

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

MERCOLEDÌ 14 GIUGNO 1961

(66^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BARACCO

INDICE

Disegni di legge:

« Revisione dei films e dei lavori teatrali »
(478) (Approvato dalla Camera dei deputati)

(Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 855, 872, 875
BUSONI	856, 858, 859, 860, 861, 864, 866, 869, 872
CARUSO	861, 863, 865, 866, 867, 868, 869, 873, 874
GIANQUINTO	872, 874
HELFER, Sottosegretario di Stato per il tu- rismo e lo spettacolo	856, 857, 858, 863, 864, 866, 867, 868, 869, 870, 872, 873, 874, 875
LAMI STARNUTI	859, 870, 872, 874
PICARDI	874
SANSONE	860, 861, 865, 870, 874, 875
ZOTTA, relatore	856, 858, 859, 860, 861, 863, 864, 865, 866

« Disciplina del rapporto di lavoro del personale estraneo all'Amministrazione dello Stato assunto per le esigenze dell'attività specializzata dei servizi del turismo e dello spettacolo, informazioni e proprietà intellettuale » (747-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	851, 852
PICARDI, relatore	852

La seduta è aperta alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori: Angelini Nicola, Baracco, Busoni, Caruso, Cerabona, Ferrari, Gianquinto, Lami Starnuti, Molinari, Pagni, Picardi, Sansone, Schiavone, Tupini, Zannoni e Zotta.

Intervengono il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione Tessitori ed i Sottosegretari di Stato per l'interno Bisori e per il turismo e lo spettacolo Helfer.

PICARDI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Disciplina del rapporto di lavoro del personale estraneo all'Amministrazione dello Stato assunto per le esigenze dell'attività specializzata dei servizi del turismo e dello spettacolo, informazioni e proprietà intellettuali » (747-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

« Disciplina del rapporto di lavoro del personale estraneo all'Amministrazione dello Stato assunto per le esigenze dell'attività specializzata dei servizi del turismo e dello spettacolo, informazioni e proprietà intellettuali », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

P I C A R D I, *relatore*. Dirò pochissime parole su questo disegno di legge già approvato dalla nostra Commissione alcuni mesi fa e approvato anche dalla Camera dei deputati che, peraltro, vi ha apportato alcune modifiche che ora indicherò. Pur con le variazioni introdottevi, penso che questo provvedimento si possa senz'altro approvare.

La prima modifica proposta dalla Camera riguarda il titolo del disegno di legge stesso nel quale sono state aggiunte le parole: « del turismo e ».

Analogamente è stato modificato l'articolo 1.

Per quanto riguarda la classificazione del personale a contratto a termine rinnovabile, di cui all'articolo 2, al personale elencato nel primo gruppo la Camera ha aggiunto le categorie degli interpreti e degli esperti per pubblicità turistica, mentre nel secondo gruppo ha inserito quelle dei radiotecnici, dei vetrinisti, degli aiuto vetrinisti e degli schedaristi.

Infine, le altre modifiche apportate dalla Camera al disegno di legge approvato dal Senato riguardano l'articolo 14. Noi stabilimmo che la spesa annua per il personale di cui agli articoli 2 e 10 fosse fissata nel limite massimo complessivo di lire 253 milioni e 292 mila, mentre tale cifra è stata portata dalla Camera a lire 281 milioni e 292 mila, di cui lire 242 milioni e 792 mila andranno per i servizi dipendenti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e lire 38 milioni e 500 mila, al posto di lire 10 milioni e 500 mila, per il Ministero del turismo e dello spettacolo.

Infine, la Commissione finanze e tesoro ha fatto un rilievo formale per cui il punto b) dell'articolo 14 è stato corretto dopo che

il messaggio ci è pervenuto dalla Camera, nel senso che la dizione relativa all'articolo 45 è stata modificata indicando, come è giusto, l'articolo 34,

Penso che, anche con le modifiche testè esposte, il disegno di legge possa senz'altro essere approvato.

P R E S I D E N T E. Poichè nessuno domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Do lettura del primo comma dell'articolo 1, nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

« La Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero del turismo e dello spettacolo, per le esigenze dell'attività specializzata relativa ai servizi delle informazioni e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, nonchè di quella relativa ai servizi del turismo e dello spettacolo, possono avvalersi dell'opera di persone estranee all'Amministrazione dello Stato particolarmente esperte nelle materie di competenza dei servizi stessi ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 1, il quale, con l'emendamento testè approvato, risulta così formulato:

« La Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero del turismo e dello spettacolo, per le esigenze dell'attività specializzata relativa ai servizi delle informazioni e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, nonchè di quella relativa ai servizi del turismo e dello spettacolo, possono avvalersi dell'opera di persone estranee all'Amministrazione dello Stato particolarmente esperte nelle materie di competenza dei servizi stessi.

Il personale di cui al precedente comma si distingue in personale a contratto a termine rinnovabile e personale a prestazione saltuaria ».

(È approvato).

Do lettura della seconda e della terza parte del primo comma dell'articolo 2 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

« gruppo 1°: redattori, recensori, commentatori, traduttori, interpreti, *speakers*, stenointerpreti e intercettatori, esperti statistici, bibliografici, musicali e cinematografici, esperti per pubblicità turistica;

gruppo 2°: stenografi d'ufficio e redazionali, esperti fonografici, fototecnici, cine-tecnici, radiotecnici, vetrinisti, aiuto vetrinisti, schedaristi ».

Poichè nessuno domanda di parlare, le metto ai voti.

(Sono approvate).

Metto ai voti l'articolo 2, il quale, con gli emendamenti testè approvati, risulta così formulato:

« Il personale a contratto a termine rinnovabile, assunto con le modalità stabilite nei successivi articoli per i servizi che richiedono prestazioni con carattere di continuità, è classificato nelle seguenti categorie, così raggruppate:

gruppo 1°: redattori, recensori, commentatori, traduttori, interpreti, *speakers*, stenointerpreti e intercettatori, esperti statistici, bibliografici, musicali e cinematografici, esperti per pubblicità turistica;

gruppo 2°: stenografi d'ufficio e redazionali, esperti fonografici, fototecnici, cine-tecnici, radiotecnici, vetrinisti, aiuto vetrinisti, schedaristi;

gruppo 3°: operatori dei vari sistemi di scrittura multipla, operatori meccanografici e operatori cinematografici di cabina ».

(È approvato).

Do lettura degli articoli dal numero 3 al 13 non modificati dalla Camera dei deputati:

Art. 3.

Gli aspiranti all'assunzione a contratto debbono essere in possesso dei requisiti che saranno stabiliti per ciascuna categoria dai rispettivi Consigli di amministrazione.

Il possesso dei requisiti di cui al precedente comma è accertato dall'Amministrazione.

Art. 4.

I contingenti del personale a contratto sono stabiliti distintamente per ciascun gruppo su proposta dei relativi Consigli di amministrazione con decreto, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del turismo e dello spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro, e possono essere nello stesso modo modificati.

La retribuzione, distintamente per gruppo, è stabilita rispettivamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del turismo e dello spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro, in misura non eccedente il limite massimo previsto dall'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 17 agosto 1955, n. 767. Essa esclude ogni emolumento accessorio.

Art. 5.

Il personale a contratto è assunto, con la osservanza delle disposizioni della presente legge, su proposta di due speciali Commissioni, i cui membri ed i presidenti sono designati dai competenti Consigli di amministrazione.

L'assunzione in servizio è fatta per un triennio. I primi sei mesi sono considerati periodo di prova, durante il quale il personale può essere licenziato qualora, a giudizio dell'Amministrazione, la prova stessa abbia dato esito negativo; successivamente il licenziamento del personale, prima della scadenza del contratto, può essere effettuato, su conforme parere del competente Consiglio di amministrazione, sentita la Commissione di cui al primo comma, solo per i seguenti motivi:

a) scarso rendimento;

b) atti che rivelino mancanza del senso dell'onore e del senso morale;

c) gravi motivi disciplinari;

d) abbandono del servizio.

Il licenziamento può anche essere disposto, con preavviso di due mesi, in caso di

1^a COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)66^a SEDUTA (14 giugno 1961)

riduzione o soppressione dei servizi o di riduzione del personale, ovvero per sopravvenuta inidoneità alle mansioni.

Art. 6.

Il rinnovo del contratto, per periodi triennali, è disposto sentito il parere del Consiglio di amministrazione.

Il personale a contratto che prima del termine del periodo triennale intenda lasciare il servizio deve dare un preavviso per iscritto di almeno due mesi.

Art. 7.

Al momento della cessazione del rapporto, al personale a contratto avente almeno un anno di servizio è corrisposta una indennità commisurata ad una mensilità della retribuzione, in godimento all'atto della cessazione stessa, per ciascun anno di servizio o frazione di anno superiore a sei mesi.

L'indennità non è dovuta nel caso di licenziamento per i motivi indicati alle lettere *b)*, *c)* e *d)* dell'articolo 5, ed è ridotta di un terzo in caso di dimissioni non precedute dal preavviso di cui all'ultimo comma dell'articolo 6.

Nel caso di decesso l'indennità è corrisposta al coniuge non separato legalmente per sua colpa e ai figli minori.

Art. 8.

Nel contratto di cui agli articoli precedenti sono specificati le generalità, il gruppo, la categoria, la natura del servizio e la retribuzione spettante. Sono, altresì, riportate le disposizioni della presente legge concernenti la disciplina del contratto nonché quelle contenute in apposito disciplinare da emanare dall'Amministrazione interessata di intesa con il Ministero del tesoro, non oltre un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 9.

Per quanto non previsto negli articoli precedenti si applicano le disposizioni che rego-

lano il rapporto di impiego privato purchè non incompatibili con la presente legge.

Art. 10.

Il personale a prestazione saltuaria è utilizzato per esigenze particolari e temporanee dei servizi.

Con decreto, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del turismo e dello spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro, sono determinati i criteri concernenti le prestazioni e i relativi compensi, nonché, per ogni esercizio finanziario, i limiti numerici e di spesa.

Art. 11.

Il personale di cui al precedente articolo 10 non ha diritto ad alcun trattamento di previdenza e di quiescenza, nè ad indennità di licenziamento.

Art. 12.

Le prestazioni rese in applicazione della presente legge non fanno sorgere, in ogni caso, rapporto di pubblico impiego.

Art. 13.

Gli incarichi già conferiti a norma dell'articolo 380 del testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, per le speciali esigenze indicate nei precedenti articoli, sono prorogati sino alla data in cui ha effetto il disciplinare previsto dall'articolo 8.

