

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori NENCIONI e FRANZA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MAGGIO 1959

Modifica dell'articolo 1 della legge 4 marzo 1958, n. 127, contenente modificazioni alle disposizioni del Codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa e nuova regolamentazione della responsabilità del direttore della stampa periodica

ONOREVOLI SENATORI. — Con legge 4 marzo 1958, n. 127, entrata in vigore il 28 marzo 1958, sono state apportate modificazioni alle disposizioni del Codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa.

Si è inteso così, sia pure con ritardo, rendere ossequio alla Corte costituzionale che, con sentenza 15 giugno 1956, n. 3, dichiarò che la norma contenuta nell'articolo 57, n. 1, del Codice penale dovesse considerarsi costituzionalmente legittima « *salva la deviazione del testo dell'articolo 57, n. 1, del Codice penale al fine di renderlo, anche formalmente, più adeguato alla norma costituzionale* ».

La Corte costituzionale aveva ritenuto che la responsabilità del direttore del periodico fosse una responsabilità non solo per fatto proprio, ma altresì sorretta dall'elemento soggettivo della colpa, perchè tra la omissione del responsabile, posta in essere con la inosservanza degli obblighi di vigilanza e di controllo, inerenti alla sua funzione e lo evento, intercorrerebbero un nesso di causalità materiale, ed un nesso psichico, suffi-

cienti a « conferire alla responsabilità il connotato della personalità ».

È opportuno un rapido ma, nei limiti del possibile, completo esame della dottrina e della giurisprudenza anteriori:

Ogni qualvolta è stata eccepita l'inapplicabilità della norma, contenuta nell'articolo 57, n. 1 del Codice penale, il giudice è stato chiamato a risolvere un duplice quesito: se abbia posto un caso di responsabilità penale per fatto altrui e se tale norma debba ritenersi (in forza dell'entrata in vigore della Costituzione) illegittima, o semplicemente abrogata.

Alcune decisioni hanno risolto il quesito dichiarando che l'articolo 27 della Costituzione non era applicabile al caso o che non dava luogo ad una abrogazione automatica delle norme precedenti contrarie. Altre hanno accolto la tesi opposta ed altre infinite hanno negata l'esistenza nell'articolo 57, n. 1 del Codice penale di un caso di responsabilità penale per fatto altrui.

La serie delle decisioni si apre con la sentenza 19 gennaio 1948 (in Foro Pad. 1948,

IV, 39) del tribunale di Roma in cui si afferma che la responsabilità, ai sensi dell'articolo 57, n. 1 del Codice penale, deriva da una omissione colposa, cioè da un fatto proprio dell'agente.

Seguono la sentenza 22 giugno 1948 del tribunale di Roma (in Rivista penale 1948, 1179) e la sentenza del tribunale di Cremona 3 dicembre 1948 (Corte Bresc. 1949, II, 21) parimenti contrarie all'esistenza della responsabilità obbiettiva, così com'è contraria la sentenza 4 marzo 1949 del tribunale di Roma (Rivista penale 1950, II, 413) in cui si afferma che l'articolo 57, n. 1 può creare un caso di responsabilità obbiettiva, ma che, nelle ipotesi di reato a mezzo stampa, la responsabilità si integra per azione od omissione proprie, sia pure colpose. Non porta alcuna luce sul problema la sentenza 8 aprile 1949 del tribunale di Cremona (in Giur. It. 1950, II, 12) poichè trattava di un caso di specie particolare (il direttore responsabile era anche l'estensore dell'articolo incriminato) mentre nel senso prima prospettato è la sentenza 26 aprile 1949 del tribunale di Roma (Giust. Pen. 1950, II, 453). Il tribunale di Fermo nella sua sentenza 14 maggio 1949 (Riv. Pen. 1950, III, 418) prospetta anche un'altra tesi: quella delle responsabilità del direttore responsabile fondata sul principio « *cuius commoda ejus et incommoda* » cui si richiamò la relazione Rocco; mentre la sentenza della Corte di appello di Roma dell'11 marzo 1951 (Riv. Pen. 1951, II, 977) ribadisce la teoria che l'articolo 57, n. 1 C.P. configura un caso di responsabilità diretta per fatto proprio (omissivo). La Suprema Corte interviene con la sentenza 14 marzo 1951 (Giust. Pen. 1951; II, 990) affermando che il fatto del direttore responsabile di un periodico si concreta in una omissione di vigilanza. Ribadisce la Suprema Corte tale tesi con le sentenze 26 ottobre 1951 (Giust. Pen. 1952, II, 200) e 21 novembre 1951 (Riv. Pen. 1952, II, 336); mentre la sentenza 25 febbraio 1952 (Riv. Pen. 1952, II, 338) *sottolinea il fatto che l'articolo 57 prevede un caso di responsabilità per fatto proprio, in quanto che nell'intero sistema del Codice del 1930*

si è esclusa la responsabilità per fatto altrui. E ancora in tal senso le sentenze della Corte di cassazione 23 marzo 1953 (Arch. pen. 1954, II, 266); 4 maggio 1953 (Giur. compl. Cass. Pen. 1953, IV bim. 260); 20 maggio 1953 (Giust. Pen. 1954, II, 31); 27 maggio 1953 (Giur. compl. Cass. pen. 1953, IV bim. 224); 25 giugno 1953 (Giust. pen. 1954, II, 420); 15 luglio 1953 (Giur. It. 1954, II, 136).

