto scoperto un settore che di per sè potrebbe già rilevare come delitto tentato, non può essere ovviamente risolto in questa sede. Per taluni spunti che parrebbero orientare verso la seconda soluzione v. comunque FROSALI, *Trattato*, vol. I, cit., p. 443; MARINI, *La capacità*, cit., p. 95 s.

(55) Si pensi alla fabbricazione di scritti osceni allo scopo di farne commercio o distribuzione (v. *retro*, cap. I, § 4). Qui la condotta tipica del reato si esaurisce nel momento della formazione dello scritto criminoso, e la non imputabilità interviene pertanto quando essa si è compiuta.

(56) Sulla realizzazione a mezzo stampa, la quale presuppone la pubblicazione, la non imputabilità, invece, incide senz'altro.

(57) Punibile, cioè, non soltanto per il reato compiuto « a mezzo stampa », ma anche per il reato realizzato altrimenti.

di intendere e di volere, non potrebbe essere condannato per tale reato; i responsabili sussidiari dovrebbero pertanto essere senz'altro perseguiti.

Perplessità altrettanto forti suscita il quesito se a concretare la responsabilità dell'editore e dello stampatore possa concorrere, nei limiti in cui l'ordinamento dà ad essa rilievo, anche la non imputabilità sopravvenuta alla consegna, ed insorta prima o durante il procedimento penale.

A sostegno della tesi negativa si potrebbe far leva sulla differente efficacia della non imputabilità a seconda che sia « concomitante » ovvero « sopravvenuta »: nel primo caso operante su piano sostanziale come causa che esclude in assoluto l'assoggettabilità a pena, nel secondo rilevante su piano processuale come semplice circostanza di sospensione del procedimento, che può essere in ogni caso riaperto non appena lo *status* di incapacità di intendere e di volere sia venuto a cessare ⁽⁵⁸⁾.

A difesa della tesi affermativa si potrebbe tuttavia ribattere che scopo del meccanismo di responsabilità « a cascata » configurato dall'art. 57-bis c.p. è di assicurare tempestivamente alla giustizia un responsabile: per cui, rilevata nel momento del giudizio la non assoggettabilità a pena dell'autore, dovrebbe essere senz'altro pronunciata condanna a carico dell'editore che abbia pubblicato colposamente lo scritto contenente un reato; e constatata altresì la non punibilità dell'editore, dovrebbe essere, alle medesime condizioni (stampaggio colposo), condannato lo stampatore.

Nè, si potrebbe aggiungere, a questa conclusione varrebbe opporre che nel caso in cui l'autore riacquisti la imputabilità il giudice dovrebbe riprendere il corso del procedimento a suo carico, con la conseguenza di una doppia condanna, dell'editore (o dello stampatore) prima, e dell'autore poi; un fenomeno analogo potrebbe infatti, comunque, presentarsi già nell'ipotesi

(58) V. l'art. 88 del codice di procedura penale.

in cui dopo la condanna dell'editore e dello stampatore che hanno pubblicato o stampato un testo di autore ignoto al momento del giudizio, venga individuata l'identità di quest'ultimo, e si debba pertanto procedere pure contro di lui per reato doloso. Anzi, alla luce della interpretazione corrente del requisito « autore ignoto » — autore del quale il magistrato non riesce ad accertare l'identità in sede processuale —, potrebbe sembrare confermato su piano sistematico che, analogamente, in ipotesi di non imputabilità debba rilevare ogni *status* che nel momento del giudizio penale impedisca comunque la condanna del responsabile primario.

Questo rapidamente chiarito, domandiamoci ora per quale motivo l'art. 57-*bis* c.p. nel tipicizzare le circostanze che aprono la strada alla responsabilità dell'editore e dello stampatore indichi la sola « non imputabilità », mentre tralasci di considerare il fenomeno più generale della « non punibilità ».

La dottrina, pur avendo sovente sottolineato questa, a prima vista ingiustificata, limitazione, non ha tuttavia cercato di individuare la ragione che può avere indotto il legislatore a darle corpo nel testo dell'art. 57-*bis* c.p. (⁵⁹). A nostro parere un motivo di questa disciplina può essere comunque individuato.

La non imputabilità, come è noto, esclude la applicabilità della pena, ma non preclude la possibilità di irrogare una misura di sicurezza, e lascia di conseguenza intatta, secondo il parere della maggioranza della dottrina, la realizzazione della offesa (⁶⁰). La indicazione di cui all'art. 57-*bis* c.p. sta dunque a significare che quantomeno al di là del caso di autore ignoto (⁶¹) il legislatore ha inteso condizionare la responsabilità

(⁵⁹) Il solo MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit. p. 593, dopo avere precisato di non conoscere « la vera ragione di questa esclusione », rileva che « forse essa consiste nell'intenzione di non gravare di responsabilità penale persone di second'ordine quando non si può punire chi ha veramente commesso il reato ».

(⁶⁰) Per tutti v. GALLO, voce *Capacità*, cit., p. 886.

(⁶¹) Il NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1133, ha peraltro affermato che anche nel caso di autore ignoto « il giudice dovrà accertare, comunque, che

dell'editore, e conseguentemente dello stesso stampatore, pur fondata sul fatto proprio della pubblicazione, ovvero dello stampaggio colposo, alla circostanza che l'autore abbia posto in essere una offesa penalmente rilevante, in altre parole un reato forte di tutti i suoi elementi costitutivi oggettivi e soggettivi⁽⁶²⁾: se questi ha agito in buona fede, se è presente una causa di giustificazione, se egli è persona incapace agli effetti penali, venendo meno il reato contenuto nello scritto, viene di conseguenza a cadere altresì la possibilità di configurare la realizzazione dell'illecito di cui all'art. 57-bis c.p.

Ora, se alla locuzione « non imputabile » il legislatore avesse accostato (o addirittura sostituito) la formula « non punibile », poichè la dottrina e lo stesso codice penale usano talvolta tale espressione per indicare la presenza di scriminanti, o la mancanza di colpevolezza, o ancora la sussistenza di una causa di incapacità penale, avremmo potuto essere indotti a ritenere che si fosse inteso riconoscere la responsabilità dell'editore e dello stampatore anche quando la condotta dell'autore fosse stata compiuta in presenza delle circostanze predette. Il fatto che si sia indicato esclusivamente lo stato di incapacità di intendere e di volere sta dunque a dimostrare proprio l'opposto, e può trovare, nella surriferita *intentio legis*, la sua giustificazione.

A questo punto si potrebbe, è vero, obiettare che a fianco delle « cause di non punibilità » che, incidendo all'interno dell'illecito, escludono la possibilità di configurare la realizzazione del reato, l'ordinamento penale italiano conosce — v. l'art. 203 c.p. — altre cause di non punibilità, le quali al pari delle circostanze di non imputabilità si limitano a paralizzare la sola pena, e non le misure di sicurezza, e non ostano pertanto alla integra-

l'ignoto autore si sia reso responsabile di un reato a mezzo stampa sotto il profilo oggettivo e soggettivo: con un accertamento, naturalmente, che ha natura meramente ipotetica, ma che può anche concludersi negativamente, portando così all'assoluzione anche del direttore (ed a quella dell'editore e stampatore nel caso di cui all'art. 57 bis) ».

(62) Conforme NUVOLONE, *La responsabilità*, cit., p. 1133.

zione dell'offesa (⁶³): circostanze, quindi, che avrebbero, logicamente, dovuto figurare accanto a quelle enunciate dall'articolo 57-bis c.p.

Sul presupposto di una volontà diretta a perseguire l'editore quando abbia pubblicato colposamente uno scritto contenente un reato ricco di tutti i suoi elementi costitutivi, ed a mandarlo invece impunito quantevolte faccia difetto uno qualunque di tali elementi, è ovvio che l'art. 57-bis c.p. avrebbe dovuto considerare tutte le circostanze che, senza interferire sul contenuto dell'illecito, si limitano ad influire sulla specie della sanzione penale applicabile. La frattura, in sè arbitraria, ma forse giustificabile nella prospettiva offerta dal pericolo di confusione poc'anzi denunciato, fra « non imputabilità » e mera « non punibilità », appare tuttavia meno grave di quanto a prima vista potrebbe sembrare non appena si consideri che il nostro ordinamento, dopo avere astrattamente previsto, nel citato art. 203 c.p., la categoria delle cause di esclusione della sola pena, non ha poi ipotizzato un solo caso ad essa riconducibile: l'esegesi delle singole circostanze di non punibilità porta infatti a concludere che esse si risolvono tutte in vere e proprie cause di giustificazione ovvero in circostanze di incapacità penale (⁶⁴).

Questo precisato, analizziamo ora le condizioni cui è subordinata la punibilità dello stampatore. Dall'art. 57-bis si ricava che è necessario, in primo luogo, che l'autore sia ignoto, ovvero che, noto, egli sia non imputabile; si esige, in secondo luogo, che l'editore sia « non indicato », ovvero « non imputabile » a sua volta.

La dottrina ritiene normalmente che « non indicato » sia l'editore il cui nome non appaia sullo stampato, in contrasto con

(⁶³) Su questa categoria cfr. GALLO, voce *Capacità*, cit., p. 883; GROSSO, *L'errore sulle scriminanti*, 1961, p. 98.

(⁶⁴) Le stesse ipotesi prevedute nell'art. 649 c.p. sono state infatti considerate sotto il profilo della incapacità penale. V. GALLO, voce *Capacità*, cit., p. 887.

le prescrizioni di cui all'art. 2 della legge 8 febbraio 1948 n. 47⁽⁶⁵⁾.

Questa affermazione, apparentemente ineccepibile⁽⁶⁶⁾, ad una analisi più attenta suscita tuttavia qualche motivo di resistenza.

Come sappiamo, l'editore è perseguibile se l'autore è ignoto o non imputabile. Prospettiamo ora il caso di un editore che, noto, pubblichi lo scritto di un autore che si trova in una di tali condizioni; che sullo stampato non appaia tuttavia il suo nome. Alla stregua della interpretazione predetta del termine « non indicato » occorrerebbe concludere che l'editore non risponde, e che risponde in sua vece lo stampatore⁽⁶⁷⁾.

Ora, sul presupposto che la normativa di cui all'art. 57-bis si preoccupi esclusivamente di garantire alla giustizia un soggetto punibile, chiunque esso sia, la soluzione testè riferita potrebbe essere accolta senza difficoltà. I dubbi nascono nel momento in cui si muova invece dalla premessa secondo la quale il nostro legislatore abbia inteso dettare una disciplina sostanzialmente, e non solo formalmente giustificata: poichè accettando la tesi prospettata si verrebbe, in primo luogo, a riconoscere stranamente che un soggetto il quale, assunta l'impresa della pubblicazione, pone in essere il fatto preveduto dall'articolo 57-bis, diventerebbe non punibile per la sola, ed estrinseca, circostanza costituita dalla mancata sua indicazione sullo stampato; e si verrebbe soprattutto, in secondo luogo, a favorire il ricatto di editori poco scrupolosi, i quali potrebbero senza fatica addossare il rischio della pubblicazione agli stampatori con la

(65) Cfr. FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit. p. 60; Cass. 4 marzo 1963, in *Giust. pen.*, 1963, II, c. 843, m. 1247; Corte App. Ancona, 6 novembre 1962, in *Riv. it. dir. pen.*, 1963, p. 1175.

(66) Si constata infatti che l'art. 2 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 prescrive l'indicazione dell'editore sullo stampato, e di qui si ricava che nell'art. 57 bis con la locuzione « non indicato » (sostitutiva di quella « ignoto » di cui all'originario art. 57 n. 2 c.p. Rocco) si è fatto riferimento alla nozione già delineata dalla legge.

(67) Cass. 4 marzo, cit.

larvata minaccia di far mancare loro, in caso di diniego, ulteriori commissioni di stampa ⁽⁶⁶⁾.

Nè sarebbe possibile, ci sembra, obiettare che in realtà quando manca la indicazione dell'editore, l'editore stesso deve essere considerato come non esistente, ovvero che come tale deve essere inteso lo stampatore, o l'autore. Questa affermazione, smentita dalla realtà dei fatti — bene può, invero, prospettarsi il caso di un autore che consegna il manoscritto ad un editore il quale, assumendo l'impresa e l'organizzazione della pubblicazione, dia ad uno stampatore l'incarico dello stampaggio, ma non venga indicato sullo stampato —, trova d'altronde una sicura smentita nel diritto positivo: l'art. 2 comma 1° della legge 8 febbraio 1948 n. 47, stabilendo che «ogni stampato deve indicare... il nome ed il domicilio dello stampatore e, se esiste, dell'editore», viene infatti implicitamente ad ammettere che possa aversi un editore esistente e non indicato ⁽⁶⁷⁾.