Do lettura del primo comma dell'articolo 14 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

« La spesa annua per il personale a contratto a termine rinnovabile di cui all'articolo 2 e quella per il personale a prestazione saltuaria di cui all'articolo 10 sono stabilite

1ª COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)

66ª SEDUTA (14 giugno 1961)

nel limite massimo complessivo di lire 281 milioni e 292 mila, di cui lire 242 milioni e 792 mila per i servizi dipendenti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e lire 38 milioni e 500 mila per il Ministero del turismo e dello spettacolo ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

(È approvato).

Do lettura del punto b) del secondo comma dell'articolo 14 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

« b) per il Ministero del turismo e dello spettacolo mediante riduzione degli stanziamenti di cui ai capitoli n. 20 (lire 8.500.000) e n. 34 (lire 30.000.000) dello stato di previsione della spesa del suddetto Ministero per l'esercizio finanziario 1960-61 e ai corrispondenti capitoli degli esercizi successivi ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 14, il quale, con gli emendamenti testè approvati, risulta così formulato:

« La spesa annua per il personale a contratto a termine rinnovabile di cui all'articolo 2 e quella per il personale a prestazione saltuaria di cui all'articolo 10 sono stabilite nel limite massimo complessivo di lire 281 milioni e 292 mila, di cui lire 242 milioni e 792 mila per i servizi dipendenti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e lire 38 milioni e 500 mila per il Ministero del turismo e dello spettacolo.

A tale onere si farà fronte:

a) per i servizi della Presidenza del Consiglio dei ministri mediante riduzione degli stanziamenti di cui ai capitoli nn. 143 (lire 73.500.000), 159 (lire 1.700.000), 160 (lire 60.604.000), 161 (lire 6.488.000), 163 (lire 91.000.000), 164 (lire 6.000.000) e 167 (lire 3.500.000) dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1960-61 e ai corrispondenti capitoli per gli esercizi successivi;

b) per il Ministero del turismo e dello spettacolo mediante riduzione degli stanziamenti

di cui ai capitoli n. 20 (lire 8.500.000) e n. 45 (lire 30.000.000) dello stato di previsione della spesa del suddetto Ministero per l'esercizio finanziario 1960-61 e ai corrispondenti capitoli degli esercizi successivi.

Alle spese per il funzionamento delle Commissioni di cui al primo comma dell'articolo 5 si provvederà con gli stanziamenti già iscritti in bilancio negli appositi capitoli.

L'assegnazione annua di lire 26.000.000 prevista a favore della Discoteca di Stato dall'articolo 1 della legge 4 febbraio 1958, n. 27, ed iscritta, per l'esercizio finanziario 1960-61, al citato capitolo 167 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, è ridotta a lire 22.500.000.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio ».

(È approvato).

Accogliendo la modifica della Camera dei deputati, il titolo del disegno di legge è così modificato:

« Disciplina del rapporto di lavoro del personale estraneo all'Amministrazione dello Stato assunto per le esigenze dell'attività specializzata dei servizi del turismo e dello spettacolo, informazioni e proprietà intellettuale ».

Poichè non si fanno osservazioni, rimane così stabilito.

Metto ora ai voti il disegno di legge nel suo complesso, con le modificazioni testè approvate.

(È approvato).

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Revisione dei films e dei lavori teatrali » (478) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Revisione dei films e dei lavori teatrali », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dato il punto cui è giunta la discussione, penso sia ora il caso che l'onorevole relatore

ne riassume i termini, a meno che non preferisca ascoltare prima quanto ha da dire il Governo.

Z O T T A , *relatore*. Ritengo opportuno, per la parte relativa al disegno di legge che porta la mia firma, precisare che esso è la espressione della volontà politica del gruppo democristiano e che a questa espressione di pensiero ha aderito anche il Governo.

Pertanto, desidero sia ben chiaro, ripeto, che il testo del provvedimento ha una sua fisionomia ben determinata e costituisce l'insieme dei principi che sono stati fissati dal gruppo democristiano e concordati con il Governo.

Questa dichiarazione è necessario sia fatta una volta per tutte perchè vi è nella stampa, non so se distrattamente o artatamente, una certa propensione a sostenere che su questo problema esistono confusioni di idee in seno ai vari partiti e nell'ambito dello stesso partito di maggioranza, che invece ha sempre seguito una linea di dirittura, chiara e precisa.

Cercheremo adesso, attraverso la discussione, secondo quanto è suggerito dalla necessità delle cose e dalla opportuna elaborazione parlamentare delle norme, di raggiungere un punto d'accordo con gli altri partiti; ma, per quanto ci riguarda, non vi è alcuna titubanza, e pertanto gradirei che su questo punto il Governo facesse dichiarazioni precise.

In precedenza, infatti, esso aveva presentato il testo di un disegno di legge unanimemente considerato anticostituzionale per l'impostazione della procedura, secondo la quale venivano ad essere confusi nel procedimento proposto elementi di diritto amministrativo ed elementi di diritto giudiziario; cioè a dire quel testo prendeva in considerazione un procedimento (che atteneva tanto all'amministrazione che all'attività giudiziaria) assolutamente sconosciuto al nostro ordinamento di diritto pubblico.

Ciò è stato fatto rimarcare dai vari oratori intervenuti nella discussione, ed è stato riconosciuto dal Governo stesso, nelle discussioni avute nell'ambito del Gruppo.

Ora, una dichiarazione esplicita a questo proposito bisogna che sia fatta, altrimenti

il relatore troverà qualche difficoltà nel presentare il testo da lui proposto dinanzi al Senato in quella maniera semplice e chiara che l'Assemblea stessa esige.

Su quale testo si discute?

A nostro avviso si discute su quello da me presentato, anche se vi sono altri testi che appaiono come emendamenti ad esso; ad ogni modo è necessario che questa posizione sia chiarita e perciò gradirei che parlasse prima di me il rappresentante del Governo.

B U S O N I . A questo punto mi pare che la confusione aumenti; fino a questo momento, infatti, anche se ne abbiamo fatta esplicita domanda, non abbiamo ancora sentito dal Governo una dichiarazione in base alla quale ci fosse reso noto che esso ritirava il suo disegno di legge.

Ora apprendiamo, in modo del tutto inaspettato, che il testo governativo viene ad essere assorbito da una proposta partita dal Gruppo senatoriale di maggioranza, ed è proprio un membro di esso che ci dice che, per accordi intervenuti tra il gruppo della Democrazia cristiana e il rappresentante del Governo, quest'ultimo ha abbandonato la sua impostazione del problema, per accettare quella del senatore Zotta.

Lo stesso senatore Zotta dichiara inoltre che il Governo, rinunciando *in camera caritatis* alla sua proposta, la dichiara inconstituzionale e pertanto è favorevole ad abbandonarla.

A questo punto il Governo ci deve finalmente dire qualcosa per uscire da questo enorme imbroglio.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Nessun imbroglio!

B U S O N I . Dico imbroglio per indicare una situazione di fronte alla quale ci troviamo tutti per forza di cose, non perchè qualcuno l'abbia voluto.

Ad ogni modo, poichè il senatore Zotta diceva di voler finalmente stabilire, se si riuscirà a farlo, che la discussione dovrà continuare solo sugli emendamenti da lui presentati, e che costituiscono il nuovo testo del

gruppo della Democrazia cristiana, appare chiaro che ci si propone anche di abbandonare del tutto il testo del disegno di legge pervenutoci dalla Camera dei deputati.

Desidererei che fossero chiariti questi punti e che il Governo ci facesse qualche dichiarazione in proposito.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Il Governo ha avuto in questi mesi, e sono dieci da quando è in carica, una grossa preoccupazione: quella di definire, una buona volta, questa intricatissima materia, che è stata oggetto di tante discussioni qui e fuori di qui.

Quando avvennero i così detti fatti di Milano, si reclamò da ogni parte una nuova disposizione di legge che ovviasse al pericolo di un contrasto tra i pareri espressi dai due poteri dello Stato, e s'invocò da tutti la certezza del diritto.

Vi fu chi propose di affidare la censura all'organo giudiziario, alla magistratura, vi fu invece chi sostenne la possibilità di sottrarre al potere esecutivo il controllo preventivo, per il fatto che l'opinione pubblica e la produzione temevano che si potessero verificare contrasti del genere di quelli avvenuti a Milano.

Il Governo, attraverso un comitato di Ministri i cui componenti conoscete, si sforzò di elaborare un disegno di legge che garantisse alle pellicole, una volta ricevuta approvazione, una contestuale franchigia amministrativa e giudiziaria; il Governo stesso, però, aveva coscienza che la soluzione adottata per risolvere la questione costituiva una specie di *mélange*, di contaminazione tra i due poteri dello Stato, che avrebbe fatto arricciare il naso a parecchi giuristi e a coloro che ritengono che l'intervento dei due poteri — giudiziario e amministrativo — debba essere completamente separato, anche se il parere di altri giuristi insigni poteva far ritenere possibile la impostazione adottata.

Dovendo esprimere il mio pensiero, e poiché l'ho fatto in pubblico lo farò anche qui, dirò che non ero d'accordo sulla soluzione proposta, perchè mi pareva innovazione non necessaria, di cui non ravvisavo alcun esempio in altre legislazioni.

Cosa successe in seguito?

Discutendosi il disegno di legge in sede di Gruppo parlamentare, come avviene per le questioni molto importanti, furono sollevate molte perplessità e, pertanto, risultò caduca la proposta che prospettava la contaminazione cui prima accennavo.

La verità è che, quando manca l'accordo nel Gruppo di maggioranza, è assolutamente inutile presentare un disegno di legge di quel genere al Parlamento, in quanto è chiaro che la maggioranza per l'approvazione non potrà essere raggiunta. Ragion per cui il Governo, dopo aver affermato i propri principi ed i propri intenti (della cui serietà nessuno può dubitare), ammette la possibilità che siano apportati emendamenti al provvedimento. L'importante è che si raggiunga lo accordo sui punti fondamentali del problema, ossia:

1) riconoscimento della legittimità costituzionale della censura;

2) riconoscimento che la sfera d'intervento della censura deve andare al di là del concetto, rigidamente penalistico, di buon costume;

3) discussione completamente aperta sullo strumento che questa censura opera (e qui il Governo, pur avendo dato direttive di massima, era disposto ad accettare emendamenti che migliorassero il testo);

4) disposizione di termini per la revisione dei film;

5) definizione migliore, e più adeguata in senso psicologico, del limite del divieto, che era stato proposto dal Governo tra i sedici ed i diciotto anni.