A tale serie di decisioni la dottrina in genere si è dimostrata contraria, ma non sono mancati autori che hanno aderito a quella tesi. Così Loasses (Riv. pen. 1952, I, 508) scrive che l'articolo 57, n. 1. del Codice penale pone l'evento a carico dell'agente come conseguenza della sua omissione avendo egli l'obbligo di impedirlo, e nello stesso senso si esprime Zaccone (Riv. pen. 1954, II, 127).

Sempre nel senso ora indicato è la tesi di Ondei (Foro Pad. 1948, IV, 39) il quale sostiene che la responsabilità prevista dall'articolo 57, n. 1 del Codice penale è diretta e personale perchè la dizione della legge significa « *in quanto giuridicamente obbligato, come direttore, ad impedire l'evento* ».

Guarnieri (in Giur. It. 1950, II, 12) sostiene che la responsabilità del direttore di periodico non è obbiettiva, ma anomala; che vi è a carico del direttore una presunzione di dolo, nonchè l'obbligo giuridico di compiere una azione idonea ad impedire l'evento dannoso.

Tali interpretazioni non sono certo pacifiche, ad esse si oppongono tesi contrastanti.

Già il tribunale di Milano, con la sua sentenza 15 giugno 1950 (Giust. Pen. 1951, II, 293) aveva deciso che l'articolo 57, n. 1 penale poneva in essere un caso tipico di responsabilità obbiettiva.

Ed in tal caso si era precedentemente espressa la dottrina che in gran parte segue tale tesi.

Partendo dall'appunto di Manzini (Trattato, vol. I, pag. 604; vol. II, pag. 482) che insegna porre in essere l'articolo 57, n. 1 del Codice penale un caso di responsabilità obbiettiva, nel suo articolo « L'articolo 27 Cost. e l'articolo 57, n. 1, del Codice penale » Battaglini (Giust. Pen. 1948, II, 309) esamina attentamente la norma penale e in base a cri-

teri di interpretazione letterali e logici, giunge alla conclusione che l'articolo 57, n. 1, del Codice penale « è fuori dell'ambito della normale responsabilità obbiettiva ed assume un carattere anomalo... ». Severino (Riv. Pen. 1949, II, 876) sostiene che l'articolo 57 del Codice penale è una eccezione al principio della responsabilità e della imputabilità. Catalini (Riv. Pen. 1950, III, 1948), partendo dalla considerazione che l'articolo 57, n. 1 del Codice penale non ammette prova liberatoria, deduce che la norma nega la qualificazione della responsabilità penale come personale. Infine Nuvolone (Reati di Stampa, Milano, 1951, pag. 182), dopo una lunga disamina giunge alla conclusione che « *nello articolo 57 del Codice penale è contemplata una forma di responsabilità obbiettiva anomala anche per fatto altrui* ».

Lo stato del diritto e della giurisprudenza, anteriormente alla sentenza n. 3 della Corte costituzionale, sulla sussistenza di un conflitto tra la responsabilità stabilita dall'articolo 57, n. 1 del Codice penale e l'articolo 27 della Costituzione era indicativo di perplessità.

Il progetto preliminare del Codice penale, pubblicato nel 1949, accoglie i voti della più autorevole dottrina. Nella relazione al progetto (pagina 10) si assume « l'eliminazione, nella massima misura possibile, del criterio di responsabilità obbiettiva... ispirato a mal inteso rigore nella valutazione degli interessi dello Stato » e si segnala tra i problemi più interessanti, avvertiti dalla coscienza giuridica il problema relativo alla responsabilità per i reati commessi a mezzo stampa. L'articolo 24 del progetto stabilisce che, nel caso di reato, commesso col mezzo della stampa periodica, salva la responsabilità dell'autore e fuori della ipotesi di concorso, il direttore o il redattore responsabile che, per colpa, non impedisca la pubblicazione, è punito secondo le seguenti norme:

« Se il delitto commesso dall'autore è doloso, si applica la pena per questo stabilita, diminuita fino alla metà; 2) se il delitto commesso dall'autore è colposo ovvero si tratta di contravvenzione, si applica la pena per essi preveduta. La colpa è esclusa quan-

do il direttore o il redattore responsabile non ha potuto, per caso fortuito o forza maggiore, impedire la pubblicazione ».

