Urteilskopf

91 I 449

70. Estratto della sentenza 15 ottobre 1965 nella causa Bossi contro Confederazione.
Regeste (de):
VG. Verantwortlichkeit des Bundes für Handlungen des Bundesrates.

1. Der Kläger braucht die Person oder die Personen, denen er das widerrechtliche Verhalten zur Last legt, nicht zu bezeichnen; es genügt, dass er die Amtstelle oder Behörde nennt, welche für die von ihm als widerrechtlich betrachtete Handlung oder Unterlassung verantwortlich ist (Erw. 1).

2. Grenzen der Verantwortlichkeit des Bundes für Handlungen des Bundesrates (Erw. 2).

3. Begriff des widerrechtlichen Verhaltens im Sinne des Art. 3 Abs. 1 VG (Erw. 3).

4. Die Erstattung und die Verbreitung einer unbegründeten Strafanzeige durch eine eidgenössische Amtsstelle oder Behörde können die Verantwortlichkeit des Bundes begründen, jedoch nur, wenn nachgewiesen ist, dass die Amtsstelle oder Behörde ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Erw. 2 und 4).

5. Geheimnis der Strafanzeige und der Untersuchungsmassnahmen. Ausnahmen (Erw. 5).

Regeste (fr):
LRCF. Responsabilité de la Confédération pour les actes du Conseil fédéral.

1. Le demandeur n'est pas tenu de désigner la ou les personnes auxquelles il impute un comportement illicite; il suffit qu'il indique l'office ou l'autorité responsable de l'acte ou de l'omission qu'il considère comme illicite (consid. 1).

2. Limites de la responsabilité de la Confédération pour les actes du Conseil fédéral (consid. 2).

3. Notion du comportement illicite au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF (consid. 3).

4. Le fait, pour un office fédéral ou une autorité fédérale, de porter une dénonciation pénale mal fondée et de la divulguer, peut entraîner la responsabilité de la Confédération, mais seulement s'il est prouvé que l'office ou l'autorité en question a outrepassé son pouvoir d'appréciation ou qu'il en a abusé (consid. 2 et 4).

5. Secret de la dénonciation pénale et des opérations de l'enquête. Exceptions (consid. 5).

Regesto (it):
LResp. Responsabilità della Confederazione per atti del Consiglio federale.

1. L'attore non è tenuto a designare la o le persone alle quali addebita il comportamento illecito; è sufficiente che indichi l'ufficio o l'autorità responsabile dell'azione o dell'omissione che reputa illecite (consid. 1).

2. Limiti della responsabilità della Confederazione per atti del Consiglio federale (consid. 2).

3. Nozione di comportamento illecito nel senso dell'art. 3 cpv. 1 LResp. (consid. 3).

4. La presentazione di una denuncia penale infondata e la divulgazione della medesima da parte di un ufficio o di un'autorità federali possono comportare una responsabilità della Confederazione, ma solo nel caso in

cui sia dimostrato che l'autorità o l'ufficio federali hanno oltrepassato il loro potere di apprezzamento o ne hanno abusato (consid. 2 e 4).

5. Segreto della denuncia penale e degli atti istruttori. Eccezioni (consid. 5).

Erwägungen ab Seite 450

BGE 91 I 449 S. 450

1. La LResp. si riferisce a danni causati da "funzionari" o "membri di autorità federali", ma le relative disposizioni non precisano se l'attore debba designare nominalmente il o i funzionari, al cui atto illecito riferisce la sua azione. Dai materiali legislativi si deve però desumere che il legislatore non ha inteso fissare una siffatta esigenza. Il postulato accolto dal medesimo di stabilire una responsabilità primaria della Confederazione è stato giustificato anche dalla difficoltà per la persona lesa, data la moltiplicazione degli uffici ela complessità della distribuzione delle competenze, di individuare il funzionario che ha preso la decisione effettivamente determinante (Boll. sten. 1957, CN, p. 809). Si deve pertanto concludere che il funzionario, autore dell'atto illecito, è sufficientemente designato se l'attore indica l'ufficio o l'autorità responsabile dell'azione o dell'omissione illecite. In applicazione della nuova LResp., la determinazione di responsabilità personali è indispensabile solo nell'ambito di un'eventuale azione di regresso nei confronti del o dei funzionari colpevoli (art. 3 cpv. 4, 7 e seg. LResp.); la quale azione non interessa direttamente la parte lesa. Nel caso particolare, l'attore, avendo dichiarato che la decisione di presentare la denuncia penale e di pubblicare il comunicato alla stampa è stata presa dalla maggioranza del Consiglio federale, ha sufficientemente designato gli autori degli asseriti atti illeciti. Come ammette anche la convenuta, la questione di stabilire quali consiglieri federali abbiano assunto la responsabilità delle decisioni asserite illecite è irrilevante.