Nella sostanza il provvedimento che veniva qui presentato, tranne la parte caduca, poteva dirsi non molto lontano dal contenuto essenziale del disegno di legge già approvato dalla Camera. Ora, è avvenuto che, anche in sede di Commissione, molte riserve sono state avanzate circa la legittimità della strutturazione data dal Governo al disegno di legge. Si sono anche espressi pareri contrari alla nota « contaminazione »; ragion per cui il Governo, accettando la proposta del senatore Busoni, di emendare il disegno di legge secondo le direttive emerse dalla discussione, si dichiara disposto ad accogliere

gli emendamenti del relatore Zotta come base di discussione.

B U S O N I . Dunque, se ho ben capito, il Governo ritira i suoi emendamenti ed accetta quelli del relatore?

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Come base di discussione rimane il disegno di legge governativo originario, con gli emendamenti presentati dal relatore Zotta. In sede pratica, una volta stabiliti i concetti fondamentali cui ho accennato, si potranno prendere in considerazione tutti gli emendamenti che saranno presentati, in ordine ai tempi, al divieto, alla procedura, alla composizione delle Commissioni, ai termini entro i quali i film debbono essere censurati.

Il Governo fa invece una questione di principio sui punti fondamentali, i quali, lo ripeto, sono i seguenti: legittimità costituzionale della censura, sfera del buon costume ed autorizzazione amministrativa. Da questi punti il Governo non può recedere, perchè ritiene di essere obiettivamente nel vero e nel giusto.

Nel caso che la Commissione lo ritenesse opportuno, potrei dimostrare ora la validità degli argomenti sui quali il Governo poggia la sua convinzione; se si riterrà invece opportuno che a questo punto debba parlare il relatore, il rappresentante del Governo si riserva di intervenire successivamente. Ritengo di aver chiarito in modo esauriente ed onesto il punto di vista del Governo, il quale si è sforzato di risolvere i problemi che erano emersi, forse anche forzando un poco la tradizione del costume procedurale.

Il Governo resta pertanto fermo sull'aspetto positivo, che non si allontana da quanto era stato approvato dalla Camera, e che è stato integrato con gli emendamenti del senatore Zotta; emendamenti sui quali il Governo gradisce che venga aperta la discussione, in quanto ritiene che in tal modo possano risultare confermati, o migliorati. In linea di principio, però, il Governo non si oppone ad alcun emendamento che possa migliorare la legiferazione in questo settore estremamente delicato e difficile.

Z O T T A , *relatore*. Dopo questa dichiarazione del Sottosegretario, reputo opportuno rispondere, nella mia veste di relatore, alle varie proposte che sono state formulate durante il dibattito, che è stato sufficientemente lungo ed approfondito.

Ringrazio anzitutto il Governo per le dichiarazioni franche e schiette che ci ha fatte, e che sembrano giovare molto alla semplificazione della nostra discussione. In sostanza il Governo resta fermo su alcuni principi:

1) intoccabile il principio del potere dell'autorità amministrativa di procedere allo esame preventivo dei lavori: esso scaturisce dalla Costituzione. Questo è il primo pilastro sui quale siamo perfettamente d'accordo col Governo;

2) il Governo accetta la nostra tesi che nell'azione di prevenzione, in cui si traduce il verbo « prevenire » dell'ultimo capoverso dell'articolo 21 della Costituzione, non abbiano ad innestarsi elementi giudiziari, e che le fasi debbano essere due: una relativa al verbo « prevenire », e l'altra relativa al verbo « reprimere ». Anche questo punto trova l'accordo del Gruppo di maggioranza, di cui esprimo ora il parere, e del Governo;

3) l'importanza dell'indagine sul buon costume da un punto di vista più ampio di quello previsto nel Codice penale, che si limita semplicemente agli atti osceni; orizzonte più ampio che peraltro è emerso chiaro dalla votazione nell'altro ramo del Parlamento. Anche su questo punto siamo d'accordo; anzi, debbo dire che, nella stesura del mio testo, ho avuto cura di allontanarmi il meno possibile dalla soluzione adottata dalla Camera.

B U S O N I . Non è giusto! In tal modo si aumenta ancora la confusione! Non ci si può più riferire al testo approvato dalla Camera, e dire che per una parte si mantiene quanto è stato in quella sede dichiarato. Il provvedimento adottato dalla Camera era il frutto di un compromesso, per raggiungere il quale ogni membro della Commissione aveva rinunciato a parte delle proprie convinzioni, in quanto il compromesso era stato deciso in ordine all'intero provvedimento. Ora il compromesso non c'è più, ed ognuno di noi riassume le proprie posizioni.

Z O T T A , *relatore*. Questa dichiarazione del senatore Busoni è un ritorno sulle deliberazioni coscientemente prese nell'altro ramo del Parlamento! Dica pure chiaramente che il suo partito ci ha ripensato! Questo è possibile: vi sono apposta due rami del Parlamento.

B U S O N I . Si era trattato di un compromesso. Quando si abbandona un compromesso, ognuno riassume le proprie posizioni, cui aveva parzialmente rinunciato per raggiungere l'accordo.

L A M I S T A R N U T I . Ormai il testo approvato dalla Camera è stato abbandonato da tutti, dal Gruppo di maggioranza, dal Governo e da tutti i Gruppi politici.

Z O T T A , *relatore*. Vi sono due questioni di procedura ed una sostanziale.

Sulla questione di procedura noi siamo stati tutti d'accordo, e fu proprio la sinistra, sia sulla stampa che in Commissione, a sostenere per prima che il provvedimento elaborato dalla Camera non fosse conforme ai dettami della Costituzione. Dobbiamo ora, con tutta calma, vedere quale sia il provvedimento più consono, e all'ordinamento del diritto pubblico, e, soprattutto, alla Costituzione. Questo per quanto riguarda la questione procedurale.

Vi è poi la questione sostanziale, che concerne l'estensione dell'indagine e della revisione. Che la revisione sia operata dalla autorità amministrativa, o dall'autorità amministrativa unita all'autorità giudiziaria, qui non ha alcuna importanza e non può determinare una soluzione, in quanto si tratta di materia estranea al particolare problema. Per ora limitiamo l'esame alla questione della procedura. In ordine a questo problema, avendo abbandonato, per unanime accordo, la via indicata dalla Camera, ed essendo ora stata esplicitamente accantonata la via indicata dal Governo, che peraltro aveva una sua ragion d'essere, in quanto portava alla dovuta conseguenza le premesse fissate dalla Camera, resta ora a noi la libertà di stabilire quale procedimento la Costituzione vuole da noi. Dico « vuole » perchè è indub-

bio che per dare attuazione all'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione dobbiamo metterci sul binario che è stato indicato dal senatore Lami Starnuti nel corso dell'ultima seduta, e che è stato rapidamente, ma molto efficacemente, riassunto dal senatore Picardi.

In altri termini, come ha più volte detto ad esempio il senatore Gianquinto, come sarebbe possibile parlare di censure e di autorizzazioni quando autorizzazioni e censure sono state completamente bandite dalla Carta costituzionale?

Ecco il punto: e guardate che la questione ha un'importanza che travalica quella che è la materia presa oggi in esame, perchè a tale questione ci troveremo di fronte a ogni piè sospinto tutte le volte che dovremo parlare della libertà di manifestazione del pensiero. E anzitutto io chiedo se è proprio vero che, in ordine alla libertà di manifestazione del pensiero, sia stato fissato il concetto del bando alle censure e alle autorizzazioni in ogni caso, qualunque sia il mezzo di diffusione del pensiero, problema questo di cui dobbiamo parlare più come magistrati, quasi, che non come legislatori, dato che si tratta di interpretare la norma della Costituzione.

« Libertà di pensiero », così è stata schematizzata l'espressione: ma poichè è chiaro che il concetto del pensiero in sè e per sè considerato — cioè come fatto interiore — implica quella libertà di coscienza che è per sua natura incoercibile, per libertà di pensiero qui si deve intendere libertà di « manifestazione » del pensiero. Ora, è indiscutibile che la libertà di manifestazione del pensiero trova nella Costituzione pieno riconoscimento, e io — soffermandomi nell'analisi dell'articolo 21 della Costituzione — cercherò di mettere in evidenza i punti che ci dividono. L'Aula poi giudicherà.

L'articolo 21 testualmente stabilisce che: « tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione »; quindi nella Costituzione repubblicana la libertà di manifestazione del pensiero ha, ripeto, pieno riconoscimento, e debbo aggiungere che il grado di democraticità di un ordinamento giuridico si ravvisa appunto nella misura in cui questo diritto è tutelato dal-

1ª COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)

66ª SEDUTA (14 giugno 1961)

l'autorità statale. Il fascismo, come ogni dittatura passata o presente, proprio in questo non è democratico, ma è autoritario, nel fatto cioè di non consentire la libertà di manifestazione del pensiero, onde si può senz'altro affermare che è abusivo il titolo di « democratico » attribuito ad un ordinamento giuridico che non consenta il pieno diritto di questa libertà.

Il primo comma dell'articolo 21 stabilisce quindi un diritto soggettivo assoluto, in quanto non pone alcun limite, nessuna opposizione alla libertà di manifestazione del pensiero. Ma si può tuttavia concepire questa libertà come libertà sfrenata? Non vi è dubbio che dei limiti esistono, e anzitutto quello derivante dall'articolo 3 della Costituzione, il quale fissa il concetto di eguaglianza: tu hai la libertà di manifestare il tuo pensiero e io di manifestare il mio; ma nel momento in cui ci incontriamo o scontriamo, la tua libertà dev'essere compatibile con la mia libertà, e viceversa, altrimenti non ci sarebbe uguaglianza.

Esistono dunque dei limiti impliciti.

S A N S O N E . Ecco, dopo le precedenti affermazioni, io ho paura dei « però » che verranno!

Z O T T A , *relatore*. Non ci sono e non ci saranno i « però », ma i « dunque », gli *ergo*: conclusioni cioè di un ragionamento sillogistico.

Esistono, dicevo, limiti impliciti, come quello consistente nel rispetto della sfera della libertà altrui, che esclude l'ingiuria, per esempio, la diffamazione: io so che Tizio è un ladro, lo penso, ne sono anzi convinto perchè ne ho le prove; ma anche se egli è stato dal giudice condannato per furto, io non lo posso chiamare ladro in presenza di terzi.

E poi la violazione del segreto professionale, la violazione del segreto di Stato, il vilipendio — che è l'ingiuria non all'individuo, ma allo Stato — il turbamento dell'ordine pubblico, l'istigazione al delitto o al suicidio, l'eccitazione di un minore o di un infermo di mente alla prostituzione, e così via, non possono essere legittimati sotto il motivo della libertà di manifestazione del proprio pensiero.