Ciò precisato, quale potrebbe dunque essere una interpretazione «logica» della locuzione *de qua*? La strada sembra essere aperta da una seducente intuizione di uno degli autori che si sono occupati specificamente dei problemi dei quali stiamo trattando ⁽⁷⁰⁾.

Dimostrata la scarsa ragionevolezza della interpretazione dominante, tale autore ha osservato che l'art. 2 della legge citata richiede obbligatoriamente l'indicazione dell'editore nel solo caso in cui esso esista; e dopo avere soggiunto che la Relazione Ministeriale al disegno di legge del 1956, che costituisce il diretto antesignano della riforma del 1958, recita che «si dichia-

⁽⁶⁶⁾ Per ulteriori osservazioni critiche cfr. CAPALOZZA, *Ancora*, cit., p. 115 s.

⁽⁶⁷⁾ Diverso è, ovviamente, il caso in cui l'editore effettivamente non esista, e l'autore curi personalmente la pubblicazione. In questa ipotesi la responsabilità dell'autore-editore dovrà essere ricavata, al di fuori degli schemi degli artt. 57 e scgg. c.p., alla stregua dei principi generali; e nel caso di cui all'art. 57 bis, ove tale soggetto sia ignoto o non imputabile, si passerà direttamente alla incriminazione dello stampatore. Sul problema cfr. FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 60.

⁽⁷⁰⁾ CAPALOZZA, *Ancora*, cit., p. 113.

rano applicabili le disposizioni del precedente articolo... allo stampatore se l'editore non è indicato (*come è consentito dall'art. 2 della legge sulla stampa*)», ha concluso che, verosimilmente, l'art. 57-bis c.p. ha voluto stabilire che lo stampatore risponde qualora l'editore *non sia esistente*, e non venga per tale motivo indicato ⁽⁷¹⁾.

A nostro avviso, una volta imboccata la strada di una ricostruzione logico-sistematica del requisito *de quo* occorrerebbe però, forse, andare ancora oltre. L'editore può essere non indicato perchè inesistente; può aversi però la prova della sua esistenza, senza che si riesca ad individuare la sua identità. Ora, mentre nell'ipotesi dell'editore noto ma non indicato la logica della responsabilità « a cascata » dovrebbe condurre a riconoscere la sua responsabilità *ex art. 57-bis* in luogo di quella dello stampatore, in entrambi gli altri casi (ripetiamo, di editore non indicato perchè inesistente e di editore non indicato ignoto), nell'impossibilità di colpire l'editore sembrerebbe d'uopo perseguire lo stampatore.

L'impiego della formula « non indicato » in luogo di quella usata nei confronti della responsabilità dell'editore (autore « ignoto »), si potrebbe in conseguenza affermare, risponde proprio all'intenzione di dare corpo sul piano della legislazione a questa esigenza: poichè l'autore esiste sempre, ma può essere ignoto, mentre l'editore può esistere ed essere ignoto, ma può anche non esistere, non era ovviamente ragionevole ripetere l'aggettivo impiegato nella prima parte della norma (« ignoto »); ed allora, sebbene impropriamente perchè, come abbiamo visto, può presentarsi il caso di un editore noto ma non indicato, è

(71) Nè si obietti che *ex art. 9* della legge 2 febbraio 1939 n. 374, il quale recita che « si considera editore l'autore che curi direttamente la pubblicazione dell'opera », deve ritenersi che un editore *ex lege* esiste sempre. A parte il fatto che tale art. 9 nel comma 1° precisa che le nozioni che esso definisce valgono esclusivamente « agli effetti della presente legge », deve comunque ritenersi che l'art. 2 della legge del 1948 non abbia riguardo a chi si trasforma in editore della propria opera (altrimenti un editore « non esistente » non sussisterebbe appunto mai).

stata utilizzata la formulazione *de qua* allo scopo di permettere l'incriminazione dello stampatore quantevolte l'editore non indicato sia appunto ignoto o inesistente.

Sia che si creda possibile seguire l'interpretazione prospettata, sia che si preferisca, forse più concretamente, rimanere invece ancorati al dato letterale, ed intendere quindi la locuzione in parola secondo la accezione dominante, rimane comunque aperta una ulteriore questione: quando possa ritenersi « indicato » l'editore sullo stampato.

Due sono le possibili alternative: o sostenere che tale può essere considerato esclusivamente l'editore il cui nome, o sigla ⁽⁷²⁾, appaiano riprodotti sulla pubblicazione; ovvero ammettere che possa considerarsi assolta la prescrizione di legge quantevolte la indicazione sullo stampato permetta di risalire a chi (casa editrice, partito politico, associazione ecc.) ha assunto l'impresa della pubblicazione.

Delle due soluzioni la seconda sembra senz'altro preferibile: come bene è stato rilevato ⁽⁷³⁾, sarebbe infatti assurdo che libri, opuscoli, volantini ecc. che non recano la specificazione completa di chi assume l'impresa della pubblicazione, ma la lasciano presumere per la sua notorietà ed inconfondibilità, siano considerati senza editore agli effetti dell'art. 57-bis.

Lo stampatore può essere altresì punito *ex art. 57-bis* quando l'editore, indicato, non è tuttavia imputabile. A tale riguardo è ovviamente possibile richiamare quanto abbiamo rilevato in tema di responsabilità dell'editore. Si impone tuttavia una precisazione ulteriore.

Muovendo dalla premessa secondo la quale l'ordinamento nella specie si sarebbe preoccupato di assicurare comunque alla giustizia un responsabile, potrebbe sembrare che il soggetto che assume l'impresa dello stampaggio debba rispondere sempre

⁽⁷²⁾ Nonchè addirittura altresì il suo domicilio, giusta il tenore dell'art. 2 della legge citata del 1948.

⁽⁷³⁾ CAPALOZZA, *Ancora*, cit., p. 114.

quando, ignoto o non imputabile l'autore, per un motivo qualsiasi l'editore non possa rispondere a sua volta. Il fatto che, di nuovo, siano state tipicizzate rigidamente le note che rendono possibile l'incriminazione « sussidiaria », e soprattutto che si sia precisato che lo stampatore è punibile solo quando l'editore sia, oltre che « non indicato », non imputabile, fa pensare che il legislatore abbia inteso subordinare tale punibilità alla circostanza che pure l'editore abbia realizzato una offesa penalmente rilevante, nella specie l'illecito di pubblicazione colposa configurato dall'art. 57-*bis*. Il chiarimento, anche agli effetti pratici, è importante, perchè porta a ritenere troncato il principio della responsabilità « a cascata », ed a mandare impuniti autore, editore e stampatore, quantevolte l'editore noto non sia responsabile per un motivo diverso da quelli espressamente enunciati dalla legge (ad esempio perchè penalmente incapace, perchè ha agito senza colpa ecc.).

6. Come sappiamo, l'art. 57-*bis* c.p. configura uno schema di responsabilità a cascata fra autore, editore e stampatore. Scontato che esso si riferisce al fenomeno « applicazione della pena », dobbiamo domandarci se esso coinvolga altresì le misure di sicurezza (⁷⁴).

Il problema acquista rilievo sotto diversi profili.

In primo luogo occorre stabilire se la applicabilità di una misura di sicurezza all'autore precluda la possibilità di considerare responsabile l'editore o lo stampatore, e se la assoggettabilità alla medesima dell'editore impedisca a sua volta la perseguibilità dello stampatore: in altre parole, se la possibilità di irrogare comunque una sanzione penale (misura di sicurezza anzichè

(⁷⁴) Le quali, secondo il parere di larga parte della dottrina, costituiscono, al pari delle pene, delle sanzioni penali. Per tutti cfr. GALLO, voce *Capacità*, cit., p. 885; VASSALLI, *La potestà punitiva*, 1942, p. 348 ss.; *contra* BETTIOL, *Dir. pen.*, cit., p. 756 ss.; FROSALI, *La natura giuridica delle misure di sicurezza giurisdizionali*, in *Arch. pen.*, 1958, I, p. 313 ss.; PETROCELLI, *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, 1940, p. 302 ss.

pena) all'autore o all'editore ostacoli la configurabilità della responsabilità sussidiaria prevista dall'art. 57-bis c.p. in capo, rispettivamente, all'editore o allo stampatore.

A nostro avviso non v'è dubbio che *de iure condito* la risposta debba essere negativa. *A priori* il legislatore avrebbe potuto disporre vuoi che tale responsabilità si concreta nei limiti in cui l'autore, o l'autore e l'editore, non risultano appunto assoggettabili ad alcuna sanzione penale, vuoi invece che essa nasce nel momento in cui nei confronti di tali soggetti si rivela inapplicabile la sola pena. Se avesse inteso seguire la prima strada, egli non avrebbe tuttavia dovuto limitarsi a prevedere la incriminabilità dell'editore e dello stampatore quando l'autore, o l'autore e l'editore, sono non imputabili; sarebbe stato tenuto a dichiarare responsabili sussidiariamente l'uno o l'altro soggetto quando l'autore, o l'autore e l'editore, fossero, oltrechè non imputabili, pure non pericolosi socialmente. Il fatto che egli, ricalcando lo schema del precedente art. 57 n. 2 c.p. Rocco, abbia indicato la sola non imputabilità, sta dunque a dimostrare la volontà legislativa di considerare aperto il problema della responsabilità dell'editore e dello stampatore non appena sia dato constatare l'inapplicabilità della pena, rispettivamente, all'autore, o all'autore ed all'editore, a causa della loro incapacità di intendere e di volere.

A questo punto si pone tuttavia, subito, un ulteriore problema. Constatato che l'applicabilità di una misura di sicurezza all'autore o all'editore non impedisce la possibilità di considerare responsabile penalmente l'editore o lo stampatore, occorre domandarsi se l'insorgere della responsabilità sussidiaria di tali soggetti precluda a sua volta la possibilità di infliggere la sanzione « misura di sicurezza » ai responsabili « primari » (a seconda dei casi autore, o autore e editore) ⁽⁷⁵⁾ i quali si tro-

⁽⁷⁵⁾ Editore, beninteso, considerato come responsabile « primario » rispetto alla responsabilità (sussidiaria nei confronti della sua) dello stampatore.

vino nelle condizioni presenti le quali giusta i principi generali tale sanzione dovrebbe essere loro applicata (commissione di un reato e condizione di pericolosità sociale) ⁽⁷⁶⁾.

A noi sembra che anche a questo secondo quesito occorra rispondere negativamente. L'art. 57-bis c.p. si limita a disporre che ove l'autore sia incapace di intendere e di volere risulta punibile l'editore, e risulta punibile lo stampatore ove pure l'editore sia non imputabile; ciò, con l'evidente specifico intento di garantire l'assoggettabilità a pena dell'editore quando la pena stessa non sia irrogabile all'autore, e la punibilità dello stampatore quando la medesima non sia applicabile neppure all'editore. Di qui ricavare che ove si realizzi la situazione che permette di applicare appunto all'editore o allo stampatore tale sanzione, viene meno la possibilità di infliggere la misura di sicurezza, rispettivamente, all'autore o all'editore, ci parrebbe pertanto una induzione che, non trovando nessun appiglio nella lettera dell'art. 57-bis c.p. non può apparire in alcun modo convincente.

Rilevato che l'autore è non imputabile e pericoloso, si apre dunque la possibilità di perseguire l'editore, ma nel contempo rimane ferma l'applicabilità della misura di sicurezza all'autore stesso; accertato altresì che l'editore è lui pure incapace di intendere e di volere, diventa possibile perseguire lo stampatore, ma il giudice potrà in ogni caso applicare all'editore stesso la misura di sicurezza ove anch'egli sia socialmente pericoloso.

Questo precisato, dobbiamo ora domandarci se una volta che sia stata irrogata all'autore una misura di sicurezza, essa possa venire inflitta anche all'editore ove si constati la sua pericolosità sociale; e se una volta che sia stata applicata all'autore,

⁽⁷⁶⁾ In astratto si potrebbe infatti affermare: la applicabilità, giusta i principi generali, della misura di sicurezza all'autore o all'editore non imputabile non impedisce che scatti il meccanismo della responsabilità a cascata configurato dall'art. 57 bis c.p.; scattato tale meccanismo, e divenuta operante la responsabilità sussidiaria dell'editore e dello stampatore, all'autore e all'editore non può tuttavia più venire applicata la misura.

o all'autore e all'editore, o soltanto a quest'ultimo, essa possa essere irrogata altresì allo stampatore. Siamo così giunti all'ultima questione che si inserisce nella problematica della quale stiamo discutendo.