Il progetto ebbe fondate critiche poiché non eliminava completamente il criterio della responsabilità obbiettiva e manteneva l'anomalia di addebitare, a titolo di dolo, un fatto che aveva fondamento nell'elemento soggettivo della colpa e di applicare al direttore una pena, sia pure diminuita, prevista per un fatto diverso da quello da lui posto in essere. Il progetto di riforma del Codice penale del 1956, in armonia con la nota sentenza della Corte costituzionale, pone decisamente a base della responsabilità del direttore un fatto specifico proprio. L'articolo 9 del progetto propone il seguente testo dell'articolo 57 del Codice penale: « Salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso il direttore o vice direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi i reati, è punito, se un reato è commesso, con la pena stabilita per detto reato, diminuita fino a un terzo. Se l'omissione è colposa, la pena è diminuita fino alla metà ».

In buona sostanza il progetto del 1956 (relazione al progetto preliminare di modificazione al Codice penale, Roma 1956, pagina 27), sia pure con perplessità, configura a carico del direttore un reato a sè stante, ontologicamente diverso da quello commesso dall'autore, con responsabilità personale e diretta dell'agente per violazione di un obbligo imposto dalla legge. Il reato commesso dall'autore dello scritto incriminato è considerato come condizione di punibilità.

Caduto il disegno di legge, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri onorevole De Gasperi alla Camera dei deputati nella seduta del 27 giugno 1952 (atti parlamentari n. 2801), nella cui relazione si poneva la questione del contrasto costituzionale in termini non equivoci: « *ed invece la coerenza della citata disposizione con il principio della personalità della responsabilità penale stabilito dall'articolo 27 della Costituzione appare dubbia, se si tiene presente*

che essa colpisce penalmente il direttore del giornale soltanto in ragione della sua qualità (perciò solo) e quasi per effetto di una estensione automatica della responsabilità dell'autore», il ministro Moro nella seduta del 6 novembre 1956 alla Camera dei deputati (atti parlamentari n. 2516) presentava un nuovo disegno di legge contenente modificazioni relative ai reati commessi col mezzo della stampa.

Il disegno era diretto, come si rilevava nella relazione, « a sopprimere ogni forma di responsabilità anomala ». In seguito a vari emendamenti al testo originario, introdotti dallo stesso proponente, si addivenne alla formulazione divenuta poi legge 4 marzo 1958, n. 127. È opportuno ricordare che nella relazione con la quale il senatore Di Pietro proponeva al Senato l'approvazione del disegno modificato non mancarono esplicite riserve. La Commissione infatti non aveva dissimulato « la serietà delle critiche e delle eccezioni che potrebbero muoversi, sia nel più rigoroso campo del nostro sistema, sia in quello della logica giuridica generale ». Fu una esigenza pratica, malintesa esigenza pratica, che determinò l'approvazione di un provvedimento che lascia aperte ed insolte tutte le questioni precedentemente sollevate.

Anche la nuova disciplina configura una forma di responsabilità anomala; la nuova legge non precisa quale sia l'elemento soggetto del fatto omissivo e stabilisce che per il solo fatto dell'omissione il direttore è

punito a titolo di colpa; dato il principio vigente nel nostro Codice, per cui i fatti colposi debbono essere espressamente qualificati come tali, pone il quesito circa la natura della omissione del direttore e il grave quesito del significato della punizione del fatto « a titolo di colpa »: si stabilisce il titolo della responsabilità e non la natura e il fondamento di essa. La legge modificativa è stata criticata dal Convegno promosso dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale tenuto a Bellagio nell'aprile 1958 sotto la presidenza dell'illustre maestro senatore Enrico De Nicola. Nella mozione finale il Convegno ha proposto che la materia della responsabilità per reati commessi col mezzo della stampa venga disciplinata *ex novo* sulla base del criterio del frazionamento delle responsabilità e che in attesa di tale più completa e radicale riforma che dovrebbe estendersi all'articolo 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, la legge attuale venga modificata configurando sia l'ipotesi dolosa che quella colposa e prevedendo per tale reato pene autonome. Il Convegno ha auspicato che venga eliminata l'obbligatorietà del rito direttissimo, normalmente non applicato e contrario alle esigenze di una istruttoria diretta ad accertare le singole responsabilità personali.

Si impone pertanto una nuova disciplina della responsabilità del direttore della stampa periodica in armonia con i dettami della Corte costituzionale e con i principi del nostro istituto penale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il primo comma dell'articolo 1 della legge 4 marzo 1958, n. 127, contenente modificazioni alle disposizioni del Codice penale relative ai reati, commessi col mezzo della stampa, è abrogato.

Art. 2.

Nella legge 8 febbraio 1948, n. 47, è inserito il seguente articolo 11-bis:

« *(Reati commessi col mezzo della stampa periodica).*

Salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso nel reato, commesso dall'autore dello scritto incriminato, a norma dell'articolo 110 e seguenti del Codice penale, il direttore o vice direttore responsabile il quale non osservi gli obblighi di vigilanza e di controllo, ai quali egli è tenuto per la sua funzione ai fini di impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, se uno o più reati vengono commessi, con la pena della reclusione fino ad un anno e della multa fino a lire 500.000.

Se la inosservanza è dovuta a colpa è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a lire 100.000 ».