Limiti impliciti, ho detto, perchè non derivano dall'articolo 21 della Costituzione, bensì dall'ordinamento giuridico. Tuttavia esiste anche un limite esplicito, stabilito nell'ultimo comma dello stesso articolo 21: la tutela del buon costume. Infatti tale comma vieta direttamente ogni manifestazione del pensiero contraria al buon costume e rinvia al legislatore ordinario l'emanazione di provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

Nel disegno di legge in esame occorre pertanto mettere a punto due questioni che sorgono proprio da questo limite esplicito contenuto nell'ultimo comma dell'articolo 21. Anzitutto, qual è il preciso significato delle parole « provvedimenti adeguati a prevenire ». Occorre chiaramente stabilire, infatti, se per ogni specie di manifestazione del pensiero, quando non sia contraria al buon costume, è ammesso oppure no un controllo preventivo a mezzo della autorizzazione o della censura, nonostante che l'autorizzazione e la censura siano escluse per la stampa. Esamineremo il problema a suo luogo.

Seconda questione, qual è il concetto di « buon costume »; quello che si desume dalle norme penali, dalle norme civili, dalle norme costituzionali? Anche altrove possiamo trovare il concetto di buon costume...

B U S O N I . Ma ciò va al di là dell'ordinamento giuridico!

Z O T T A , *relatore*. Prevedevo questa sua obiezione, senatore Busoni: no, io non voglio affatto andare al di là dell'ordinamento giuridico; e se posso essere come un cavallo bizzarro che vuole molto spazio per scalpitare a ogni costo, eventualmente oltre lo steccato, voi mi dovete riportare nel recinto, ossia — per uscire di metafora — sul terreno dell'ordinamento giuridico, perchè soltanto dentro a questo deve restare la nostra discussione.

Vediamo dunque la prima questione, il significato cioè, per quanto riguarda il caso in esame, del termine « prevenire ».

Il testo dell'intero articolo 21 della Costituzione può essere diviso in tre parti. Nella prima è enunciato in termini generici il principio della libertà individuale di manifestare il proprio pensiero con la parola,

1^a COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)66^a SEDUTA (14 giugno 1961)

lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; e qui non vi è alcuna distinzione fra i vari aspetti della libertà di pensiero.

La seconda parte riguarda la libertà di stampa, e a essa sono dedicati i commi due, tre, quattro e cinque; e in questa parte c'è invece una distinzione, c'è un *habeas corpus* tutto speciale per la libertà di stampa, che non esiste per le altre manifestazioni del pensiero. Nei suddetti commi sono fissati determinati principi e, lasciando da parte ciò che è estraneo all'odierna discussione, come per esempio la denuncia dei mezzi di finanziamento, due punti sono soprattutto interessanti per quanto riguarda il caso presente: primo, che non è ammesso il controllo preventivo della stampa, nè sotto forma di autorizzazione a stampare — o *imprimatur* — nè sotto forma di censura, quando la pubblicazione è avvenuta e sta per essere diffusa tra il pubblico; secondo, che per la stampa il controllo sul contenuto resta affidato alla giurisdizione penale, tuttavia — in attesa del giudizio penale, quando l'azione penale è già insorta — è ammesso, in determinati casi e con le dovute cautele, il sequestro preventivo.

La terza parte dell'articolo 21 è invece esclusivamente dedicata al buon costume: tutte le manifestazioni di pensiero, qualunque sia il mezzo di diffusione, sono vietate quando siano contrarie al buon costume e pertanto — se entra in gioco il buon costume — anche per la stampa non esiste più quella non soggezione ad autorizzazioni o censure stabilita dal comma secondo dell'articolo 21.

La norma in proposito è quanto mai esplicita: « Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni ».

La tutela del buon costume è dunque lo unico limite posto esplicitamente dal Costituente nell'articolo medesimo, che consacra il principio della libera manifestazione del pensiero, e che dà luogo a una particolare disciplina, in quanto legittima l'emaneazione di provvedimenti a carattere preventivo.

Perciò, in ordine alla domanda se il controllo preventivo — cioè l'autorizzazione o

la censura — sia ammesso o vietato dal nostro ordinamento costituzionale a proposito della libertà di pensiero, l'interpretazione letterale dell'articolo 21 porta a questa conclusione: primo, che è vietato per le pubblicazioni a stampa; secondo, che è invece ammesso in ogni caso, per tutti i mezzi di diffusione del pensiero, quando si tratti di tutelare il buon costume.

E veniamo ora alle singole obiezioni, ricordando anzitutto come sia stato osservato, dai senatori Busoni e Gianquinto, che il termine « prevenire » — adoperato nell'ultimo comma dell'articolo 21 — non può alludere a provvedimenti amministrativi, quali l'autorizzazione e la censura, dal momento che tale specifico controllo preventivo deve ritenersi escluso dal principio della libertà di manifestazione del pensiero stabilito dal primo comma; e che la prevenzione indicata nel testo costituzionale non può avere altro significato che quello di un riferimento alla efficacia inibitoria e inibitiva propria di alcuni istituti penali, e più specificamente alle misure precauzionali di sequestro in pendenza di giudizi penali.

BUSONI. Ciò, per quanto mi riguarda, non è completamente esatto: io ho semplicemente ammesso che possano esistere sanzioni al di fuori della censura ...

SANSONE. Noi diciamo che il prevenire può essere ammesso, ma non soltanto come censura: siamo d'accordo su tutto quanto lei ha detto, senatore Zotta, tranne che su questo punto.

CARUSO. Il senatore Gianquinto ha citato il sequestro come uno dei casi possibili.

ZOTTA, relatore. Ne riparleremo più avanti.

In merito alla esposta obiezione si può osservare che il termine « prevenire » non può avere altro significato che quello comunemente assunto nel diritto e che nel caso in esame è reso più evidente dalla contrapposizione con l'altro termine, « reprimere ». Voi potete anche fare il processo al Costituente, ma il fatto è che egli ha voluto due

operazioni ben diverse e distinte: prima quella di prevenire e poi quella di reprimere, in relazione, rispettivamente, alla condizione che il fatto illecito sia stato o non sia stato commesso. Nel primo caso, se cioè è stato commesso, il legislatore — e quindi il giudice che applica la legge — interviene per reprimere, per punire il fatto illecito; nel secondo caso, quando il fatto non è stato commesso, il legislatore — e quindi l'autorità amministrativa che emette il provvedimento — interviene per impedirne il compimento.

Certamente ogni norma penale, per il suo carattere di inibizione, ha una efficacia preventiva: e proprio per questo non ci sarebbe stato bisogno di richiamare un naturale effetto psicologico in una norma costituzionale. Comunque non si può ritenere, senatore Caruso, che la norma costituzionale alluda al sequestro: primo, perchè il Costituente ha fatto espresso riferimento al sequestro solo in ordine alla stampa, nei commi tre e quattro dello stesso articolo 21, subito dopo aver esplicitamente escluso le misure preventive dell'autorizzazione e della censura; ora, se le possibilità di prevenzione in tema di buon costume dovessero ridursi al sequestro come unico istituto espressamente previsto in materia dalla Costituzione, si sarebbe adottata una disciplina uniforme o analoga a quella stabilita per la stampa e non sarebbe occorsa un'ulteriore delega alla legge. Secondo, perchè il sequestro è preventivo rispetto al processo, in quanto viene prima del dibattimento, ma non è preventivo rispetto alla diffusione: il suo presupposto è la commissione del reato, e perciò per la sua stessa natura rientra nel campo della repressione e non già in quello della prevenzione, la quale attiene a una fase anteriore alla incriminazione.

Infine — e questo argomento è stato espresso con molta efficacia dal senatore Picardi — se il primo comma dell'articolo 21, nell'affermare il principio della libertà di manifestazione del pensiero includesse anche in modo incontrovertibile e per tutte le forme di diffusione il principio della esclusione di ogni controllo preventivo, il secondo comma dello stesso articolo — che sancisce che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o

censure — sarebbe una ripetizione inutile o addirittura ridicola.

E a questo proposito mi permetto di richiamare quanto è scritto nel « Commento alla Costituzione italiana », di Baschieri, Bianchi D'Espinosa e Giannattasio, e non temo di diminuire l'altezza della parola e dei suggerimenti degli altri eminenti giuristi, se debbo qui precisare che, quando voglio trovare idee precise, chiare e organiche sulla Costituzione, mi rifaccio appunto al commento citato, dovuto a tre insigni magistrati che onorano la Cassazione italiana.

In questa opera dunque si afferma appunto che nessun senso avrebbe il dire che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o a censure, che sono forme particolarmente gravi ed energiche di disciplina preventiva, quando questa fosse esclusa in ogni forma e per tutti i mezzi di diffusione.

Dal senatore Gianquinto è stata poi fatta la seguente obiezione: poichè nell'ultimo comma dell'articolo 21 il divieto concerne, oltre gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni, anche le pubblicazioni a stampa, quando siano contrarie al buon costume, come può interpretarsi il periodo successivo « provvedimenti adeguati a prevenire » nel senso di legittimare autorizzazioni e censure, quando sia le autorizzazioni sia le censure sono state esplicitamente escluse, nel secondo comma, per le pubblicazioni a stampa?

Questa obiezione del senatore Gianquinto io ho il dovere di prenderla in considerazione nel quadro organico e completo dell'articolo 21 che si compone, come ho detto, di tre parti. E osservo subito che il rilievo del senatore Gianquinto porterebbe semmai a escludere autorizzazioni e censure quando la violazione del buon costume sia stata commessa a mezzo della stampa e non con altri mezzi di diffusione, e a questo riguardo infatti alcuni scrittori come il Balladore Pallieri e i citati Baschieri, Bianchi D'Espinosa e Giannattasio — che tuttavia non mettono in dubbio che per la tutela del buon costume possano esistere autorizzazioni e censure — ritengono che quando la violazione sia avvenuta a mezzo della stampa la prevenzione debba essere considerata come aggiuntiva rispetto alla misura del sequestro. Le

misure propriamente preventive, dicono questi autori, non potranno assumere per la stampa il carattere di autorizzazioni o censure; il sequestro sarà in questa ipotesi consentito anche fuori dei casi di delitti per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi o di violazione delle norme sull'indicazione dei responsabili. In sostanza, nei confronti della stampa — dicono sempre questi autori — il sesto comma dell'articolo 21 opera come una disposizione aggiuntiva al terzo comma, che viene a introdurre un'altra ipotesi di liceità costituzionale del sequestro.

C A R U S O . Si può anche non essere d'accordo.

Z O T T A , *relatore*. Il senatore Caruso è senza dubbio un eminente giurista, non inferiore agli autori che ho citato, ma io spero mi sia consentito di riferirmi per ciò che riguarda la stampa al pensiero da questi autori espresso allorchè il problema che stiamo ora esaminando non era stato ancora sottoposto all'attenzione del Parlamento e quindi non costituiva ancora, diciamo pure, un suo tormento.