Dobbiamo dunque stabilire se la irrogazione di una misura di sicurezza al soggetto responsabile « primario » (autore, o editore ⁽⁷⁷⁾ non imputabile e pericoloso) precluda la applicabilità della misura stessa al responsabile « sussidiario » che sia anch'egli socialmente pericoloso. La risposta ci sembra implicita nelle considerazioni che siamo venuti svolgendo.

Nel corso della nostra indagine abbiamo rilevato che il meccanismo della responsabilità a cascata è stato tipicizzato dall'articolo 57-bis c.p. avendo riguardo ad una soltanto delle conseguenze sanzionatorie in cui si sostanzia la responsabilità penale (la pena); ed abbiamo precisato che, di conseguenza, bene può aversi un autore, o un editore, sottoposto alla esecuzione di una misura di sicurezza, ed un editore, o uno stampatore, condannato ad una pena. *A fortiori*, quindi, occorrerà riconoscere che nonostante l'applicazione all'autore di una misura, l'editore, punibile, se pericoloso potrà altresì venire a sua volta assoggettato, giusta i principi generali, alla esecuzione di una misura di sicurezza; e che nonostante l'assoggettamento dell'editore non imputabile a tale ultima sanzione, alla medesima potrà essere a sua volta sottoposto lo stampatore.

7. Come abbiamo avuto modo di constatare nel corso della nostra indagine, l'art. 57-bis c.p. appare, sotto più profili, suscettivo di critiche. V'è almeno da ammirare — si è a questo punto domandato uno degli studiosi che si sono specificamente occupati della sua interpretazione — « la genialità di un artificio che, allorchè vi sia offesa di beni o interessi penalmente protetti, commessa a mezzo della stampa non periodica, faccia ca-

(77) V. *retro*, nota 75.

dere inesorabilmente la sanzione su uno dei componenti del trio autore-editore-stampatore?» (78).

Anche su questo punto la risposta di tale studioso è stata decisamente negativa (79). Pur condividendo in linea di massima questa posizione, a noi sembra che il problema vada tuttavia affrontato in una prospettiva la quale tenga conto dei nuovi principi cui si ispira la legge del 1958.

La affermazione secondo cui in tanto la disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa non periodica raggiunge lo scopo cui è diretta, in quanto permetta di assicurare ad ogni costo un responsabile alla giustizia, poteva essere condivisa nel quadro del sistema del codice penale Rocco, orientato a dare rilievo al principio della responsabilità oggettiva, o « di posizione ». Si rivela invece criticabile nel sistema, introdotto dalla legge 4 marzo 1958 n. 127, in forza del quale si può essere chiamati a rispondere di un reato a mezzo stampa nella sola misura in cui l'agente abbia personalmente collaborato, e quantomeno con colpa, alla realizzazione di una fattispecie criminosa. Nella prospettiva che si ricava da questa *novatio legis* occorrerà infatti riconoscere che giustamente autore, editore e stampatore dovranno sfuggire all'applicazione della pena quantevolte si constati l'assenza dei presupposti oggettivi e soggettivi che stante i principi generali accolti dal nostro ordinamento condizionano l'insorgere della responsabilità penale.

Così inquadrato il problema *de quo* nella sua giusta prospettiva, vediamo dunque di chiarire, ora, se sia davvero consentito parlare di carenza del sistema configurato dalla legislazione vigente.

È ovvio che alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo non si potrà criticare tale sistema quantevolte si rilevi

(78) Cfr. CAPALAZZA, *Ancora*, cit., p. 116.

(79) CAPALAZZA, *Ancora*, cit., p. 116 s.

che la contemporanea non punibilità dell'autore, dell'editore e dello stampatore è dovuta al fatto che ciascuno di essi ha agito in presenza di scriminanti, o era non imputabile o incapace penalmente, o, ancora, ha agito senza colpa; la critica potrà apparire invece calzante ove la sanzione risulti inapplicabile a causa di motivi diversi. Ebbene, su questo piano non pare contestabile che l'art. 57-*bis* avrebbe potuto essere più incisivo.

Già sappiamo che tale articolo indica tassativamente le condizioni che aprono la strada all'insorgere della responsabilità sussidiaria⁽⁸⁰⁾; constatato che l'editore è punibile nella sola misura in cui l'autore sia ignoto o non imputabile, e lo stampatore soltanto qualora l'editore sia altresì non indicato o non imputabile, dovrà di conseguenza ritenersi troncata la catena di responsabilità ove l'autore abbia commesso un fatto non riconducibile alla matrice di un reato, quando abbia agito in presenza di una causa di giustificazione, o abbia operato incolpevolmente, o era incapace penalmente.

Ebbene, se è naturale che se il fatto realizzato dall'autore non costituisce reato, editore e stampatore non possano essere chiamati a rispondere, nelle rimanenti ipotesi la medesima soluzione appare assai meno convincente. Si immagini infatti che un autore abbia steso uno scritto contenente un illecito in stato di necessità, e sempre in stato di necessità lo abbia consegnato per la stampa, e che tale scriminante non sia configurabile nei confronti dell'editore; o che l'autore sia un immune, o abbia agito in buona fede. È davvero ragionevole che l'editore, penalmente capace ed imputabile, il quale, colposamente, non ha impedito la pubblicazione del passo pregiudizievole nel modo predetto ad interessi di terzi, non possa essere chiamato a rispondere di questa sua condotta colposa in luogo dell'autore non punibile? La realtà è che una legislazione che, pure nel rispetto dei prin-

(80) V. *retro*, § 5 di questo cap.

cipi di responsabilità per fatto proprio e colpevole, volesse comunque raggiungere il risultato di assicurare il più possibile un responsabile alla giustizia, sia esso l'autore, l'editore o lo stampatore, alle ipotesi previste dall'art. 57-*bis* c.p. dovrebbe affiancare altre ipotesi, allo stesso modo in grado di rendere possibile l'incriminabilità sussidiaria configurata dalla legge.

CAPITOLO IV

LA RESPONSABILITÀ PENALE PER I REATI COMMESSI COL MEZZO DELLA STAMPA CLANDESTINA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa clandestina nel codice penale Rocco. — 3. La responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa clandestina dopo la entrata in vigore della legge 4 marzo 1958 n. 127. — 4. Osservazioni sul problema dei giornali scolastici.

1. Nei due capitoli precedenti abbiamo esaminato i problemi che si pongono in tema di responsabilità penale per i reati compiuti col mezzo della stampa regolare periodica e non periodica. Ora dobbiamo affrontare un ordine nuovo di questioni: concernenti la responsabilità per i reati commessi tramite la stampa clandestina.

Tuttaprima potrebbe sembrare che a questo riguardo non sorgano specifiche difficoltà di rilievo. L'art. 58 c.p., con una formulazione apparentemente chiarissima, stabilisce infatti che « le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e diffusione della stampa periodica e non periodica »: un rinvio che parrebbe significare semplicemente che la disciplina enunciata appunto dall'articolo che precede deve ritenersi applicabile anche in materia di reati commessi col mezzo della stampa non regolare, e che di conseguenza nei confronti di quest'ultima si ripropongono, sì, le questioni che abbiamo visto affiorare nella indagine che siamo venuti svolgendo nei capitoli che precedono, ma esse soltanto.

È tuttavia sufficiente leggere con attenzione nel loro insieme le disposizioni contenute nella legge 4 marzo 1958 n. 127, e confrontarle con le norme di cui al codice penale Rocco, per rendersi conto che si tratta di una disciplina che solo in apparenza sembra non destare motivi nuovi di perplessità.

Come sappiamo, il codice penale Rocco contemplava in un unico articolo (art. 57, rispettivamente comma 1° e comma 2°) la responsabilità del direttore per i reati commessi col mezzo della stampa periodica e quella dell'editore e dello stampatore per gli illeciti compiuti col mezzo della stampa non periodica. Nel successivo art. 58 comma 1° c.p. esso stabiliva poi che «le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e diffusione della stampa periodica e non periodica», e nel comma 2° aggiungeva che «se sono ignote o non imputabili le persone nel detto articolo indicate, dei reati commessi col mezzo della stampa rispondono tutti coloro che in qualsiasi modo divulgano gli stampati».

La legge 4 marzo 1958 n. 127 ha sdoppiato in due articoli (artt. 57 e 57-bis c.p.) la responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa regolare periodica e col mezzo di quella regolare non periodica; ha in seguito abrogato il comma 2° dell'art. 58 c.p. (responsabilità dei divulgatori), mantenendo peraltro inalterato il suo comma 1° («le disposizioni dell'articolo precedente si applicano...»); ha infine introdotto — articolo 58-bis c.p. — alcune disposizioni in tema di condizioni di procedibilità.

Si valuti ora il rilievo dell'art. 58 c.p. dapprima nel contesto del codice penale Rocco, poi in quello della «novella» del 1958. Nell'ambito del primo per «disposizioni dell'articolo precedente» sembrerebbe naturale intendere sia le norme enunciate dall'art. 57 n. 1, sia quelle contemplate nell'art. 57 n. 2 c.p.; nel quadro della seconda, poichè «articolo precedente» viene a risultare il solo art. 57 bis c.p., parrebbero al contrario

richiamati esclusivamente i principi dettati in tema di stampa regolare non periodica ⁽¹⁾.

Sulla base dell'impressione che può, tutt'prima, ricavarsi da queste indicazioni testuali taluno potrebbe essere indotto ad affermare che la legge 4 marzo 1958 n. 127 ha modificato in profondità la regolamentazione precedente: ai sensi dell'originario art. 58 c.p. Rocco per i reati commessi tramite la stampa non regolare periodica sarebbe stato chiamato a rispondere l'autore, nonchè la persona che, in fatto, ha eventualmente esercitato la funzione di direttore; per gli illeciti compiuti col mezzo della stampa clandestina non periodica l'autore, e, se questi era ignoto o non imputabile, l'editore, ed inoltre lo stampatore, se pure l'editore fosse risultato ignoto o non imputabile (salva infine, in ogni caso, la responsabilità del divulgatore ove fossero risultate « ignote o non imputabili le persone indicate nell'art. 57 c.p. »). La « novella » avrebbe introdotto invece il principio che sempre, pure in ipotesi di stampa periodica, trattandosi di uno stampato non regolare dovrebbe applicarsi lo schema della responsabilità « a cascata » (autore, editore, stampatore) configurato dall'art. 57-bis c.p.

Può tuttavia veramente convincere una soluzione di questo tipo?

2. La dottrina è, sul punto, divisa. C'è stato infatti chi, negato che nel contesto della legge 4 marzo 1958 n. 127 « articolo precedente » risulti essere il solo art. 57-bis c.p., non ha esitato a dichiarare che del reato commesso col mezzo della stampa clandestina risponde l'autore, e se egli è ignoto o non imputabile l'editore, nonchè lo stampatore se pure l'editore è non imputabile o non indicato ⁽²⁾. C'è stato invece chi ha rilevato che, avendo la nuova legge sottratto all'art. 57 c.p. la di-

⁽¹⁾ Sul problema cfr. CANTARANO, *Regime*, cit., p. 227 s.; FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 62; PANNAIN, *Manuale, parte generale*, ed. 1967, cit., p. 493; LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. IX, § 6.

⁽²⁾ CANTARANO, *Regime*, cit., p. 227 s.

sciplina della stampa non periodica, e creato all'uopo un autonomo art. 57 bis c.p., per « disposizioni dell'articolo precedente » bisogna di conseguenza, ora, intendere « le disposizioni dei due articoli precedenti »; che pertanto nulla è stato, in realtà, innovato rispetto alla regolamentazione anteriore (3).

I sostenitori di entrambi questi punti di vista hanno presentato il loro assunto come un dato tanto naturale da non meritare nulla più che un semplice accenno; a noi pare che, invece, il problema vada affrontato in una prospettiva più ampia, la quale permetta di controllare in profondità le diverse soluzioni che possono presentarsi all'interprete.

A tale scopo ci sembra che, innanzitutto, occorra riproporre il problema concernente la interpretazione delle disposizioni del codice penale Rocco, allo scopo di verificare se le conclusioni che nei loro confronti sono state presentate come ovvie resistano davvero ad una indagine attenta, ovvero se appaia preferibile suggerire altre soluzioni.

Come accennavamo, tutt'prima l'esegesi dell'originario art. 58 c.p. Rocco non parrebbe suscitare difficoltà di rilievo: se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e diffusione della stampa periodica e non periodica, sembrerebbe semplice rilevare, si applicheranno le disposizioni dell'art. 57 c.p., e precisamente, quelle di cui al n. 1 se trattasi di stampa del primo tipo, quelle prevedute nel n. 2 se ci si trova invece di fronte a stampati della seconda specie.

Ad una analisi più meditata l'attendibilità di questa tesi potrebbe però rivelarsi tutt'altro che sicura.