BGE 91 I 449 S. 451

La LResp. essendo applicabile anche agli atti o alle omissioni dei membri del Consiglio federale (art. 1 cpv. 1 lett. b, art. 2 cpv. 2), l'azione è a questo riguardo ricevibile.

2. La legge esclude che mediante l'azione di responsabilità possa essere esaminata la legittimità di decisioni e sentenze definitive (art. 12). Questa eccezione non pregiudica il caso particolare, perchè le decisioni asserite illecite non vennero emanate a conclusione di un procedimento di ricorso, durante il quale l'interessato abbia comunque avuto la possibilità di esprimersi. Il diritto estero esclude dall'azione di responsabilità anche quegli atti, in genere, che il governo emana nell'esercizio del potere sovrano, attribuitogli in modo esclusivo dalla Costituzione; quelli, ad esempio, che riguardano i rapporti con il parlamento e con gli stati esteri (Nouveau Répertoire DALLOZ, tome IV p. 205; WOLFF, Verwaltungsrecht, IV Auflage § 46 III b). La LResp. non contiene al riguardo una regola generale ma, riservate le norme speciali e in particolare la LF sulle garanzie politiche del 26 marzo 1934 (art. 3 cpv. 2, art. 2 cpv. 3), indica un'unica eccezione, e cioè quella dei pareri espressi nell'Assemblea federale o nelle commissioni parlamentari (art. 2 cpv. 2). La dichiarazione di voler deporre una denuncia penale nei confronti dell'attore potrebbe pertanto essere esclusa dall'azione di responsabilità, solo se fosse stata fatta nell'ambito di discussioni parlamentari. Comunque, anche se si dovesse pretendere che determinati atti di governo, deliberati dal Consiglio federale nell'esercizio di sue esclusive competenze costituzionali, vanno esenti da responsabilità, non si potrebbe certo ammettere che la presentazione di una denuncia penale e la divulgazione della medesima mediante comunicato alla stampa, su questioni di politica interna, possano ricadere nell'ambito dei suesposti atti di governo. Infatti, essendo evidente che il perseguimento del

reato imputato a Bossi spettava d'ufficio alla giurisdizione cantonale, la denuncia poteva essere proposta direttamente dal Ministero pubblico della Confederazione (art. 107 PPF). Nè si vede in che modo la pubblicazione di un comunicato, considerato nècessario per rendere edotta l'opinione pubblica di una denuncia penale, potesse ricadere, benchè concernente l'amministrazione federale, nelle esclusive competenze costituzionali del Consiglio federale. Ciò stante, l'opinione espressa nella duplica, nel senso che trattasi di questioni di carattere politico da risolvere secondo il

"libero" apprezzamento del Consiglio federale, non può essere condivisa, almeno in quanto intesa ad escludere il controllo giurisdizionale sulla relativa responsabilità della Confederazione.

3. Secondo l'art. 3 LResp., la Confederazione risponde del danno cagionato illecitamente ("rechtswidrig", "sans droit") a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario. L'art. 3 LResp. non presuppone più, quindi, come i combinati 4 e 7 della vecchia legge del 1850, un atto illegale vale a dire un delitto o un crimine o, comunque, la violazione di norme costituzionali, legali o regolamentari della Confederazione, ma ammette come possibile generatore di responsabilità qualsiasi atto illecito e, quindi, anche qualsiasi illegittima menomazione di un diritto altrui. Da alcuni passi del messaggio del Consiglio federale (v. specialmente FF. 1956 I, p. 1424, BBl p. 1398) e anche dalla discussione in Consiglio degli Stati (Boll. sten. 1956 p. 324/325), ove la nozione di illiceità appare equiparata a quella di illegalità, si potrebbe dedurre che il legislatore non ha inteso effettuare al riguardo alcuna innovazione. Ma ciò può essere riferito al fatto che, in casi limite, tale equiparazione era già stata ammessa anche in applicazione della vecchia legge (RU 77 I 261 consid. 3 e citazioni; cfr. BEZZOLA: Der Einfluss des privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadenersatzes, Tesi di Zurigo 1960 p. 27). Comunque, negli interventi dei relatori di maggioranza, Boerlin e Guisan, in Consiglio nazionale, è sempre stata questione soltanto di atti leciti e illeciti; si è persino dichiarato che, dato il presupposto della illiceità, la responsabilità della Confederazione deve essere considerata causale (Boll. sten. 1957 CN p. 805). Il deputato Odermatt, intervenendo a favore del disegno approvato dalla maggioranza, precisò che, in principio, costituiscono atto illecito nel senso suesposto le seguenti fattispecie: "Das Handeln eines Staatsorgans ausserhalb des gesetzlichen Zuständigkeitsbereiches der betreffenden Amtstelle (Handeln ohne gesetzliche Grundlage, Ermessenüberschreitung und Ermessenmissbrauch); das Unterlassen einer Amtspflicht, die ein Gesetz einer Amtsstelle auferlegt; die Verletzung einer allgemeinen Amtspflicht gegenüber dem Bürger, und die Verletzung einer allgemeinen Bürgerpflicht durch einen Amtsträger im Rahmen seiner amtlichen Tätigkeit." Ciò stante, il funzionario e l'autorità federali commettono atto illecito nel senso dell'art. 3 LResp. non solo quando trasgrediscono