I provvedimenti — hanno dunque scritto i citati autori — che la legge può disporre per la lotta contro le manifestazioni contrarie al buon costume non si limitano alla repressione penale, ma possono avere il carattere di vere e proprie misure preventive. La norma parla esplicitamente di « prevenire » e tale parola assume tanto maggior rilievo (preciso che ciò è stato scritto nel 1948: il commento di Baschieri, Bianchi D'Espinosa e Giannattasio è stato infatti steso immediatamente dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione italiana, e costituisce il pensiero contenuto già nella prima edizione del testo di diritto costituzionale del Ballardore Pallieri, arrivato oggi alla sesta edizione, in cui il concetto che sto esponendo è sempre rimasto fermo) e tale parola assume tanto maggior rilievo in quanto mancava nel progetto dei 75 e fu introdotto dopo la discussione in Assemblea, proprio al preciso scopo, come risulta dai lavori preparatori, che non vi fossero dubbi sulla liceità, in questo campo, di vere e proprie censure preventive. Pertanto, a esempio, nel caso di spettacoli non

è costituzionalmente prescritto che l'autorità debba lasciare che lo spettacolo si inizi, e che si giunga al punto incriminato, per intervenire: ma la legge potrà prescrivere — anche fuori del caso in cui si tratti di rappresentazione di un'opera già sequestrata come stampa — che si proibisca preventivamente la rappresentazione. Se la legge si avvarrà di tale facoltà dovrà naturalmente prescrivere le opportune garanzie contro lo sviamento di questo potere, eventualmente conferito per la lotta alle manifestazioni contro il buon costume, onde non sia adoperato per altri fini.

Io potrei anche fermarmi qui, per quanto riguarda l'esposizione del concetto di prevenzione; senonchè, a titolo del tutto personale e senza impegnare di conseguenza in alcun modo nè la Commissione nè la maggioranza, ritengo che anche nel caso di pubblicazioni a stampa...

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Nel senso di stampa periodica o anche non periodica?

Z O T T A , *relatore*. Nella questione, presentemente, non voglio entrare e comunque non posso in proposito che rimandare al parere che è comune in dottrina.

Dicevo dunque che, a mio avviso, anche nel caso di pubblicazioni a stampa la legge può sempre, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 21, procedere a misure preventive, non nel senso che possa opporsi al comma secondo dello stesso articolo, che bandisce autorizzazioni e censure nel campo della stampa; non nel senso che possa esercitare la prevenzione limitatamente alla misura del sequestro; ma in un senso più ampio e nello stesso tempo preciso, perchè qui vi è una barriera invalicabile: il buon costume. E tutto ciò che è contrario al buon costume è soggetto all'ultimo comma dell'articolo 21. In questo caso, poi, appunto perchè si tratta di mal costume e quindi di manifestazione non di libertà, bensì di licenziosità, nemmeno sarebbe esatto parlare di soppressione o di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero.

D'altra parte non bisogna dimenticare, onorevoli colleghi, che l'ultimo comma del-

L'articolo 21 ebbe l'approvazione unanime dell'Assemblea costituente, perchè — come disse l'onorevole Calosso, il quale sapeva condensare in una forma felicemente paradossale quello che era il pensiero di tutti — « qui non c'è politica, non c'è pericolo di dittatura: in questo caso la norma ha potuto consentire un margine molto più largo di discrezionalità ai poteri costituiti senza timore di ledere i principi fondamentali e col consenso di tutti i settori dell'opinione pubblica, esclusi soltanto i pochi interessati all'infame commercio della pornografia e ad altre analoghe turpitudini ».

Ripeto che nel caso di manifestazioni contrarie al buon costume non si tratta di libertà, ma di licenziosità e a questa certamente non si riferisce l'articolo 21 nel suo complesso; e soprattutto non vi si riferisce il secondo comma, nello stabilire che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o a censure, perchè il divieto di autorizzazioni o di censure presuppone la manifestazione di un pensiero, mentre — lo ripeto ancora una volta — le manifestazioni contrarie al buon costume sono soltanto manifestazioni di licenziosità, di immoralità.

Su questo punto fondamentale, che concerne il « prevenire », ho avuto il piacere di constatare che il senatore Lami Starnuti è pienamente concorde. E da una rapidissima scorsa data agli emendamenti presentati, ho visto che per l'articolo 1 del disegno di legge in esame è stata proposta una modifica che non so fino a che punto interessi, ma essendo a mio avviso più di forma che non di sostanza, lascia fermo il concetto del controllo preventivo in ordine alle manifestazioni contrarie al buon costume.

Anche il senatore Battaglia, nel suo intervento, si è espresso in questo senso. Vi è stata invece, sia da parte del senatore Battaglia, sia da parte del senatore Lami Starnuti, una difformità o meglio una manifestazione di perplessità — non ancora contenuta in una proposizione apodittica, nella fiduciosa attesa, e ciò fa onore a questi eminenti parlamentari, che dalla discussione possa scaturire quella soluzione che appaghi la loro coscienza di giuristi e di parlamentari — nei confronti di quanto riguarda non

la prevenzione, ma il secondo tempo, la repressione. E di ciò parleremo tra poco.

Ancora a proposito del « prevenire » osservo che il senatore Busoni ha presentato un emendamento nel quale è scritto che « la rappresentazione è libera e sono prescritte delle misure per la tutela dell'innocenza dei minori ». Pertanto il senatore Busoni, da quanto ritengo di capire — e se sbaglio lo prego di correggermi — riassume e vede esaurito in queste misure il termine « prevenire » usato dal costituente.

BUSONI. Non è che le veda esaurite, ma allo stato di fatto credo che non ve ne siano altre.

HELFER, *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Si tratta allora di un criterio di opportunità.

ZOTTA, *relatore*. Ora io non so se nella presentazione così rapida di un articolo che esprime il concetto della libertà di pensiero sia riposta — non dico nascosta — anche l'idea di un autocontrollo e non so nemmeno se nella relazione che debbo presentare per l'Aula dovrò accennare oppure no a questo autocontrollo che sembra come un fantasma onnipresente e onnisciente ma che sfugge quando lo si vuol prendere per un ragionamento, per così dire, occhi negli occhi.

D'altra parte io penso che essendo codesta una forma non statale, ma privata, e ripetendo la sua origine non da una volontà del Parlamento, bensì da una volontà delle categorie interessate, la materia non debba riguardare noi parlamentari, perchè altrimenti sarebbe come andare a discutere e a legiferare ponendo dei limiti o dei freni all'esplicazione di un diritto di riunione o di un diritto di protezione di categorie riconosciuto dalla Costituzione.

Noi questo argomento dobbiamo ritenerlo, per quanto concerne l'attività parlamentare, estraneo all'*iter* legislativo di questo disegno di legge.

Vorrei solo accennare molto brevemente al fatto che l'autocontrollo sarebbe una bellissima cosa se fosse attuato seguendo gli in-

tenti voluti; la legge però non può certamente servirsi di associazioni private per dettare provvedimenti adeguati alle diverse circostanze, ma deve fare affidamento, come strumenti essenziali della sua attività, sugli organi amministrativi.

Se le categorie interessate ci riescono, lo facciano l'autocontrollo; chi glielo impedisce? Diano, se ne sono capaci, questa prova di maturità al Paese!

Verrà il giorno in cui l'autocontrollo, se attuato seriamente e non solo per proteggere gli interessi delle categorie interessate, sarà effettivamente valido, ma ora, di fronte agli interessi dei produttori, ci sono quelli di 51 milioni di italiani cui deve pensare la legge, e il legislatore non può certo affidare a poche persone il potere di tutelare la pubblica moralità in Italia.

Il giorno in cui i produttori daranno prova del loro senso di responsabilità, allora si potrà modificare la legge.

S A N S O N E . Una norma cade per desuetudine!

Z O T T A , *relatore*. La Costituzione dice che la legge stabilirà i provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere, e se attraverso l'autocontrollo si riuscirà a prevenire le violazioni al buon costume, allora sarà inutile l'attività del legislatore diretta a emettere le disposizioni adeguate alle diverse circostanze.

La nostra speranza è che ci sia questo senso di risipiscenza da parte di chi produce film e lavori teatrali, e ripeterò questo anche in Aula, perchè non è bello lo spettacolo che stiamo dando, attraverso certe rappresentazioni, alla nostra gioventù e anche agli stessi uomini adulti.

S A N S O N E . A New York, per vedere il film: « La dolce vita », i posti sono stati prenotati fino alla fine del 1962; questo significa qualcosa, oltre al fatto che quel film ha portato in Italia un afflusso maggiore di turisti.

Z O T T A , *relatore*. Quello che dice il senatore Sansone dà da pensare; in quanto al turismo esso non serve a nulla di fronte alla corruzione.

S A N S O N E . Ho detto questo per interrompere la lezione di diritto che il relatore Zotta ci sta facendo dopo tanti anni che abbiamo lasciato l'Università.

Z O T T A , *relatore*. Uguale lezione ho ascoltato, e per più lungo tempo, da parte vostra ed a più alto livello!

Il senatore Gianquinto ha parlato, e nobilmente, per un'ora e mezza, e lo stesso hanno fatto i senatori Busoni e Caruso; ora non sto facendo altro che rispondere alle loro osservazioni, cercando alla men peggio di mantenermi al livello da essi stabilito.

S A N S O N E . Sulle questioni di principio siamo tutti d'accordo; non prendiamo il problema troppo alla larga.

Z O T T A , *relatore*. Il punto cruciale era proprio questo perchè per il resto, onorevoli senatori, c'è già stato un pronunciato della Camera dei deputati. O forse non ne vogliamo tener più conto?

Se vogliamo far questo, procediamo allora con molta attenzione, e credo che un lavoro serio e costruttivo possa essere fatto analizzando i singoli articoli, sia in ordine al concetto di buon costume che a quello di repressione.

Ripeto, circa il buon costume, non ho aggiunto nulla di mio al testo approvato dalla Camera e mi sono sforzato di mantenere inalterata la dizione voluta dall'altro ramo del Parlamento, anche quando ero convinto che potesse essere modificata.

Aggiungerò che personalmente non faccio questioni di attaccamento disperato alle frasi e alle parole usate nel testo del provvedimento.

C A R U S O . Ne fa però alla dottrina dominante!

Z O T T A , *relatore*. Pregherei il senatore Caruso di non anticipare i tempi.

Al momento giusto esamineremo anche la proposta del senatore Lami Starnuti, che è in verità molto interessante.