L'art. 57 n. 1 c.p. Rocco configura la punibilità del « direttore responsabile » o del « redattore responsabile ». L'impiego di queste espressioni fa di conseguenza pensare che esso, utilizzando il meccanismo degli elementi normativi di fattispecie, abbia richiamato le nozioni di « responsabile » che si rica-

(3) FROSALI, *Sistema*, vol. III, cit., p. 62; PANNAIN, *Manuale, parte generale*, cit., p. 493; per un accenno sul problema v. altresì LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. IX, § 6.

vano dalla legislazione sulla stampa; che abbia, dunque, avuto riguardo non già a coloro che, di fatto, anche se indicati come responsabili, dirigono o concorrono a dirigere il giornale; bensì soltanto a coloro che sono stati riconosciuti (poi registrati) come tali a norma degli artt. 1 e segg. della legge 31 dicembre 1925 n. 2307 e del R.D. 4 marzo 1926 n. 371 (poi art. 5 della legge 8 febbraio 1948 n. 47) ⁽⁴⁾.

Questo precisato, ritorniamo all'art. 58 c.p. Esso, come sappiamo, dichiara « applicabili le disposizioni di cui al precedente articolo » anche quando non sono state eseguite le norme « sulla pubblicazione e sulla diffusione della stampa periodica e non periodica ».

In precedenza abbiamo chiarito che quest'ultima proposizione dà rilievo, nel quadro di un concetto generalissimo di « stampa clandestina », non soltanto ai periodici non riconosciuti (o non registrati), ma altresì a quelli riconosciuti (o registrati), che sono tuttavia caratterizzati dalla violazione di una qualsiasi disposizione concernente la materia della pubblicazione o della diffusione degli stampati ⁽⁵⁾; a periodici, pertanto, privi di un direttore responsabile ai sensi delle leggi citate, ed a periodici nei quali esso risulta invece regolarmente costituito ⁽⁶⁾.

Valutiamo ora la soluzione che abbiamo visto imporsi tuttaprima come naturale, alla luce delle osservazioni che siamo venuti svolgendo testè.

Se veramente la formula di rinvio di cui all'art. 58 c.p. stesse a significare il richiamo, per il campo dei reati commessi col mezzo della stampa periodica clandestina, del disposto di cui al solo art. 57 n. 1 c.p., si darebbe corpo ad una situazione per lo meno curiosa.

⁽⁴⁾ Sul concetto di « direttore responsabile », cfr. *retro*, cap. I, § 7.

⁽⁵⁾ Sul punto v., *retro*, cap. I, § 7.

⁽⁶⁾ Secondo quanto abbiamo sostenuto in precedenza (v. cap. I, § 7), la esistenza di un direttore *responsabile* è configurabile esclusivamente nei confronti dei periodici registrati (vigente la legislazione del 1925, riconosciuti).

Nulla quaestio ove si trattasse di periodici irregolari riconosciuti (⁷). Nel caso di periodici non riconosciuti, e pertanto privi di un « responsabile » a norma della legislazione sulla stampa, l'applicazione dell'art. 57 n. 1 c.p. in tanto potrebbe tuttavia ragionevolmente operare, in quanto al concetto legale di « direttore o redattore responsabile » si ritenesse sostituito quello del « direttore di fatto » (⁸): in quanto si sostenesse cioè che l'innesto dell'art. 58 c.p. sul tronco dell'art. 57 n. 1 c.p. corrisponde alla volontà di creare una fattispecie di responsabilità che si modella in tutto sulla ipotesi criminosa configurata dall'art. 57 n. 1 c.p., eccetto che nella tipicizzazione del soggetto attivo. Una soluzione possibile, che per apparire veramente convincente avrebbe dovuto risultare tuttavia maggiormente marcata nel testo dell'art. 58 c.p.: come sarebbe accaduto, ad esempio, se tale articolo avesse fatto una menzione esplicita del direttore di fatto quale possibile autore della fattispecie tipica che esso stesso ha contemplato (⁹).

Nella prospettiva aperta dalla formulazione usata viene a profilarsi invece un'altra soluzione. L'art. 58 c.p. impiega, come abbiamo visto, una proposizione che configura unitariamente la stampa periodica e quella non periodica (« se non sono state osservate le leggi sulla pubblicazione e diffusione della stampa *periodica e non periodica* »), e che richiama globalmente l'intero art. 57 c.p. (« si applicano le *disposizioni di cui all'articolo precedente* »). Su questa base potrebbe di conseguenza apparire consentito suggerire che esso ha, sì, fatto rinvio ad entrambe le disposizioni di cui all'art. 57 c.p.: tuttavia, seguendo lo

(⁷) E, come tali, caratterizzati appunto dalla esistenza di un direttore *responsabile*.

(⁸) Il direttore di fatto del periodico appunto non riconosciuto (poi non registrato).

(⁹) Ovvero, se avesse scisso l'art. 58 in due parti nettamente distinte, e avesse espressamente precisato che se non si è ottemperato alle norme sulla pubblicazione o sulla diffusione della stampa periodica si applica la disposizione di cui all'art. 57 n. 1, e quella di cui all'art. 57 n. 2 nei casi in cui sono state violate le disposizioni sulla pubblicazione e diffusione della stampa non periodica.

schema di un richiamo di carattere recettizio, nella sola misura in cui esse risultino effettivamente applicabili. Nel senso, cioè, che laddove ci si trovi di fronte ad un periodico riconosciuto ma altrimenti irregolare scatterà normalmente il principio che fissa la incriminabilità del direttore responsabile (art. 57 n. 1 c.p.); che lo stampato periodico non riconosciuto, e pertanto privo di un « responsabile » ai sensi della legislazione sulla stampa, dovrà essere considerato invece, agli effetti della punibilità conseguente alla realizzazione di reati commessi col mezzo della stampa, come uno stampato qualsiasi, e pertanto oggetto della disciplina enunciata dall'art. 57 n. 2 c.p. (16).

Questo precisato, domandiamoci se la interpretazione che siamo venuti profilando possa trovare conforto, oltre che alla stregua del ragionamento che siamo venuti or ora seguendo, alla luce di ulteriori elementi di prova.

A suo sostegno si potrebbe, in primo luogo, fare perno su considerazioni di politica legislativa. È sufficiente esaminare taluni dei periodici non regolari pubblicati dopo la entrata in vigore della legge del 1925, per rendersi conto che essi erano contraddistinti dall'anonimo più assoluto: al di là della indicazione della organizzazione dalla quale il giornale proveniva, od alla quale si ispirava, nè apparivano i nomi degli estensori degli articoli, nè, tantomeno, quelli degli eventuali direttori di fatto. In tale prospettiva un legislatore che avesse inteso fronteggiare con efficacia il fenomeno della stampa non autorizzata, oltre che attraverso una eventuale previsione del reato di stampa clandestina, pure con la configurazione di una responsabilità penale per i reati commessi per suo tramite, non avrebbe ragionevolmente dovuto limitare la responsabilità penale all'autore e al direttore di fatto; avrebbe dovuto, piuttosto, prevedere la punibilità dell'editore, e soprattutto dello stampatore: un

(16) Sulla possibilità di una interpretazione di questo tipo, sia pure in termini problematici, v. LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. IX, § 6.

soggetto che non poteva mancare (anche se, di regola, risultava comunque incriminabile a titolo di concorso di persone) ⁽¹¹⁾, ed appariva in ogni caso identificabile più facilmente dell'eventuale direttore.

Equivoche sono invece le indicazioni ricavabili dai lavori preparatori.

La disposizione concernente la responsabilità penale per i reati compiuti tramite la stampa non regolare non figurava nel Progetto originario del codice penale; è stata formulata successivamente, dietro suggerimento di un membro della Commissione (Manzini), preoccupato di una normazione che, prevista la punibilità per i reati commessi col mezzo della stampa regolare, non contemplava quelli che a suo giudizio erano i casi più pericolosi (appunto i reati compiuti tramite la stampa clandestina) ⁽¹²⁾.

La proposta del Manzini non ha avuto molta eco nelle discussioni in seno alla Commissione stessa: il solo Longhi — quantomeno stando a ciò che si ricava dai verbali — ha infatti osservato che quanto alla proposta concernente la stampa clandestina era facile rilevare che «un periodico clandestino non è che una semplice stampa» ⁽¹³⁾. Come abbiamo accennato, essa ha peraltro indotto il Guardasigilli ad inserire nel testo definitivo del Progetto una norma in materia di reati compiuti tramite la stampa abusiva. Vediamo ora le espressioni con le quali tale innovazione è stata accompagnata ed illustrata.

«Ho trovato giusta ed opportuna la richiesta del Manzini — ha osservato il Ministro Relatore ⁽¹⁴⁾ — ed ho inserito nel nuovo testo l'art. 62, il quale, senza fare la distinzione — non

⁽¹¹⁾ Si trattava infatti, di regola, di persone aderenti alla organizzazione clandestina, o di simpatizzanti, e pertanto a parte del contenuto del giornale clandestino stesso.

⁽¹²⁾ *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, Verbali delle sedute della Commissione*, vol. IV, parte II, p. 196.

⁽¹³⁾ *Lavori preparatori*, cit., p. 197.

⁽¹⁴⁾ Cit. da MANZINI, *Trattato*, vol. II, cit., p. 595, nota 20.

più necessaria — fra stampa periodica e stampa non periodica, prevede due ipotesi di clandestinità. La prima si verifica quando non sono state adempiute le formalità di legge per la pubblicazione o diffusione della stampa, ma si possono altrimenti identificare le persone indicate nell'art. 61 (direttore, autore, editore, stampatore). In tal caso si stabilisce che trovano ugualmente applicazione le disposizioni dell'art. 61. Sarebbe in verità molto strano se si ammettesse che coloro i quali contravvengono alle prescrizioni che disciplinano la pubblicazione o diffusione della stampa, si trovassero in condizioni migliori, di fronte alla legge penale, di coloro che vi ubbidirono. Si darebbe un indiretto incoraggiamento a questa forma di clandestinità. La seconda ipotesi di clandestinità si verifica quando siano ignote o non imputabili le persone indicate in detto articolo, ed in questo caso necessità imprescindibili di difesa sociale impongono di colpire penalmente tutti coloro che, in qualsiasi modo, divulgano gli stampati... ».

Ebbene, come appunto dicevamo, queste espressioni non sono in grado di orientare chiaramente verso l'una piuttosto che verso l'altra soluzione. Da un lato si potrebbe infatti osservare che la menzione del semplice « direttore » (e non già quella del direttore « responsabile »); l'uso del verbo « identificare », che parrebbe fare riferimento ad un problema di mera identificazione in concreto delle persone che esercitano la funzione di direttore, editore ecc.; la precisazione che ove non siano state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione o sulla diffusione della stampa « trovano applicazione *ugualmente* le disposizioni dell'art. 61 »; ed infine la osservazione secondo cui sarebbe assurdo che « coloro i quali contravvengono alle prescrizioni che disciplinano la pubblicazione o diffusione della stampa — e quindi anche il direttore — si trovassero in condizioni migliori, di fronte alla legge penale, di coloro che vi ubbidirono », inducono a ritenere che il legislatore abbia in realtà inteso far carico, in tema di reati commessi col mezzo

della stampa clandestina, della sanzione penale a chi, comunque, anche soltanto in fatto, operava quale direttore.

D'altro canto si potrebbe tuttavia controbattere che occorre valutare l'inserimento dell'art. 62 nel Progetto definitivo alla luce non solo delle osservazioni del Manzini, ma altresì di quelle del Longhi, per il quale « il periodico clandestino non è che una semplice stampa »⁽¹⁵⁾, e considerare che il Guardasigilli ha dato rilievo ad un concetto lato di clandestinità (stampe nei confronti delle quali non sono state « adempiute le formalità di legge per la pubblicazione o diffusione della stampa »), il quale involge, a fianco dei periodici non riconosciuti (che potrebbero essere considerati, appunto, « semplice stampa »), quelli riconosciuti ma altrimenti irregolari. Ora, in questa prospettiva non sembrerebbe impossibile sostenere che il Ministro, parlando di casi in cui « si possono altrimenti identificare le persone indicate nell'art. 61 » (in primo luogo, quindi, il direttore responsabile), menzionando congiuntamente il direttore, l'autore, l'editore e lo stampatore, ed infine, affermando che in caso di stampa clandestina « trovano ugualmente applicazione le disposizioni dell'art. 61 », abbia inteso, in realtà, stabilire che dovesse avere rilievo la norma che prevede la punibilità del responsabile nei casi in cui tale soggetto esisteva (stampa periodica irregolare riconosciuta), ma che ove questi invece non esisteva (stampa periodica non riconosciuta) dovesse scattare il meccanismo della responsabilità dell'autore, dell'editore e dello stampatore.