norme disciplinanti le loro funzioni, ma anche quando, quantunque non legittimati da norme speciali, ledono interessi privati protetti in genere dall'ordinamento giuridico. Ne consegue che, mutatis mutandis, l'atto illecito dell'art. 3 LResp. corrisponde a quello dell'art. 41 cpv. 1 CO, definito dalla giurisprudenza: un comportamento dannoso in urto a espliciti o impliciti precetti o divieti dell'ordinamento giuridico, stabiliti a tutela del bene giuridico leso (RU 82 II 28, 88 II 280 consid. 4 lett. a). L'art. 3 cpv. 1 LResp. va poi oltre l'art. 41 CO, poichè non esige che l'attore dimostri una colpa, vale a dire un dolo, una negligenza o un'imprudenza di un funzionario. All'attore incombe, in proposito, soltanto di dimostrare l'oggettiva illiceità dell'atto o dell'omissione dannosi. Gli basta pertanto dimostrare che detto comportamento ha costituito violazione di una norma applicabile al

caso particolare o illegittima menomazione di un suo diritto. D'altra parte, prescrivendo che l'azione di risarcimento deve essere comunque fondata su un atto illecito, il legislatore ha posto un limite alla responsabilità della Confederazione. Una proposta parlamentare di riconoscere il diritto ad una indennità anche a chi fosse leso in modo eccessivo da atti legali, vale a dire di riconoscere la responsabilità della Confederazione anche per il rischio amministrativo di atti legittimi, come è stato fatto rilevare essere il caso per i diritti francese, tedesco e italiano (Boll. sten. 1957 CN p. 809 in fine), venne respinta dal Consiglio nazionale con voti 69 contro 54 (ibidem p. 824). Ciò significa che il cittadino può essere chiamato a subire una particolare menomazione di un proprio interesse privato, protetto in genere dall'ordinamento giuridico, senza avere diritto al risarcimento. Questo è escluso - riservate le leggi speciali (art. 3 cpv. 2) - per le menomazioni disposte nell'interesse publico dalle autorità e dall'amministrazione federali, conformemente alle loro competenze. L'atto o l'omissione lesivi di un interesse individuale danno perciò diritto al risarcimento, soltanto se l'organo federale li ha commessi, trasgredendo doveri o divieti relativi alle proprie funzioni, oppure oltrepassando le proprie competenze o abusando del proprio potere di apprezzamento.

4. a) Una denuncia penale per reati perseguibili d'ufficio può evidentemente essere proposta da ogni persona (cfr. art. 100 cpv. 1 PPF). In determinati casi può anzi costituire adempimento di un dovere personale, la cui trasgressione in altri ordinamenti

giuridici può avere conseguenze penali (vedi ad es. § 138 del codice penale tedesco; SCHRÖDER, Kommentar p. 614). Il diritto penale svizzero tiene conto della funzione della denuncia da parte di privati nell'amministrazione della giustizia penale, poichè persegue penalmente una denuncia infondata, solo se interposta dolosamente (art. 303 e 304 CP). Una denuncia penale può comunque essere lesiva pure di diritti personali protetti da norme di diritto civile (art. 28 CC e 49 CO), ma a questo proposito la giurisprudenza ha statuito che una responsabilità del denunciante può essere ammessa, solo se la denuncia è stata presentata per dolo o estrema leggerezza (RU 39 II 222, 44 II 432, consid. 2). Invece, per gli organi dello Stato la denuncia di un reato perseguibile d'ufficio può costituire esercizio di una funzione speciale, come è il caso per i funzionari della polizia, oppure adempimento di un dovere di assistenza fra le autorità. In queste condizioni si trova anche il Ministero publico della Confederazione, se è edotto di affari penali, il cui perseguimento compete alla giurisdizione cantonale (art. 107 PPF). In tal caso, l'atto del Ministero pubblico soggiace non alle norme comuni di diritto civile, ma alla LResp. Ne consegue che la responsabilità della Confederazione ne è coinvolta anche se la denuncia non è stata presentata per dolo o estrema leggerezza - come è il caso per la responsabilità civile delle persone - ed anche se è stata presentata senza colpa, purchè sia dimostrato che l'organo federale ha, al riguardo, oggettivamente oltrepassato il proprio potere di apprezzamento o ne ha abusato.