Privatamente ho detto al senatore Lami Starnuti che la soluzione da lui proposta doveva essere prospettata fin dall'inizio della

discussione e, parlandone in senso generico con qualche collega non parlamentare, chi ha trovato la proposta buona, chi ne è rimasto preoccupato.

In effetti, la tesi del senatore Lami Starnuti è interessante in quanto sostiene che nel caso si effettui il controllo preventivo, se in un momento successivo interviene il giudice penale, cioè un'altra specie di giudice, si può dire che il primo controllo è stato fatto dalle Commissioni amministrative ed il secondo dal giudice penale.

Perchè iugulare, dice il senatore Lami Starnuti, i produttori sottoponendoli alla spada di Damocle di un giudizio penale, quando la loro opera abbia già ricevuto il salvacondotto in via amministrativa?

Da giurista acuto quale egli è, inoltre, non può escludere la possibilità dell'azione penale, perchè se un reato è stato commesso è necessario il pronunciamento del giudice.

Allora il senatore Lami Starnuti dice che si potrebbe trovare una forma di tutela analoga a quella esistente per i parlamentari, per i quali è previsto che non possano essere sottoposti a giudizio penale senza particolari garanzie, perchè i reati possono essere stati commessi a causa delle loro funzioni politiche, e quindi senza un dolo specifico.

Il senatore Lami Starnuti propone questa soluzione. In tal caso, prima di procedere si dovrebbe chiedere l'autorizzazione, alternativamente, al Ministro della giustizia ed a quello del turismo e dello spettacolo.

Io stesso ebbi una idea simile, ma poi sorsero in me alcuni dubbi. Non sappiamo se tale soluzione verrebbe accettata dal partito di maggioranza. Ad ogni modo è una proposta sulla quale si può discutere.

Anche per quanto concerne la repressione possiamo esaminare il problema. Così pure per quanto concerne il buon costume; ma penso che per questo aspetto poco ci si possa allontanare dalla sostanza di quanto è stato approvato dalla Camera, altrimenti l'intero provvedimento verrebbe sconvolto.

C A R U S O . Mi pareva che il partito di maggioranza avesse abbandonato il testo approvato dalla Camera. Perchè ora se ne parla?

B U S O N I . Ormai il compromesso è superato ed il testo approvato dalla Camera non ha più valore.

Z O T T A , *relatore*. Ho terminato le mie dichiarazioni preliminari. Ora, il Sottosegretario Helfer ci vorrà certamente fare delle interessanti dichiarazioni sull'atteggiamento del Governo nei confronti di questo provvedimento, dichiarazioni che desidero ascoltare con la massima attenzione.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Il senatore Zotta ha già detto le cose più importanti tra le argomentazioni ed i motivi di principio, centrando il problema della costituzionalità di un intervento preventivo, che lo si voglia chiamare controllo, censura, o autorizzazione.

Mi pare però che non abbia trattato, o che ne abbia lasciato a me il compito, l'aspetto della genesi del sesto comma dell'articolo 21 della Costituzione, e qualche altro argomento che, storicamente, ci può confortare circa l'esattezza o la validità del nostro atteggiamento.

Il senso del verbo « prevenire » è ovvio, ed il relatore ne ha già illustrato la portata in contrapposizione con il verbo « reprimere ». Il relatore ha anche ricordato il fatto che la Costituente approvò quel comma, che era un emendamento, all'unanimità. È vero, altresì, che l'emendamento era stato presentato dall'onorevole Moro, in accordo con l'onorevole Nobile e con l'onorevole Terracini. L'onorevole Moro, nell'intervento che svolse per illustrare il proprio emendamento, disse tra l'altro una frase che desidero rileggere alla Commissione per farle intendere come il termine « prevenire » non sia mai stato da considerarsi implicito, o compreso, nel termine « reprimere ».

Tale frase suona così: « Quello di cui si tratta invece è di determinare le misure idonee alla repressione di eventuali abusi ». Questo inciso l'ho riportato per far intendere quale contrapposizione si voleva operare.

« Abbiamo avvertito la preoccupazione che tale dizione dell'ultimo comma dell'articolo che parlava di misure adeguate che sarebbe-

ro state determinate ad opera della legge, non risultasse sufficientemente chiara per il futuro legislatore; che cioè, in virtù di essa, venisse fatto un richiamo soltanto a misure di repressione, ma non a misure di prevenzione che a noi sembrano anche essenziali ».

In questa affermazione, approvata da tutti i membri della Costituente, è chiaro il significato che volevasi dare al termine « prevenire » in contrapposizione ed antecedente al termine « reprimere ». Mi pare che su questo punto non si possa discutere oltre.

Il senatore Zotta ha operato una dotta distinzione tra il significato di « prevenire » e « reprimere », quei due termini che sono stati messi, non saggiamente, insieme, nella Costituzione, prevedendo, sotto lo stesso divieto, la stampa, lo spettacolo cinematografico e le altre manifestazioni in genere. Se andiamo a vedere la genesi dell'ultimo comma dell'articolo 21, troviamo un elemento di giudizio assai interessante. Infatti, l'elaborato della 1ª Sottocommissione parlava esattamente di due azioni in ordine al buon costume. Il Comitato di redazione del testo costituzionale volle fondere in una più sintetica formula due proposizioni approvate dalla 1ª Sottocommissione.

La 1ª Sottocommissione aveva lavorato, a mio avviso, in modo più saggio, distinguendo esattamente i due termini. Essa affermava infatti: « Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero conferite con mezzi differenti dalla stampa a tutela della pubblica moralità, ed in vista, specialmente, della protezione della gioventù ». E l'altra: « Per la stampa periodica il sequestro può essere eseguito nei casi di pubblicazioni oscene ».

Vediamo qui distinto il campo d'intervento preventivo: spettacolo e cinema da una parte e stampa dall'altra. Per la stampa era richiamato in discussione il principio del sequestro, che non può essere preventivo, secondo una certa concezione, ma evidentemente è, in essenza, repressivo.

Il Comitato di redazione ritenne di poter sintetizzare, abbinando i termini « prevenire » e « reprimere », riferendoli a tutti i settori di possibili interventi.

A mio avviso, questo non fu un atto saggio, comunque non fu nemmeno eccessivamente dannoso, ma solo foriero di dubbia interpretazione.

Per quanto riguarda invece la legittimazione della censura, come eccezione alla conclamata libertà di pensiero, non vi fu contrasto: non si disse, all'atto dell'approvazione di quell'ultimo comma, che la prevenzione non poteva esercitarsi in ordine al buon costume.

Per quanto riguarda la certezza della legittimità costituzionale della prevenzione, ho già anticipato, nel corso della passata seduta, le affermazioni anche di rappresentanti responsabili della sinistra, come l'onorevole Basso, che fece parte della 1ª Sottocommissione e che, nel corso della discussione della legge del 1956 affermò di essersi battuto contro la censura preventiva anche degli spettacoli all'atto della preparazione dei lavori della Costituente, ma di essere rimasto in minoranza di fronte agli onorevoli Dossetti, Moro e La Pira, e di avere infine accettato il concetto della censura preventiva limitatamente al buon costume.

Se riprendeva la parola in sede di discussione della legge generale, per l'articolo 23, egli lo faceva per raccomandare e per segnalare l'opportunità che la censura non esorbitasse dalla propria sfera. Altrettanto ebbe ad affermare l'onorevole Alicata nel corso della stessa discussione, quando disse che ammetteva, per la censura preventiva, l'offesa non solo al buon costume, ma anche al sentimento religioso del popolo italiano; e l'onorevole Ingrao, riprendendo il discorso dell'onorevole Alicata, esprimeva il proprio rammarico nei confronti di chi aveva affermato che lui e la sua parte sarebbero stati contrari ad ogni censura preventiva.

C A R U S O . Ma allora non vi era il tormento attuale!

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Sto solo cercando di fissare alcuni punti, storicamente validi a sostegno della interpretazione positiva della liceità costituzionale della censura.

Ma c'è un argomento che, secondo il mio parere, dovrebbe togliere ogni dubbio. Già

nella relazione premessa al testo della 1ª Sottocommissione della Costituente, (vol. I, pag. 109) si poteva leggere quanto segue:

« I Costituenti componenti la detta Sottocommissione avevano convenuto sulla opportunità di stabilire, per la cinematografia, una eccezione al divieto della censura preventiva, soprattutto a scopo di tutela della pubblica moralità, formulando identiche riserve per le rappresentazioni teatrali e per la radiofonia, specie se, per questa ultima, si dovesse ammettere il principio della libertà della radiodiffusione ».

Vorrei che i componenti della Commissione notassero l'avverbio « soprattutto ». Essi avevano ammesso l'eccezione « soprattutto a scopo di tutela della pubblica moralità ». « Soprattutto », ma non unicamente.

Ma, come già accennai l'ultima volta, questo articolo, che era prima 16 e poi divenne 21, fu approvato il 14 aprile 1947; esattamente cinque giorni dopo, la Costituente approvò un altro disegno di legge, molto importante, sull'ordinamento della cinematografia in Italia.

Questo provvedimento aveva carattere economico organizzativo e tendeva a disciplinare la programmazione delle pellicole italiane ed estere fissando anche il termine di un certo numero di giorni per la programmazione obbligatoria delle pellicole italiane a favore delle quali si prevedevano anche cospicui interventi finanziari.

Sul provvedimento in parola si accese una ampia discussione, ed infatti, dopo la seduta del 19 aprile, si tennero quelle del 4, 5, 6 e 15 maggio, giorno nel quale la legge fu votata ed approvata.

Non so quanti interventi vi furono, ma parlarono molte eminenti personalità politiche dell'epoca, compresi gli onorevoli Einaudi, Gullo, Di Vittorio, Arata, il relatore Verrocchi e il Sottosegretario alla Presidenza per lo spettacolo, onorevole Cappa.

Ad un certo punto l'onorevole Fogagnolo propose il non passaggio agli articoli, altri invece proposero di sospendere la discussione del provvedimento per cercare di trovare un indirizzo, semplificatore del disegno di legge, in realtà piuttosto complesso.

In seguito, però, si trovarono tutti d'accordo, democristiani, socialisti, comunisti, qualunquisti e repubblicani, nel chiedere la discussione completa di tutti gli articoli, non senza avere esaminato prima i moltissimi emendamenti presentati e aver sottoposto il provvedimento ad una vera anatomia pur sotto lo stimolo di una necessaria rapidità. In maggio, infatti, si era ancora all'esame dell'articolo 16 e malgrado ciò ci si ostinò a discutere tutti gli aspetti di quella legge sulla cinematografia dando così la stura alle tante discussioni che poi fiorirono e che tuttora ci deliziano, se non ci affliggono.