A questo punto potrebbe essere utile far capo alla interpretazione corrente in dottrina e giurisprudenza, ed alle motivazioni eventualmente avanzate.

La prima, nelle parole di uno studioso che, per essere stato membro attivo della Commissione che ha lavorato alla stesura del Progetto del codice penale Rocco, si presenta in una

⁽¹⁵⁾ V. nota 14.

posizione di particolare autorevolezza⁽¹⁶⁾, non sembra nutrire soverchie perplessità: « nel caso della stampa periodica (clandestina) — si osserva — salva sempre la responsabilità dell'autore, la responsabilità obbiettiva per il reato commesso col mezzo della stampa medesima spetta in ogni caso al direttore o redattore che abbia firmato il periodico, ancorchè, non avendo egli ottenuto il riconoscimento come direttore o redattore responsabile, la pubblicazione sia avvenuta abusivamente ». Si tratta di una affermazione che smentisce quindi l'interpretazione che siamo venuti testè suggerendo. Nei suoi confronti v'è peraltro da osservare che essa costituisce pur sempre null'altro che una opinione scientifica, sia pure autorevole, di un compilatore del codice⁽¹⁷⁾, la quale può essere tuttavia superata nel quadro di una indagine più approfondita della legislazione in materia di stampa.

La seconda, per sua parte, non sembra apportare alla soluzione del problema alcun contributo concreto: sia quando era in vigore l'ordinamento giuridico fascista, sia dopo la sua abrogazione, sebbene per motivi differenti, non è dato infatti reperire un gruppo di sentenze in grado di chiarire quale fosse il principio applicato nella pratica del diritto⁽¹⁸⁾.

Alla luce delle considerazioni che siamo venuti svolgendo

⁽¹⁶⁾ Cfr. MANZINI, *Trattato di dir. pen. it.*, vol. II, ed. 1939, p. 488; ed. 1950, p. 572 s.

⁽¹⁷⁾ Opinione, si badi, che non è stata tuttavia ripresa da altri studiosi.

⁽¹⁸⁾ Quando era in vigore la legge 31 dicembre 1925, a partire dal 1926 gli illeciti compiuti tramite la stampa non riconosciuta furono giudicati dal Tribunale speciale, il quale trovò verosimilmente più semplice applicare le norme concernenti lo stampaggio, la divulgazione, la detenzione di stampa clandestina, ovvero la appartenenza a movimenti politici sovversivi, la propaganda non consentita, e via dicendo, le quali permettevano già per se sole di procedere a condanne durissime. Sulle sentenze del Tribunale speciale cfr. DAL PONT - LEONETTI - MAIELLO - ZOCCHI, *Aula IV (Tutti i processi del tribunale speciale fascista)*, 1961.

Entrata in vigore la legge 8 febbraio 1948, la giurisprudenza non ha d'altronde avuto quasi mai occasione di occuparsi della stampa periodica clandestina, come è naturale in un sistema che non pone altra remora alla stampa periodica, se non quella consistente in una registrazione non soggetta ad alcun sindacato sul merito.

il discorso rimane dunque tutto sommato aperto. Alla interpretazione che si presenta a prima vista come naturale, appoggiata da una sia pure isolata dottrina, è comunque consentito opporre una soluzione diversa, più articolata, la quale trova un solido fondamento nel quadro di una valutazione logico-sistematica dell'art. 58 c.p. (Rocco).

Arricchita in questo modo la prospettiva entro la quale va affrontato il problema del quale stiamo discutendo, ritorniamo ora al punto dal quale abbiamo preso le mosse: il significato dell'art. 58 c.p. in seguito alla *novatio legis* di cui alla legge 4 marzo 1958 n. 127.

3. Come sappiamo, dopo avere sdoppiato in due articoli (artt. 57 e 57 bis) l'originario art. 57 c.p., la « novella » del 1958 ha mantenuto fermo il rinvio « al precedente articolo » di cui all'art. 58 c.p.; per cui, mentre nel quadro del codice penale Rocco oggetto del richiamo risultava l'intera disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa, periodica e non periodica, nella legislazione vigente alla lettera parrebbe risultare invece richiamata la sola norma dettata in tema di stampa non periodica. « Svista » del legislatore, come ha affermato taluno, ovvero volontà di innovare rispetto alla regolamentazione anteriore?

Se l'esegesi dell'art. 58 c.p. (Rocco) avesse portato a concludere che la sola stampa periodica clandestina rilevante alla sua stregua era quella non riconosciuta (poi « non registrata »), e pertanto priva di « direttore responsabile » ai sensi della legge sulla stampa, i motivi di perplessità potrebbero essere superati con una certa facilità. Alla luce delle osservazioni sviluppate nel paragrafo precedente non sarebbe impossibile sostenere che, in realtà, fin dall'inizio il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 57 c.p. poteva significare l'applicazione della sola norma di cui al suo n. 2⁽¹⁹⁾. Ed allora sarebbe semplice sog-

(19) Trattandosi di sola stampa periodica non riconosciuta, infatti, in pra-

giungere che la nuova formulazione, lungi dal costituire una improprietà di tecnica legislativa, o corrispondere alla volontà di modificare la disciplina anteriore, trova la sua spiegazione naturale nella intenzione di tradurre in una veste formale più puntuale quanto era già stato enunciato dal codice penale Rocco.

Come abbiamo constatato, l'art. 58 c.p. (Rocco) considerava tuttavia, altresì, una frangia di stampa periodica riconosciuta (stampa riconosciuta, ma irregolare a causa della violazione di talune delle prescrizioni di legge sulla pubblicazione o diffusione degli stampati): frangia nei confronti della quale il rinvio all'art. 57 c.p. non poteva non significare il rilievo della norma contenuta nel suo n. 1. Caduta, in conseguenza, la possibilità di cogliere fra il codice penale Rocco e la « novella » del 1958 i segni di una continuità di disciplina, il problema torna a presentarsi nei suoi termini iniziali.

Taluno, per superare l'*impasse*, potrebbe essere portato a sostenere che l'aggiunta di un art. 57 bis c.p. all'art. 57 c.p. non significa un effettivo sdoppiamento dell'originario art. 57 c.p. (Rocco); che il legislatore ha semplicemente tradotto in una differente veste formale la sostanza di una disciplina che nella sua dimensione codicistica appariva già spezzata in due « numeri » distinti; che pertanto, nel quadro di una lettura « logica » della legislazione ora vigente, si deve ritenere che gli artt. 57 e 57 bis c.p. costituiscono pur sempre tronconi di un solo articolo di legge. Si tratterebbe tuttavia di un tentativo facilmente superabile: a tale scopo è sufficiente rilevare che la legge 4 marzo 1958 n. 127 nel suo art. 1 dichiara espressamente che « l'articolo 57 del codice penale è sostituito dai seguenti », cioè dai due artt. 57 e 57-bis ⁽²⁰⁾; e soggiungere che il nuovo art. 58-bis c.p., stabilendo che « se il reato commesso col mezzo della stampa

tica, giusta quanto abbiamo accennato nel paragrafo precedente, sarebbe stato richiamato il solo art. 57 n. 2.

⁽²⁰⁾ Lex 1958, p. 741.

è punibile a querela, istanza o richiesta, anche per la punibilità dei reati preveduti dai tre articoli precedenti [e cioè artt. 57, 57-bis e 58] è necessaria querela, istanza o richiesta», conferma che ai compilatori della «novella» era chiaro che gli artt. 57 e 57 bis costituivano due articoli distinti.

Nè, ci sembra, maggiore successo potrebbe avere il tentativo di chi dichiarasse che l'efficacia del «rinvio» del quale si discute deve essere colta non già nella sequenza con la quale gli artt. 57, 57 bis e 58 vengono a presentarsi nel codice penale modificato a norma della legge 4 marzo 1958 n. 127, bensì nel contesto di questa stessa legge.

Vediamo. La legge *de qua* si suddivide in cinque articoli. Nell'art. 1 dispone che «l'articolo 57 del codice penale è sostituito dai seguenti: art. 57... art. 57 bis...»; nell'art. 2 precisa che «il secondo comma dell'articolo 58 del codice penale è abrogato»⁽²¹⁾. Ebbene, si potrebbe allora rilevare, la porzione residua dell'art. 58 c.p. (l'originario art. 58 comma 1), nel contesto dell'art. 2 viene a suonare: «le disposizioni di cui al precedente articolo, e cioè dell'art. 1, si applicano...»; valutata in tale prospettiva viene di conseguenza a fare rinvio, come accadeva nel codice penale Rocco, ad entrambe le disposizioni dettate nei confronti dei reati commessi col mezzo della stampa regolare. Questa deve pertanto essere, ancora, considerata la legislazione vigente.

Pure tale ragionamento non regge alla prova di una analisi attenta. L'art. 3 della legge *de qua* dispone infatti che «fra l'articolo 58 e l'articolo 59 è inserito il seguente», già ricordato, articolo: «se il reato commesso ... è punibile a querela, istanza o richiesta, anche per la punibilità dei reati preveduti dai tre articoli precedenti...». Ora, se il contenuto dei «rinvii» operati dalle norme di cui alla legge del 1958 dovesse essere veramente ricostruito avendo riguardo alla sequenza degli articoli della medesima, la disposizione citata avrebbe do-

⁽²¹⁾ Lex 1958, p. 741.

vuto parlare dei « due articoli precedenti », e cioè degli artt. 1 e 2. Ciò non è avvenuto, e giustamente: poichè scopo dichiarato della « novella » era di modificare la disciplina del codice penale, con disposizioni destinate ad essere tuttavia inserite nel codice stesso, era naturale che le nuove norme venissero formulate in una dimensione adatta ad operare in tale contesto legislativo.

Stando ai risultati di una interpretazione rigidamente letterale, quindi, il discorso a questo punto parrebbe chiuso: « articolo precedente » all'art. 58 c.p. è, ora, l'art. 57 bis c.p.; per i reati commessi col mezzo della stampa non regolare, periodica e non periodica, dovrebbe pertanto trovare applicazione la disciplina dettata nei confronti degli illeciti compiuti tramite la stampa regolare non periodica: responsabilità dell'autore, e sussidiariamente dell'editore e dello stampatore, con esclusione del direttore. Una conclusione che, ragionevole ove si tratti di periodici non registrati, e pertanto privi di direttore responsabile, si rivela peraltro criticabile nei confronti di quelli registrati ma altrimenti irregolari, rispetto ai quali non si vede il motivo di dare corpo alla responsabilità dell'editore e dello stampatore in luogo di quella del direttore.

« Svista » del legislatore, dunque? Potrebbe apparire la risposta più logica, di maggior « buon senso »: una risposta che potrebbe urtare però, alla luce del principio di stretta legalità, contro la constatazione che, qualunque sia stato il motivo specifico che ha condotto ad una determinata formulazione legislativa, ciò che conta è soltanto la disciplina che si ricava dal testo di legge.

Prima di accogliere l'una o l'altra di queste soluzioni, le quali entrambe, per i motivi accennati, non sarebbero in grado di eliminare un certo senso di disagio, controlliamo tuttavia se sia possibile prospettare una interpretazione diversa, alla cui stregua giustificare la possibile *novatio legis* di cui alla « novella » del 1958.

Innanzitutto: la modifica della disciplina precedente potrebbe essere accettata senza obiezioni se dai lavori preparatori fosse dato ricavare un qualsiasi indizio in grado di dimostrare che essa, lungi dal costituire il prodotto di un mancato coordinamento della nuova legge con quella abrogata, corrisponde invece ad una precisa volontà innovativa.

Ora, nella sua Relazione al progetto di riforma il Ministro, dopo avere puntualizzato i principali motivi che lo hanno indotto ad abrogare il comma 2° dell'art. 58 c.p. Rocco (responsabilità penale dei divulgatori), soggiunge: «è da notare, infine, che in pratica l'identificazione dello stampatore si presenta il più delle volte possibile, onde non appare necessario estendere la responsabilità anche a chi si limita a diffondere gli stampati» (22). Ebbene, questa affermazione, presentata in termini così generali, tali da involgere tutte le ipotesi di clandestinità, della stampa periodica come di quella non periodica, potrebbe indurre a ritenere che il Guardasigilli ragionava sul presupposto che appunto sempre si potesse far capo, al margine, alla responsabilità dello stampatore; il che sarebbe stato tuttavia possibile alla condizione che si fosse ricondotta pure la responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa periodica non regolare alla matrice normativa dell'art. 57-bis c.p., il quale, solo, prevede appunto la incriminabilità sussidiaria dello stampatore.