5. a) La notorietà di un procedimento penale comporta per il prevenuto dei gravi pregiudizi alle relazioni personali, che possono risultare totalmente o in parte ingiustificati, qualora il procedimento si concluda con un giudizio liberatorio o quando la condanna ritenga solo parzialmente gli addebiti inizialmente proposti contro il prevenuto. Ne consegue che l'autorità procedente non può, senza grave motivo, rivelare al pubblico, l'esistenza del procedimento o gli elementi dell'istruttoria, almeno fin tanto che non lo esiga la pubblicità del processo e il magistrato competente si sia pronunciato, mediante l'emanazione dell'atto di accusa, sulla consistenza dell'imputazione penale. Questi principi sono espressi in modo esemplare nella stessa legge di procedura penale del Cantone di Berna. A chiarimento

delle relative norme, la Camera di accusa di detto Cantone ha anzi diramato, con circolare del 21 gennaio 1960, ai giudici d'istruzione, ai procuratori distrettuali e ai comandi di polizia delle direttive sulle comunicazioni alla stampa in punto alle istruzioni penali in corso. Essa fece rilevare che, di massima, le udienze della procedura preliminare e dell'istruttoria sono segrete (art. 93 del codice di procedura penale), che lo sono anche rispetto alle parti fino al giorno in cui il giudice, considerando di aver acquisito gli atti essenziali all'istruttoria, procede alla convocazione delle parti (art. 95). La Camera d'accusa fece nondimeno notare che a tale regola poteva essere fatta eccezione nei casi in cui lo esigesse lo scopo dell'istruttoria, vale a dire qualora fosse richiesta la collaborazione della popolazione, e nei casi in cui lo esigesse l'interesse pubblico, e cioè occorresse mettere in guardia la collettività da criminali pericolosi o orientare l'opinione pubblica a proposito di crimini gravi che inquietano la popolazione. Norme analoghe sono contenute anche in altre procedure cantonali come, ad esempio, il codice di procedura vodese (art. 103 e 104), e come anche, benchè non in modo così esplicito, il CPP ticinese (art. 151). Ora se, riservati casi speciali, neppure l'autorità competente è autorizzata a rendere pubblico il contenuto di denunzie penali o di atti di istruttoria, a maggior ragione non può esserne legittimato il denunciante. Nel diritto austriaco, una siffatta pubblicazione è considerata attentato alla libera ricerca della verità da parte del giudice e pertanto perseguita come delitto (TH. RITTER, Lehrbuch des österreichischen Strafrechts, IIo volume, p. 469/470). Il diritto svizzero non contempla una speciale analoga fattispecie penale, ma l'atto suesposto potrebbe nondimeno costituire oggetto di azione civile, qualora conseguisse una lesione della personalità civile a'sensi degli art. 28 CC e 49 CO. Nel caso particolare, tale lesione è evidente.
b) .....
c) Detta lesione è però illecita a'sensi dell'art. 3 cpv. 1 LResp., e quindi suscettiva di risarcimento, soltanto se l'amministrazione federale l'ha provocata trasgredendo precisi doveri o abusando del suo potere di apprezzamento. E'indubbio che, in unademocrazia comela nostra, l'autorità federale deve informare i cittadini di ogni rilevante vicenda, connessa all'amministrazione delle finanze federali. Questa informazione si svolge

normalmente attraverso lo scarico che essa dà del suo mandato al parlamento. Ma è certo, ed è pacifico, che nei casi di particolare importanza, come quando si tratti di notevoli perdite finanziarie o di reati che inquietano l'opinione pubblica, l'autorità federale può rivolgersi al pubblico anche mediante la stampa e anche se il dovere di informazione dell'autorità collida con interessi privati giuridicamente protetti. In tali casi, l'interesse pubblico essendo in principio prevalente sull'interesse privato e la materia non essendo disciplinata da precise norme di legge, l'informazione può esplicarsi soltanto nell'ambito del potere di apprezzamento dell'autorità esecutiva.