Orbene, all'articolo 14 di quel provvedimento, si richiama in vigore la censura ed il nulla osta con una chiarezza tale che di più non si potrebbe desiderare.

C A R U S O . Siamo in epoca anteriore all'entrata in vigore della Costituzione.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Cerco di mettere in evidenza la *mens legis* dei Costituenti per cercare di capire cosa volessero dire con l'ultimo comma dell'articolo 21.

Come ho detto, cinque giorni dopo averlo votato ed approvato, lo richiamarono in una legge generale confermando insieme l'esigenza del nulla osta e dell'intervento preventivo dell'organo esecutivo in materia di spettacoli: ora, io mi domando se questa non fosse una interpretazione autentica dell'articolo 21 della Costituzione.

Perchè le ipotesi sono due: o i Costituenti dormivano il sonno di Aligi non sapendo ciò che approvavano, oppure operavano in conformità di quanto avevano stabilito 5 giorni prima in modo non modificabile, in quanto l'articolo 21 sarebbe rimasto così come era, a meno che venisse eliminato con tutta la Carta costituzionale nella votazione definitiva.

Mi pare pertanto di non ravvisare contraddizioni in quanto ho detto, e anche se i Costituenti non erano profeti e potevano sbagliare — posso anche ammettere che qualcuno di essi abbia votato non *ex informata conscientia* — sono convinto che per il caso in esame si resero perfettamente conto di quel che facevano.

BUSONI. Su questo siamo d'accordo, ciò che ci interessa è la nuova situazione di fatto creatasi in seguito.

HELFER, *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo.* Non è possibile non ricordare che il senatore Gianquinto ha detto che, con la Costituzione, la censura è morta!

CARUSO. Il senatore Gianquinto ha detto questo perchè è convinto, come lo sono anch'io, che i Costituenti quando hanno voluto la censura lo hanno detto esplicitamente.

HELFER, *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo.* Confermo a posteriori la mia tesi con l'argomento che la legge sull'ordinamento della cinematografia fu votato solo cinque giorni dopo l'approvazione dell'articolo 21 della Costituzione.

Ora, l'articolo 14 della suddetta legge è importante non solo ai fini dell'affermazione di una legittimità costituzionale, ma anche perchè si interessa del buon costume. Infatti, esso recita così: « Il nulla osta per la proiezione in pubblico dei film e per la esportazione, è concesso dall'Ufficio generale della cinematografia previa revisione dei film stessi da parte di speciali Commissioni di primo e secondo grado, secondo le norme dettate dal regolamento annesso al regio decreto del 21 settembre 1923, numero 3287 ».

In questo primo comma dell'articolo 14 sono espressi due concetti: al primo ho già accennato, mentre dal secondo apprendiamo che se i legislatori avessero concepito il buon costume in funzione penalistica con riferimento ai soli articoli 527, 528 e 529 del Codice penale, come avrebbero potuto ammettere i 4 commi dell'articolo 3 del regolamento del 1923? Come avrebbero potuto commettere una contraddizione tanto palese?

Notate bene che durante i lavori ci si soffermò a lungo a discutere se si dovesse dire Commissioni o Commissione, e si studiò anche se a comporre tali Commissioni si dovessero chiamare rappresentanti dei Ministeri interessati o quelli della attività culturale e del mondo della cinematografia.

Al primo comma dell'articolo non fu proposto alcun emendamento, ed esso venne approvato all'unanimità senza discussioni, mentre agli altri due commi, uno dei quali prevedeva la precensura che tanto fastidio sembra oggi ingenerare, furono proposte molte modifiche, che peraltro furono respinte.

Interessante sotto questo aspetto fu lo intervento dell'onorevole Giannini, incalzato dal relatore Vernocchi e dall'onorevole Cappa, in ordine alla funzione delle Commissioni che si stabilì non dovessero esprimere giudizi estetici o intellettualistici, ma si dovessero limitare all'esame delle opere secondo quanto stabilito dal Codice penale e dalle leggi di pubblica sicurezza.

Intervennero anche gli onorevoli Macrelli, Proia ed altri, che dettero il loro avallo a questa tesi e pertanto non vennero accolti emendamenti che prevedessero la inclusione, nelle Commissioni, di rappresentanti del mondo cinematografico che potessero esprimere un giudizio estetico ed intellettualistico sui film o sugli spettacoli sottoposti a censura.

Ma c'è di più: nel 1947 si discusse la legge fondamentale sulla cinematografia, ma nel 1956 si riaccese il problema della censura e a quell'epoca non era stata ancora creata, come ha detto il senatore Picardi, la Corte costituzionale. Questa, però, il 3 luglio 1957, emise la sentenza n. 121 il cui tema non era esattamente la censura, ma l'articolo 68 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Ciononostante, in questa sentenza, la Corte si pronunciò esplicitamente anche in ordine al terzo e all'ultimo comma dell'articolo 21 e citerò ora il punto 7 del pronunciato della Corte, dove si dice: « Dai lavori preparatori non molto si ricava per il tema della causa. A proposito dell'articolo 21 della Costituzione, la Costituzione si occupò in modo prevalente della stampa, soltanto per la quale è detto categoricamente che non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. È vero che l'ultimo comma dell'articolo 21 dice che "sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume", e qualche Costituente volle restringere rigorosamente a questa ipotesi la facoltà di concedere o negare licenze; senonché, a pre-

scindere dal fatto che altro è il divieto assoluto e altro la semplice licenza, già le due sentenze della Corte sopra citate hanno detto doversi escludere che la Costituzione, con la enunciazione di certi diritti, ed in specie di quello della libera manifestazione del pensiero, abbia potuto consentire la violazione, il pericolo di violazione, di altri diritti dalla Costituzione stessa garantiti e abbia voluto negare la facoltà di prevenzione a riguardo.

Potrebbe aggiungersi che le rappresentazioni teatrali e cinematografiche sono spettacoli che presentano un carattere tutto particolare, tanto che hanno sempre dato luogo, dal periodo prefascista fino al periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, ad una complessa legislazione speciale ».

Mi pare che non vi sarebbe molto da aggiungere, dopo questa affermazione del capo settimo di questa sentenza; però mi si permetta di dire che si tratta di un problema storico. Desidero che le cose siano ben chiare ed il più possibile incontrovertibili, perchè ci troviamo in un campo delicatissimo, che è quello della libertà, libertà che è essenziale nella nostra vita democratica e nel nostro viver civile.

C'è poi la congruenza del giudizio dei più grandi giuristi. Non starò a ripetere quanto è già stato affermato da parte degli esegeti citati dal senatore Zotta.

Citerò soltanto il Convegno della « Fondazione Cini » tenutosi lo scorso anno, dal 7 al 10 settembre. Erano presenti oltre quaranta giuristi, compreso il professore Nuvoloni, i quali hanno approvato un ordine del giorno in cui erano affermati due concetti basilari: legittimità della censura (il tema era « Cinema e giustizia ») e sfera del concetto di buon costume, che non può essere ridotto al concetto penalistico.

L A M I S T A R N U T I . Nuvoloni sostenne il contrario.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Nuvoloni costituì infatti l'unica eccezione.

Vi è poi quella che chiamo la congruenza della legislazione universale, che dà una

certa tranquillità in ordine alla certezza di una interpretazione.

Le leggi si devono adeguare alle necessità della vita dei popoli e delle società; ma tutti i popoli sono uguali. Se in America c'è la censura, non vedo perchè non dovremmo averla in Italia.

S A N S O N E . In America c'è anche il divorzio: perchè non lo si ammette anche in Italia?

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Anche su questo si potrebbe discutere. Non esiste un solo Stato dove c'è il cinema, dove ci sono sale di proiezione, nel quale non sia una censura od un controllo preventivo da parte di organi dell'Amministrazione dello Stato, oppure un autocontrollo. Noi non siamo contrari all'autocontrollo, ma anche nei Paesi dove esso esiste non è isolato, e non preclude l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Si è parlato molto dell'autocensura germanica come della più perfetta; o di quella inglese come di quella che rispecchia il più antico e remoto costume democratico. Ebbene, al di sopra dell'autocensura inglese si erge una autorizzazione delle Contee, oppure di un organismo speciale del Governo inglese che a sua volta censura i censori e ne modifica i giudizi.

S'è fatto appello anche alla censura americana e si è detto che lì non esiste, oltre all'autocontrollo, l'intervento di altre autorità. Non è esatto. Non esiste un intervento dell'autorità federale, ma esistono interventi di autorità statali, di autorità cittadine e comunali, per cui il film ha una sorte ancor più aleatoria che in Italia.

Si è parlato soprattutto dell'autocensura germanica ma, lo dissi già in altra occasione, l'autocensura germanica è una cosa assai interessante per la concezione di mezzadria che la inficia: mezzadria tra i rappresentanti del mondo del cinema ed i rappresentanti designati dalle autorità federali, di modo che le Commissioni di autocensura non sono costituite dalla S.F.I.O., ma per metà dalla S.F.I.O. e per metà dai rappresentanti dell'autorità amministrativa dello Stato. Per di più il Presidente, che ha

voto dirimente, è eletto di comune accordo dai rappresentanti della S.F.I.O. e da quelli della Repubblica federale; non solo, ma lo Stato germanico si riserva ogni intervento per tutti i film che devono esser proiettati ai minori di diciotto anni, e poichè nessun film viene prodotto esclusivamente per i minori di diciotto anni, lo Stato interviene sempre. Infine, i rappresentanti della S.F.I.O. non possono esser cointeressati od aver rapporti d'interesse con le varie categorie del mondo del cinema che li designano. E, notate bene, l'articolo 5 della Costituzione della Repubblica federale tedesca, emanata nel marzo 1949, esclude categoricamente, per ogni espressione di pensiero, la possibilità di un intervento censorio. Ciononostante ciò che era stato escluso dalla finestra è rientrato dalla porta, perchè è evidente la necessità di un controllo anche statale in questa branca, che è troppo importante, a causa dell'influenza negativa o positiva che può avere su tutti gli strati sociali e soprattutto sui giovani.

Questa congruenza universale ci tranquillizza su due fondamentali aspetti del problema che stiamo trattando: la convenienza e legittimità della censura ed insieme di una sfera d'intervento che non può essere ristretta al solo campo penale, compreso per noi in quei tre articoli 527, 528 e 529 del Codice penale, in cui si parla soltanto dell'osceno. « Osceno » non è una parola cattiva; soltanto nella concezione tradizionale, volgare, « osceno » equivale a « cattivo », impuro, perverso, ma « osceno » può essere anche un atto perfettamente consentito, che però non dev'essere commesso su di una scena od in pubblico, e ve ne sono un'infinità.