La materia dei reati compiuti tramite la stampa clandestina non ha costituito tuttavia oggetto di un dibattito approfondito nel corso dei lavori preparatori della Commissione parlamentare chiamata a deliberare sul progetto di riforma in parola (23): manca, pertanto, un qualsiasi accenno esplicito ad

(22) CAMERA DEI DEPUTATI, n. 2518, *Disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia su «Modificazioni alle disposizioni del codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa»*, p. 3 s.

(23) Come già altre volte abbiamo avuto occasione di accennare, tale commissione si è limitata, in prevalenza, a discutere i problemi concernenti la responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa periodica regolare.

una eventuale modificazione della legislazione anteriore. Ora, se il passo testè citato della Relazione Ministeriale fosse destinato a rimanere uno spunto isolato, esso, da solo, per la sua genericità non sarebbe certo in grado di giustificare la tesi favorevole alla *novatio legis*.

Il discorso potrebbe tuttavia riaprirsi con una forza di persuasione maggiore ove si dovesse constatare che la legge 4 marzo 1958 n. 127 ha modificato taluni dei dati sui quali poggiava la legislazione anteriore, ed è venuta così ad inserire la disciplina dei reati commessi col mezzo della stampa clandestina in una prospettiva tale da motivare, quantomeno obbiettivamente ⁽²⁴⁾, il richiamo del solo art. 57-bis c.p.

Come abbiamo ripetutamente osservato, l'originario articolo 58 comma 1° c.p. dava rilievo ad un concetto lato di stampa clandestina, il quale involgeva, a fianco dei periodici non riconosciuti (poi non registrati), quelli riconosciuti (poi registrati), ma caratterizzati dalla trasgressione di una qualunque altra disposizione sulla pubblicazione o sulla diffusione degli stampati. La legge 8 febbraio 1948, nel prevedere il reato di « stampa clandestina », ha formulato invece un concetto differente di clandestinità, il quale involge i soli periodici che non sono stati debitamente registrati (« chiunque intraprende la pubblicazione di un giornale o altro periodico senza che sia stata eseguita la registrazione prescritta dall'art. 5... ») ⁽²⁵⁾.

Il testo dell'art. 58 c.p., come sappiamo, non è stato modificato dalla legge del 1958: esso continua a disporre infatti che « se non sono state osservate le prescrizioni di legge sulla pubblicazione e sulla diffusione della stampa periodica e non periodica... »; alla lettera esso ripropone pertanto il concetto ampio che aveva rilievo nel quadro del codice penale Rocco. Se si considera la Relazione Ministeriale al Progetto di riforma,

⁽²⁴⁾ Indipendentemente cioè da quella che poteva essere la volontà dei compilatori espressa nei lavori preparatori.

⁽²⁵⁾ Sul punto v. *retro*, cap. I, § 6.

si constata tuttavia che il Ministro riteneva di operare con la nozione enunciata dall'art. 16 della legge del 1948: « ferme restando per evidenti ragioni — si legge infatti in tale relazione — le disposizioni di cui alla prima parte dell'articolo 58 (che estendono, come è naturale, la norma sui reati commessi a mezzo della stampa, alla stampa clandestina, e cioè a quella che non è in regola con le formalità richieste dalla legge sulla stampa: *articolo 16 della legge 8 febbraio 1948 n. 147*) » ⁽²⁶⁾.

Questa volta ci troviamo dunque di fronte ad un chiarimento espresso, preciso, su quelli che erano gli intendimenti, le convinzioni dei compilatori della « novella ». Ebbene, se alla sua luce si sostiene che la scarsa avvedutezza di tali compilatori è consistita nel non avere modificato la definizione di stampa clandestina di cui all'art. 58 c.p., rischiando così di perpetuare una nozione che si intendeva invece cambiare; ma si ritiene di potere comunque interpretare la vecchia formulazione nella prospettiva aperta dalla precisazione di cui all'art. 16 della legge 8 febbraio 1948 n. 147, richiamata espressamente nella Relazione ministeriale, ogni difficoltà circa il rinvio da parte del nuovo art. 58 c.p. al solo art. 57-bis c.p. viene, d'incanto, a dissolversi; tale richiamo « limitato », lungi dal presentarsi quasi come una « svista » del legislatore, viene a rivelarsi invece come il modo più coerente di adeguare la nuova disciplina ai mutati presupposti sui quali essa è chiamata ad operare.

Si consideri: sulla base del nuovo, e più ristretto concetto di clandestinità che avrebbe rilievo ai sensi dell'art. 58 c.p., nel quadro di tale ultimo articolo verrebbero ad operare i soli reati commessi col mezzo di periodici non registrati e pertanto privi di un « direttore o vice-direttore responsabile » ai sensi della legge sulla stampa. I reati compiuti tramite i periodici registrati, ma altrimenti irregolari a cagione della violazione di una qualsiasi altra disposizione dettata in materia di pub-

⁽²⁶⁾ CAMERA DEI DEPUTATI, cit., p. 3.

blicazione o diffusione della stampa periodica, risulterebbero invece — e non potrebbe essere altrimenti — direttamente sussumibili nel quadro dell'art. 57 c.p. (il quale verrebbe di conseguenza a coprire l'intero spazio della stampa non clandestina, regolare o irregolare)⁽²⁷⁾. Ma allora sarebbe chiaro che disponendo il rinvio al solo art. 57-*bis* c.p. l'art. 58 c.p. verrebbe, e giustamente, a consacrare il principio secondo cui i periodici non registrati, privi di « responsabile » e pertanto irriducibili alla disciplina di cui all'art. 57 c.p., devono essere trattati, come stampati qualsiasi, alla stregua delle disposizioni che regolano la materia degli illeciti commessi col mezzo della stampa non periodica (responsabilità dell'autore, e sussidiariamente dell'editore e dello stampatore).

Alla luce delle considerazioni che siamo venuti sviluppando il discorso sembra dunque quadrare con sufficiente precisione. Rimane, unica dissonanza, la realtà della definizione di stampa clandestina di cui all'art. 58 c.p., la quale soltanto al prezzo di una interpretazione *contra litteram* può essere intesa nel senso, indicato dalla Relazione, di cui all'art. 16 della legge del 1948. *Quid iuris*, tuttavia, nel caso in cui non si intendesse seguirci lungo la strada di questa interpretazione, e si sostenesse che l'art. 58 c.p. continua a dare rilievo a tutti i casi di stampa irregolare? Il problema suscitato dal rinvio al solo art. 57-*bis* c.p. tornerebbe a proporsi nei suoi termini iniziali; pur con qualche esitazione, non ci sentiremmo comunque di sostenere rigoristicamente la interpretazione « letterale »: applicazione, sempre, anche nei casi dei reati commessi col mezzo di periodici registrati ma altrimenti irregolari, della disciplina enunciata nei confronti degli illeciti compiuti col mezzo della stampa non periodica.

Se è logico, come abbiamo cercato di dimostrare, che i reati commessi tramite i periodici non registrati siano sotto-

(27) Si badi che la rubrica dell'art. 57 c.p. non parla di « stampa regolare periodica », bensì, semplicemente, di « stampa periodica ».

posti al regime di cui all'art. 57-bis c.p., sarebbe al contrario veramente assurdo che gli illeciti compiuti col mezzo dei periodici riconosciuti ma altrimenti irregolari, periodici contraddistinti pur sempre dalla esistenza di un direttore responsabile, venissero assoggettati a tale medesima disciplina. Su questa base il direttore risulterebbe esente da responsabilità penale, ed in sua vece, ma solo in via sussidiaria, diventerebbero punibili l'editore e lo stampatore: e su quale fondamento ciò dovrebbe e potrebbe avvenire?

Di fronte alla assurdità di una simile conclusione, a noi sembra dunque che se non si vuole essere formalisti ad ogni costo occorra abbandonare l'interpretazione « letterale »: riconoscere francamente la « svista » del legislatore, e ricostruire la dimensione normativa della legge alla luce di quella che era, verosimilmente, la sua intenzione. Con un avvertimento, tuttavia: che una volta riconosciuto che l'art. 58 c.p. richiama entrambi gli articoli dettati in materia di responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa regolare, parrebbe comunque consentito ribadire quanto abbiamo prospettato nel paragrafo precedente nei confronti della disciplina di cui al codice penale Rocco. Affermare cioè che l'art. 57 c.p. dovrà avere rilievo nei soli casi nei quali risulta effettivamente applicabile; nei casi, cioè, in cui, esistendo un « direttore responsabile » (stampa irregolare registrata), potrà configurarsi appunto la punibilità di tale soggetto. E sostenere invece che nelle ipotesi di stampa periodica non registrata dovrà in ogni caso operare il principio di cui all'art. 57-bis c.p.

4. In precedenza abbiamo accennato che dopo la entrata in vigore della legge del 1948 il fenomeno della stampa clandestina periodica, quantomeno nella forma che acquista rilievo ai sensi dell'art. 16 della legge sulla stampa, è pressochè scomparso; ed è scomparso per una ragione evidente: sostituito, al-

l'istituto del riconoscimento, quello della registrazione dovuta a chiunque nel rispetto dei requisiti enunciati nella legge ne faccia richiesta (art. 5, legge sulla stampa), non v'è più ragione di rischiare una condanna penale (art. 16) quando è semplice evitarla ottemperando all'obbligo imposto appunto dall'art. 5 della legge 8 febbraio 1948 n. 47.

Un caso giudiziario clamoroso (²⁸) ha tuttavia di recente richiamato l'attenzione su di una situazione che potrebbe smentire tale impressione, inducendo a ritenere che in realtà le trasgressioni dell'art. 16 citato sono state assai più frequenti di quanto si poteva supporre: alludiamo ai giornali scolastici, pubblicati senza che sia stata preventivamente richiesta ed ottenuta la registrazione prescritta dalla legislazione vigente (²⁹).

Tuttaprima non parrebbe, in effetti, consentito negare che tali giornali siano riconducibili alla matrice dell'art. 16: ammesso che si tratti di stampati periodici, nei loro confronti sembrerebbe scattare automaticamente la disposizione enunciata nell'art. 5 della legge sulla stampa; ed allora l'omessa loro registrazione non potrebbe non concretare appunto il delitto di stampa clandestina.

Sarebbe questa, tuttavia, una soluzione davvero convincente? La giurisprudenza (Tribunale di Milano), l'unica volta che è stata chiamata a pronunciarsi sul problema, lo ha recisamente contestato, ed ha ritenuto di potere suggerire una risposta diversa (³⁰).

(²⁸) Il processo per presunti reati contenuti in un numero del giornaleto scolastico «La zanzara» del Liceo Parini di Milano.

(²⁹) V. sentenza del Tribunale di Milano 1 aprile 1966, in *Foro pen.*, 1966, p. 547 ss. In dottrina, su diversi aspetti dei problemi discussi in questa sentenza, cfr. NUVOLONE, *Minorenni e libertà di stampa*, cit., p. 305 s.; CONSO, *Schede minori e giornali scolastici*, in *Arch. pen.*, 1966, I, p. 519 ss.; nonché LAZZARO, *La libertà*, cit., cap. IX, § 6; ALIBRANDI e FERRATO, *I giornali scolastici e la disciplina della stampa*, in *Riv. pen.*, 1966, p. 789 ss.

(³⁰) Sul punto, tuttavia in posizione critica, v. NUVOLONE, *Minorenni e libertà di stampa*, cit., p. 305 s.

Precisato che la stampa studentesca è sorta nell'immediato dopoguerra favorita dal riacquistato clima di libertà, nel quale anche i giovani furono indotti a cimentarsi, in un libero dibattito di idee, sui problemi della scuola, ed in genere sui problemi culturali, e chiarito che i giornalotti scolastici furono intesi quale attività che si sviluppa nella scuola, a fianco del consueto lavoro scolastico, come ulteriore espansione e svolgimento di questo ⁽³¹⁾, il Tribunale di Milano ha fatto menzione di talune circolari ministeriali nelle quali si invitavano i responsabili locali della scuola ad incoraggiare iniziative siffatte, e si esprimeva un giudizio chiaramente positivo sulle medesime ⁽³²⁾.

Questo premesso, è stato affrontato il problema interpretativo suscitato dagli artt. 5 e 16 della legge sulla stampa. Esso, si è sostenuto, involge un duplice ordine di questioni: accertare da un lato se il giornale scolastico costituisca una « stampa » ai sensi della legge predetta; e in caso affermativo stabilire se esso sia altresì qualificabile come stampato « periodico », e pertanto soggetto agli adempimenti previsti per tale specie di stampa. Al primo quesito, stante l'ampia nozione che ha rilievo ai sensi dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, si deve rispondere senz'altro affermativamente; più difficile è invece risolvere il secondo ⁽³³⁾.

A decidere la questione, ha prima di tutto rilevato il Tribunale, non giova constatare che la stampa studentesca d'istituto si pubblica da circa vent'anni senza l'osservanza delle norme contenute nell'art. 5 della legge sulla stampa, e senza che nessuno (ministero, provveditorati, procura della repubblica) abbia mai rilevato l'irregolarità della loro pubblicazione. Tale comportamento non vale infatti a stabilire la liceità della prassi in questione, allo stesso modo in cui a stabilire la stessa liceità non può valere il richiamo ad un preteso ordinamento

⁽³¹⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 554.

⁽³²⁾ V. le numerose circolari citate dal Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 554 s.

⁽³³⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 557.

autonomo (l'ordinamento scolastico), che potrebbe porsi norme proprie in deroga a quelle statuali: nè può infatti sostenersi che l'inerzia di determinati organi dello stato valga ad annullare l'efficacia delle norme penali, nè, tantomeno, che una circolare ministeriale possa derogare ad una norma legislativa, o addirittura consentire ad una categoria di cittadini di non osservare una legge penale ⁽³⁴⁾.

Il problema deve dunque essere affrontato e risolto su altro piano, interpretando nella sua esatta portata la disposizione dell'art. 2, capoverso, della legge sulla stampa (nonchè le altre norme coordinate con l'art. 2; e cioè gli artt. 3 e 5 della stessa legge e l'art. 57 c.p.), per stabilire se fra i «giornali, le pubblicazioni delle agenzie di informazione e i periodici di qualsiasi altro genere» siano o meno compresi i giornali scolastici.

A tale proposito è consentito osservare che se si ritenesse necessaria la registrazione di tali fogli, si correrebbe il rischio di impedire la loro stessa pubblicazione nei modi in cui si è andata sviluppando nell'ultimo ventennio (giornale organizzato, scritto e diretto da studenti, sia pure con il controllo, dall'esterno, del preside), ovvero di snaturare la loro funzione tramite l'imposizione di un direttore maggiorenne estraneo al mondo studentesco ⁽³⁵⁾.

Il segnalare un inconveniente, ha subito soggiunto il Tribunale, non equivale tuttavia a risolvere un problema di interpretazione legislativa. L'aver chiarito che considerare i giornali dei quali si discute soggetti agli obblighi imposti per i periodici significherebbe soffocare in pratica la stampa stessa di istituto, e quindi il libero dibattito delle opinioni fra gli studenti delle scuole medie superiori, è comunque sufficiente a fare ritenere che il problema della stampa scolastica non fu tenuto presente dal legislatore del 1948 nella sua frettolosa approvazione della nuova legge sulla stampa; ed a porre di conseguenza

⁽³⁴⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 557 s.

⁽³⁵⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 558 s.

le premesse per cercare, al di là della lettera, una risposta che tenga conto della *mens legis*, nonché dell'evolversi dei fatti sociali sopravvenuti alla redazione della legge stessa, e che possono modificarne la portata originaria (³⁶).

Alla lettera potrebbe sembrare che il carattere distintivo fra stampa periodica e stampa non periodica debba essere individuato nell'elemento, estrinseco e formale, della « periodicità » di una pubblicazione. *Re melius perpensa* non si può tuttavia fare a meno di constatare che per chiarire il significato dei termini « giornale o periodico » adoperato negli artt. 3, 4 e 5 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, occorre riportarsi alla norma fondamentale dell'art. 2, che prende in considerazione « i giornali, le pubblicazioni delle agenzie di informazione e i periodici di qualsiasi altro genere ». Ebbene, il riferimento alle « agenzie di informazione » fa supporre che il legislatore abbia voluto, nella categoria più generale « periodici di qualsiasi altro genere », comprendere la stampa periodica che, per le sue caratteristiche, si avvicina ai giornali ed alle pubblicazioni delle agenzie: cioè quella stampa che abbia per fine di divulgare al pubblico notizie, informazioni, o anche di dibattere opinioni politiche, artistiche, letterarie o scientifiche, ma sempre con un minimo di *vis diffusiva*, nel senso cioè che sia possibile a chiunque accedere alla pubblicazione, restandone escluse quelle destinate ad una cerchia di persone predeterminate. In armonia con questo concetto, ed in considerazione del fatto che la collaborazione su periodici del genere è aperta ad un numero indeterminato ed imprevedibile di persone (che possono essere talvolta non identificabili), la legge ha previsto la nomina di un direttore responsabile, anche di fronte alle leggi penali (³⁷).

Se ciò è esatto, ha proseguito il Tribunale, nella previsione dell'art. 2 cpv. della legge sulla stampa non possono essere compresi tutti i periodici; in particolare non possono essere com-

(³⁶) Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 559.

(³⁷) Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 559 s.

presi i giornali studenteschi. Essi, in quanto espressione di una attività che si svolge nell'ambito dell'istituto a fianco del consueto lavoro scolastico, quasi come espansione ed ulteriore sviluppo di questo, sono infatti destinati ad essere diffusi solo fra gli studenti della scuola, e risultano pertanto privi di un requisito essenziale del concetto di stampato periodico che rileva ai sensi della legge sulla stampa ⁽³⁸⁾.

Alla luce di questa soluzione, si è concluso, non è difficile individuare la disciplina cui i giornaletti in parola risultano assoggettabili. È in primo luogo esclusa la possibilità di incriminare coloro che intraprendono la pubblicazione a titolo di delitto di stampa clandestina; dato che si tratta pur sempre di stampati (non periodici), ove essi contengano un reato troverà comunque applicazione l'art. 57-bis c.p. (responsabilità dell'autore; responsabilità sussidiaria dell'editore e dello stampatore) ⁽³⁹⁾.

Pur comprendendo i motivi di carattere pratico che hanno indotto a pronunciare la sentenza testè riassunta, e pur apprezzando la lucida visione dei diversi aspetti del problema suscitato dai giornali studenteschi, a noi pare che il ragionamento seguito dal Tribunale di Milano non possa essere condiviso nella sua interezza: non convince, in particolare, l'argomento addotto a sostegno dell'affermazione secondo cui nella specie si tratterebbe di stampati non riconducibili alla matrice della stampa periodica.

Secondo il Tribunale, abbiamo rilevato, tale irriducibilità sarebbe dovuta al fatto che i fogli studenteschi sono stampati che, essendo distribuiti nel solo ambito scolastico (cerchia prefissa di persone), difetterebbero di quella *vis diffusiva* che, sola, permetterebbe di qualificare come periodica una pubblicazione che si è ripetuta, o è destinata a ripetersi indefinitamente nel tempo.

⁽³⁸⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 560.

⁽³⁹⁾ Tribunale di Milano 1 aprile 1966, cit., p. 561.

Nella prima parte del nostro lavoro abbiamo già chiarito che questa osservazione — la quale verrebbe ovviamente a trascendere il caso ora in discussione per involgere ogni altra pubblicazione allo stesso modo destinata ad essere diffusa entro una cerchia individuata di persone — non può essere accettata: la predeterminazione dei destinatari di un giornale costituisce un elemento del tutto estraneo ai fenomeni naturalistici della periodicità e della non periodicità; un elemento che, elevato a requisito della nozione legale di stampa periodica, rischierebbe di condurre a risultati assurdi, come considerare periodico il foglio locale messo in vendita nelle edicole, ma praticamente privo di diffusione per mancanza di acquirenti, e non periodico il notiziario aziendale spedito ad un vasto numero di dipendenti (40).

Nè, ci sembra, è consentito fare perno sull'affiancamento, nel testo dell'art. 2 della legge sulla stampa, dei « giornali », delle « pubblicazioni delle agenzie di informazione » e dei « periodici di qualsiasi altro genere », per ricavare che tutti gli stampati periodici devono possedere quelle caratteristiche che sono proprie delle pubblicazioni delle agenzie di informazione e dei giornali quotidiani. Se il legislatore avesse voluto cogliere fra le stampe predette una analogia più marcata di quella costituita dall'essere tutte pubblicazioni suscettive di una ripetizione indefinita nel tempo, avrebbe infatti, verosimilmente, usato una formulazione diversa, tale da esprimere con maggiore chiarezza questa sua intenzione.

Ed infine neppure ci pare utile sottolineare che i giornali scolastici sono dei semplici strumenti didattici, che svolgono una funzione analoga a quella che svolgerebbero delle dispense, anche stampate, contenenti la trascrizione stenografica di lezioni, ovvero di temi degli alunni, che il capo di istituto ritenesse opportuno fare stampare periodicamente e diffondere per

(40) Su questi punti v., cap. I, § 5.

la discussione fra gli studenti. Se si muove dalla premessa secondo cui le disposizioni della legge 8 febbraio 1948 n. 47 si applicano, tutte, anche ai fogli dei quali si discute ⁽⁴¹⁾, delle due infatti l'una. O si tratta di riproduzioni che per le modalità della loro diffusione non possono essere considerate « stampe » (es., copie di un compito distribuite fra gli alunni) ⁽⁴²⁾; ed allora nei loro confronti non saranno ovviamente applicabili le disposizioni che concernono gli stampati. O si tratta invece di riproduzioni che, essendo destinate ad essere pubblicate, sono qualificabili come « stampe »; ed in questo caso, quand'anche ci si trovi di fronte a riproduzioni che concretano un completamento dell'attività di studio che si svolge all'interno della scuola, non parrebbe possibile sfuggire alle classificazioni cui sono soggetti gli stampati: esse sembrerebbero cioè qualificabili, o no, come periodiche, a seconda che presentino, o non presentino, quella varietà di argomenti trattati sotto un titolo unitario, e quella idoneità a ripetersi indefinitamente nel tempo, che costituiscono appunto le note caratteristiche della stampa periodica (note che i giornalotti scolastici senza dubbio presentano).

Questo precisato, il problema non può tuttavia dirsi chiuso, come a prima vista invece sembrerebbe, nel senso dell'applicabilità delle norme enunciate negli artt. 2 e segg. della legge sulla stampa.

Abbiamo visto che lo stesso Tribunale di Milano, pur utilizzando queste sue considerazioni nel quadro di una interpretazione che non può essere condivisa, ha individuato una serie, numerosa, di elementi che inducono a considerare assurdo sottoporre i giornali scolastici alla disciplina vigente in materia di stampati periodici. Si è osservato che la stampa studentesca si è affermata, nel riacquistato clima di libertà conseguente alla caduta del fascismo, per soddisfare l'esigenza che anche i più giovani fossero indotti a cimentarsi nel libero dibattito di idee e di

(41) Sulla possibilità di una soluzione diversa v., però, oltre in questo §.

(42) Sul punto v., *retro*, cap. I, § 2.

opinioni; che in questa prospettiva devono essere considerati come attività che si affianca al consueto lavoro scolastico, quale espressione di quella funzione formativa cui la scuola non può rinunciare. Si è soggiunto che le stesse autorità scolastiche favorirono ed incoraggiarono queste iniziative proprio in considerazione del loro valore educativo; e che, in ogni caso, esse hanno preso piede in Italia per oltre un ventennio senza che nessuno le ritenesse illegittime. Si è infine rilevato che esigere l'osservanza delle disposizioni dettate in materia di stampa periodica significherebbe snaturare la funzione stessa dei giornali scolastici con l'imposizione di un direttore maggiorenne, *ex lege* tenuto ad esercitare un controllo continuo e penetrante sull'operato degli studenti; e di qui si è ricavato che, verosimilmente, il legislatore del 1948 nel tracciare le linee della nuova legislazione sulla stampa non ebbe presente il problema dei giornali scolastici.

Ebbene, alla luce di queste osservazioni ci sembra effettivamente consentito — e facciamo nostra, si badi, sia pure in una differente direzione, una considerazione del Tribunale di Milano — cercare di ricostruire la portata delle disposizioni contenute negli artt. 3, 5 e 16 della legge del 1948, al di là della lettera, tenendo conto della *mens legis*, nonchè dei fatti sociali sopravvenuti alla sua redazione.

Le disposizioni sulla stampa periodica, si potrebbe rilevare, sono state dettate per regolare l'impiego « normale » del mezzo stampa: quello, cioè, in cui esso viene utilizzato in modo del tutto libero, senza controlli, da parte di persone maggiorenti le quali assumono il rischio e la responsabilità della pubblicazione stessa. Ne è riprova il limite — anni ventuno — imposto alla capacità di acquistare la veste di direttore responsabile o di proprietario (art. 4); limite che sta a significare che ai minori, per la loro condizione di soggetti cui non si riconosce una maturità in grado di giustificare l'uso indiscriminato di uno strumento così « pericoloso » quale è quello della stampa perio-

dica, si intende precludere la sua utilizzazione appunto libera e senza controlli.

Da questa premessa, si potrebbe aggiungere, deriva che lo spazio in cui gli artt. 3, 5 e 16 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 trovano applicazione può risultare circoscritto rispetto a quello coperto dal fenomeno della stampa periodica. Tali articoli, si potrebbe cioè sostenere, autorizzano, alla condizione che sia stata preventivamente chiesta ed ottenuta la registrazione, le pubblicazioni che fanno capo a persone maggiorenni; valutano nel contempo negativamente, vietandoli, i periodici che in una analoga situazione di « attività non controllata » fanno capo a minori (direttori e proprietari non assistiti da un rappresentante legale maggiorenne). Dal che non è tuttavia consentito ricavare automaticamente che concorrono a valutare allo stesso modo negativamente i periodici, diretti da minori, che risultano tuttavia organizzati nel quadro di una istituzione statale, o comunque riconosciuta dallo stato, quale è quella scolastica, ove l'attività « giornalistica », giustificata da esigenze di educazione e formazione della gioventù, si sviluppa sotto l'attenta, se pure prudente, vigilanza di persone adulte ⁽⁴³⁾ cui *ex lege* è affidata la sovrintendenza su quanto accade all'interno della istituzione stessa ⁽⁴⁴⁾. Al contrario, constatato che il legislatore del 1948 non ebbe verosimilmente presente il fenomeno dei giornali studenteschi; e precisato che la disciplina enunciata nei confronti della stampa periodica risponde alla *ratio* di impedire a persone minorenni l'uso completamente libero della stessa, in altre parole *quel medesimo uso* che viene riconosciuto a chi ha compiuto i ventun anni, sono poste le premesse per ritenere

(43) Si badi che una cosa è questo controllo « prudente » che il preside deve esercitare sui giornali scolastici, come su tutta l'attività didattica eseguita nella scuola, e cosa diversa il controllo cui lo stesso preside sarebbe tenuto ove fosse registrato quale direttore del periodico.

(44) V. art. 10 comma 1° del R.D. 3 aprile 1924 n. 965, che fa carico al preside di soprintendere al « buon andamento didattico, educativo ed amministrativo del suo istituto ».

che la sfera di incidenza della legge 8 febbraio 1948 n. 47 non si estende alla stampa studentesca: questa, realizzandosi all'interno di una organizzazione che garantisce comunque un controllo sull'operato dei minori, e dando pertanto luogo ad un impiego del mezzo « stampa periodica » che non pare coperto dalla *ratio* del divieto che si ricava dagli artt. 3, 5 e 16 della legge sulla stampa, potrebbe essere considerata appunto estranea all'azione, « positiva » quanto « negativa », di tale disciplina; non riconosciuta espressamente come pubblicazione periodica regolare, neppure potrebbe essere tuttavia considerata vietata ai sensi degli articoli predetti.

Amnesso che si accolga questa interpretazione « storico-sociologica » delle disposizioni che regolano la stampa periodica — ma a non accettarla, si badi, difficilmente sarebbe possibile sfuggire alla necessità di qualificare come periodici clandestini, e pertanto vietati, i fogli studenteschi ⁽⁴⁵⁾ — le difficoltà non sarebbero, in ogni caso, completamente superate.

Prima di tutto occorrerebbe chiarire che sottrarre i giornali scolastici, perchè coperti dalla, pur prudente, vigilanza del preside, alla disciplina degli stampati periodici di cui agli artt. 3, 5 e 16 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 non dovrebbe comportare altresì la loro sottrazione a tutte le disposizioni sulla stampa. Stabilito che la giustificazione del « limite » che abbiamo individuato è ravvisabile nel fatto che le norme che concernono la stampa periodica risultano destinate a regolare i soli periodici organizzati senza controlli da persone maggiorenni o minorenni ⁽⁴⁶⁾, poichè anche col mezzo dei giornali di istituto sono realizzabili reati, dei quali pure i minori degli anni ventuno possono rispondere, ne viene che dovrebbero trovare comunque applicazione le disposizioni che tendono a garantire una pronta applicazione della legge penale.

⁽⁴⁵⁾ Quantomeno nella veste con la quale si sono prevalentemente sviluppati fino ad ora.

⁽⁴⁶⁾ A regolare, ovviamente, in modo diverso: autorizzando gli uni alla condizione che siano registrati, e vietando gli altri.

Così, lo stampatore sarà pur sempre tenuto a consegnare le copie ai sensi dell'art. 1 della legge 2 febbraio 1939 n. 374; allo stesso modo, salvo a specificare poi di quali indicazioni deve trattarsi (art. 2 comma 1 ovvero art. 2 comma 2), dovrà essere rispettata la imposizione delle indicazioni d'obbligo sugli stampati.

Quid iuris, tuttavia, della responsabilità penale per i reati commessi tramite i giornaletti in parola? Non v'è dubbio che l'autore, e chiunque abbia collaborato dolosamente con lui alla pubblicazione dello scritto criminoso, dovrà essere punito per l'illecito che ha posto in essere, o cooperato a compiere. Il problema è peraltro stabilire se potranno avere altresì rilievo le fattispecie tipicizzate negli artt. 57 e segg. c.p.

È chiaro che, riconosciuto che si tratta di periodici non disapprovati dall'ordinamento, non potrà operare l'art. 58 c.p. (reati commessi col mezzo della stampa clandestina periodica). Poichè, tuttavia, nemmeno si tratta di periodici registrati ai sensi dell'art. 5 (periodici « espressamente consentiti »), non esistendo un « direttore responsabile » neppure parrebbero invocabili le disposizioni contenute nell'art. 57 c.p. Fuori causa, infine, a meno che non si possa fare leva sull'art. 110 c.p. (concorso doloso), è la responsabilità penale del preside cui spetta il compito di esaminare il giornale prima della pubblicazione: manca, infatti, una norma che contempra esplicitamente la sua punibilità a titolo di colpa.

Delle due, pertanto, l'una: o affermare senz'altro che nelle ipotesi delle quali si discute incidono i soli principi generali sulla responsabilità penale; o sostenere che, venendo meno la possibilità di fare capo alla disciplina della responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa periodica, poichè si tratta pur sempre di « stampati » dovranno trovare applicazione le norme sulla responsabilità penale per gli illeciti compiuti tramite la stampa comune, non periodica (art. 57-bis c.p.).

A difesa della prima posizione si potrebbe addurre che i giornali studenteschi, irriducibili alla nozione di stampa periodica che, disciplinata dalla legge 8 febbraio 1948, acquista rilievo ai sensi degli artt. 57 e 58 c.p., sono pur sempre qualificabili come « periodici non vietati dall'ordinamento »; per cui neppure appaiono riportabili alle disposizioni contenute nell'art. 57-bis c.p., che ha riguardo ai soli stampati che non presentano le caratteristiche della stampa periodica.

A sostegno della seconda opporre che una volta riconosciuto che la stampa periodica presa in considerazione (in senso positivo o negativo) dalle leggi 8 febbraio 1948 e 4 marzo 1958 non comprende i fogli di istituto, è consentito ritenere che questi ultimi devono essere assegnati alla categoria della stampa comune, intesa come comprensiva di tutti gli stampati che non siano appunto riconducibili all'oggetto delle disposizioni concernenti la stampa periodica⁽⁴⁷⁾.

Qualunque sia la soluzione che si intende accettare — si creda di seguire una interpretazione rigoristica, letterale, delle disposizioni sulla stampa; si ritenga invece di suggerire una delle risposte che abbiamo individuato nelle pagine che precedono —, è certo che ciascuna risente del punto di partenza, insoddisfacente, di una legislazione che non ha preso espressamente in considerazione il fenomeno delle pubblicazioni scolastiche dettando una disciplina *ad hoc*, in grado di soddisfare le particolari esigenze che si pongono nei loro confronti. Un intervento legislativo, dunque, si impone.

Quali potrebbero essere le linee di una eventuale nuova disciplina? In precedenza abbiamo avuto modo di accennare che potrebbe apparire dubbia la stessa opportunità di man-

(47) In questo modo si giungerebbe alle medesime conseguenze pratiche cui è pervenuto il Tribunale di Milano; tuttavia sulla base di un ragionamento ben diverso (i giornali studenteschi, pur presentando le caratteristiche « materiali » della stampa periodica, verrebbero sussunti nel quadro di una nozione « legale » di stampa comune, comprensiva di tutti gli stampati che non sono soggetti alle disposizioni dettate in materia di stampa periodica).

tenere fermo che la capacità ad essere registrati come direttori di periodici, o ad esercitare la professione giornalistica, si acquista al compimento degli anni ventuno⁽⁴⁸⁾. Pure a non volere seguire — dato e non concesso — tale ordine di idee⁽⁴⁹⁾, a noi pare in ogni caso giustificato un abbassamento di questo limite di età (a diciotto, o addirittura a sedici anni) nei confronti dei giornali che si pubblicano nel quadro di una organizzazione, come quella scolastica, che garantisce un controllo sulla attività dei minori.

I giornali studenteschi, abbiamo rilevato in precedenza, devono essere favoriti ed incoraggiati perchè costituiscono un utile mezzo di affinamento e di formazione dei giovani; un mezzo, tuttavia, che in tanto risulta veramente efficace, in quanto preside ed insegnanti, pur esercitando un doveroso, ma prudente, controllo sulle iniziative degli alunni, non interferiscano in maniera pesante sull'operato degli stessi. Ebbene, in tale prospettiva ci sembra che una soluzione accettabile potrebbe essere appunto di abbassare l'età che rende possibile essere registrati quali direttori dei giornali scolastici, permettendo di indicare come « responsabile » uno studente minore (o un gruppo di studenti minori)⁽⁵⁰⁾ e stabilire che questo studente, o questi studenti, acquistano, sia pure adattati alla particolare situazione, e coi limiti imposti dall'obbligo di controllo prudente che deve pur sempre fare capo al preside nel quadro del dovere generale di vigilanza sulla attività didattica che si svolge nel suo istituto, i poteri-doveri di ogni direttore responsabile. In tal modo si verrebbe infatti a responsabilizzare viepiù la attività dei giovani, rafforzando quella funzione formativa che si riconosce allo strumento « didattico » del

(48) *Retro*, cap. I, § 7.

(49) Per un atteggiamento critico circa la opportunità di abbassare tale limite di età v. NUVOLONE, *Minorenni*, cit., p. 305 ss.

(50) Studente, o studenti minori, ai quali deve inoltre riconoscersi, ovviamente, la capacità ad essere registrati quali direttori responsabili indipendentemente dalla preventiva loro iscrizione all'albo dei giornalisti.

quale si discute; e si garantirebbe nel contempo il rispetto di quella tutela « a doppio livello » ⁽⁵¹⁾ che abbiamo visto costituire il cardine della disciplina vigente in materia di responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa.

Questo precisato, si impone tuttavia un ulteriore chiarimento. Il discorso che siamo venuti tratteggiando, nella sua dimensione interpretativa come in quella *de iure condendo*, vale ovviamente nei confronti degli studenti delle scuole medie superiori; il problema si presenta in termini diversi nei confronti di quelli delle scuole medie inferiori.

Nell'ambito di tali ultime scuole l'utilità del giornale studentesco si rivela, già di per sè, meno forte, quasi nulla; gli alunni sono, agli effetti penali, non imputabili; al corpo insegnante si richiederebbe pertanto, in ogni caso, un controllo assai più penetrante di quello che sembra opportuno a livello superiore.

Se nell'interpretazione del diritto vigente parrebbe pertanto già discutibile la possibilità di fare perno sulle considerazioni che abbiamo testè sviluppato per ritenere consentita la pubblicazione di periodici scolastici che non siano registrati con l'indicazione di un direttore maggiorenne ⁽⁵²⁾, *de iure condendo* non avremmo perplessità: nell'ambito della scuola media inferiore il legislatore dovrebbe legittimare la pubblicazione nella misura in cui il preside, o un insegnante, assumesse formalmente la direzione dello stampato.

⁽⁵¹⁾ Autore, responsabile a titolo di dolo del reato contenuto nello stampato; e direttore, responsabile a titolo di colpa per omesso controllo (autore e direttore minori, ma, di regola, certamente imputabili).

⁽⁵²⁾ Ritenendo che la condizione di non imputabilità degli alunni (minori degli anni quattordici) importi il divieto delle pubblicazioni che non siano coperte dalla assunzione di tutte le responsabilità, anche penali, da parte di una persona adulta.

INDICE

	<i>Pag.</i>
GIUSEPPE MENOTTI DE FRANCESCO, <i>Ottorino Tentolini (In memoriam)</i> . . .	III
LIONELLO JONA CELESIA, <i>Il significato dell'avanzo e del disavanzo dei conti pubblici italiani</i>	1
GERMANO PAOLI, <i>I mezzi audio-visivi e il diritto all'informazione nell'ordinamento internazionale</i>	33
CARLO FEDERICO GROSSO, <i>Responsabilità penale per i reati commessi col mezzo della stampa</i>	67