Chiunque può commettere un atto che in privato non è perseguibile, ma se lo commette in pubblico la magistratura ha il diritto di intervenire. Per gli atti privati ognuno risponde solo alla propria coscienza.

Come si può limitare l'ambito dell'intervento della censura al solo aspetto della oscenità? Vi sono altri aspetti che, per forza di cose, devono essere contemplati.

Io cerco di essere un uomo onesto. Ognuno di noi domani non ci sarà più, ma lascia una impronta ed è responsabile degli ef-

fetti remoti dei propri errori o delle proprie omissioni.

A conferma dell'esigenza che affermo, mi richiamo al contenuto dell'articolo 14 della legge del 1947, il quale, richiamando in vigore l'articolo 3 del Regolamento, ci rassicura che si pensava al buon costume come a qualcosa di travalicante i limiti contenuti nel Codice penale, negli articoli che ho citati. Vi sono altri argomenti: la Corte costituzionale parla chiaramente di altri motivi di intervento preventivo, oltre a quello dell'oscenità. Parla anche, tra l'altro di « turbamento della tranquillità pubblica ».

Leggo un riassunto dei capi terzo e quarto della sentenza del 3 luglio 1957 della Corte costituzionale:

« L'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza fu dalla Corte dichiarato illegittimo per la sua indeterminatezza, in quanto cioè i poteri discrezionali della pubblica sicurezza nel concedere o negare la licenza apparivano illimitati, tali che, indipendentemente dal fine specifico della tutela della tranquillità e della prevenzione dei reati, il concedere o negare l'autorizzazione poteva significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero.

Gli anzidetti rilievi si ricollegano al principio generale che le norme della Costituzione non vanno considerate isolatamente, bensì coordinate fra di loro, onde ricavarne lo spirito al quale la Costituzione si è informata e secondo il quale dev'essere interpretata. Di questo principio la Corte ha già fatto applicazione, tra l'altro, nella sentenza n. 2 del 1956 relativa all'articolo 157 della legge di pubblica sicurezza in riferimento all'articolo 16 della Costituzione che afferma la libertà di circolazione « salve limitazioni per motivi di sanità o di sicurezza ». La Corte ritenne che a tali motivi si possono legittimamente ricollegare anche i motivi di « ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità » che sono indicate nell'articolo 157 della legge di pubblica sicurezza, perchè manifestazioni immorali o violazioni dell'ordine pubblico possono dar luogo a stati di allarme e a violenze, che minaccerebbero la sicurezza, che deve intendersi

1^a COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)66^a SEDUTA (14 giugno 1961)

come situazione nella quale sia assicurato il diritto dei cittadini di svolgere la propria lecita attività senza pericoli di offesa alla propria personalità fisica e morale».

L A M I S T A R N U T I . Non ci sono più limiti allora.

B U S O N I . La Corte costituzionale dice quello in riferimento all'articolo 68 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L A M I S T A R N U T I . Sarebbe più serio fare un articolo solo per tutto il disegno di legge in cui si dica che la Commissione può decidere quello che vuole.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Non ho citato niente di mio, onorevoli senatori, ma ho riferito punti esatti, precisi, di sentenze della Corte costituzionale che dovrebbe essere ritenuto da tutti l'organo massimo, lo ultimo tribunale cui si ricorre per acclarare controversie in ordine a contrasti costituzionali.

Non si deve dare al buon costume la sola accezione civilistica e penalistica; bisogna ammettere che vi siano beni comuni alla società che l'autorità competente deve tutelare.

Qui io cerco di fissare un principio e mi basterebbe aver chiarito in tutti il concetto che non è valida l'affermazione secondo la quale si deve restringere la sfera di intervento della censura al buon costume inteso penalisticamente.

Tutto il resto lo discuteremo in seguito; troveremo un accordo sulle varie questioni con un po' di buon senso che deve essere in *capite libri* anche nell'attività pratica della censura che, per sua natura, si potrebbe prestare ad arbitrio o a violenze morali, qualora la si usasse faziosamente.

Proprio tenendo conto di questo, la Corte costituzionale ha affermato, sempre nella sentenza del 3 luglio 1957, che il pericolo d'arbitrio è molto remoto in un regime di democrazia, dove vi sono infiniti altri mezzi per difendersi contro eventuali sopraffazioni.

E personalmente, caro senatore Gianquinto, ho fatto le spese di ciò in questi dieci mesi di

sottosegretariato, constatando che 99 volte su cento l'attacco dell'opinione pubblica è rivolto ingiustamente alla censura invece che al censurato il quale, approfittando dell'avallo dell'organo esecutivo, infarcisce la propria produzione di elementi palesemente e solaramente contrari al buon costume, alla morale ed all'ordine costituito.

P R E S I D E N T E . E questo spesso per ragioni di cassetta.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Non certo per ragioni artistiche!

G I A N Q U I N T O . Questa è etica borghese: non si ragiona così in certi Paesi!

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Appena arrivai al Ministero volli fare un'indagine dettagliata sulla situazione di tutti i film che ci provengono dal di là della cortina di ferro e dall'Unione Sovietica in particolare.

Ebbene, di tutte le opere provenienti da quei Paesi sul mercato italiano non ve ne è stata una, tranne un film polacco, che sia stata censurata, mentre quando noi andiamo ad offrire « Rocco e i suoi fratelli » e altri film accanitamente difesi dalla vostra parte, ci sentiamo rispondere dall'addetto sovietico che quella non è produzione per loro. Perfino « La ciociara », alla quale non abbiamo levato nulla, tranne una battuta volgare, è stata rifiutata!

Mi sono preso il gusto di esaminare le leggi vigenti presso gli Stati al di là della cortina di ferro, che vigilano sulla stampa e sulle altre manifestazioni del pensiero, e mi sono reso conto che esistono tassative proibizioni e non solo c'è un Comitato di controllo sui film ma c'è una branca dell'attività statale che si interessa e censura la stampa, e pertanto esiste dichiaratamente la censura preventiva, sia dei film che dei lavori teatrali e della stampa, la quale non deve dire bugie, ma la verità, anche se questa poi è relativa.

Il senatore Gianquinto potrà criticare le mie idee, ma circa la documentazione non cre-

do mi si possano muovere appunti, perchè dico solo un decimo di quello che potrei dire.

CARUSO . . . tranne quando cita le sentenze della Corte costituzionale che non si addicono al caso nostro.

HELFEER, *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Questa è una sua opinione, senatore Caruso!

Senza dilungarmi ulteriormente, credo che si possa senz'altro concludere che non vi possono essere dubbi sulla costituzionalità degli interventi in ordine al buon costume; resta ora da vedere lo strumento che effettuerà tali interventi, ma l'ho già detto prima e lo ripeto, non abbiamo da parte nostra preoccupazioni, prevenzioni od impuntature di principio sul come dovranno essere composte le Commissioni che avranno il compito di tutelare la moralità in Italia, purchè, non facciamo filtrare nel Paese porcherie contro le quali ci ribelliamo tutti a qualunque partito apparteniamo.

Credo infatti che su questo punto siamo tutti d'accordo, cioè sulla necessità della difesa della salute fisica, morale e psichica della gioventù e non solo di essa.

C'è un'altra questione sulla quale molto si è discusso: arte e censura.

A questo riguardo ci si domanda come possano funzionari del Governo — che un articolo di fondo dell'Unità, per la verità riferito a me, definisce ignoranti che scendono da montagne di pastori — effettuare un controllo efficiente sugli spettacoli.

Si è allora proposto di costituire un comitato composto di critici cinematografici, esteti, professori e consulenti in questa materia artistica, cui affidare il compito di giudicare se in un film o in lavoro teatrale vi è vera arte, o pornografia e brutture.

Ma non bisogna dimenticare che nel corso della discussione dell'articolo 14 della legge sull'ordinamento della cinematografia, discussione avvenuta nel 1947, epoca in cui questo problema emerse, si disse che compito della censura non era quello di giudicare della validità estetica e artistica di un film, ma della sua validità morale in ordine a quei beni che lo Stato deve tutelare, e per questo si esclusero dalle Commissioni i consulenti critici e cinematografici.

L'onorevole Giannini, nel 1947, sostenne che le Commissioni non dovessero essere composte da esteti e l'onorevole Vernocchi, relatore, diceva di aver preparato con l'onorevole Libonati, *quantum mutatus ab illo*, un disegno di legge che, per quanto riguardava la censura, doveva operare in ossequio ai fini del Codice penale e a quelli delle leggi di pubblica sicurezza.

L'onorevole Giannini disse, allora, che la formulazione era perfetta, e tutti convennero su questo punto. Vogliamo o no rimanere su questa linea?

CARUSO. Sulla linea Libonati!

HELFEER, *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Non quella attuale, quella di allora. Bisognerebbe avere poche idee, ma chiare, e fare piazza pulita di tutte queste confusioni che sorgono tra moralità e artisticità del film.

Cerchiamo di enucleare il massimo di chiarezza di cui siamo capaci. A mio avviso, la censura amministrativa o controllo preventivo che dir si voglia, deve rimanere nel puro campo del buon costume, inteso come noi lo intendiamo, senza inquinamenti di giudizi estetici e critici, che, oltretutto, sono così labili e contraddittori. In tal modo anche la composizione della Commissione verrebbe semplificata, perchè non ci sarebbe bisogno di trovare un professore di estetica, come ad esempio, il De Santis, ma basterebbe trovare uomini probi, saggi e colti, in grado di giudicare e che non prendano lucciole per lanterne.

In questo caso non vi sarebbe alcuna obiezione da parte del Governo, purchè nelle Commissioni siano bene rappresentate le categorie che fanno parte del mondo cinematografico e purchè nessuno di questi rappresentati sia direttamente o indirettamente cointeressato con il settore economico-finanziario della cinematografia.

Si è tanto parlato di contrasto di poteri, e si è fatto di questo argomento il cavallo di battaglia per sostenere che ci troviamo in una specie di maremoto. Questa affermazione, però, dovrebbe venire circoscritta nei suoi termini reali, perchè, in tanti anni che la censura opera, questi sono assoluta-

1ª COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)

66ª SEDUTA (14 giugno 1961)

mente i primi casi, vorrei dire gli unici, che si siano verificati. Dopo quella presa di posizione polemica e forse non ingiustificata, altri non se ne sono verificati. Del resto, posso affermare che episodi di questo genere sono accaduti anche all'estero.

S A N S O N E . Badate, che il cancro si cura con la diagnosi precoce, e quindi i primi sintomi sono quelli che vanno subito presi in esame e curati.

P I C A R D I . Ma lì la causa non si conosce e quindi la cura è sintomatica.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Questi sintomi si sono verificati con discreta abbondanza anche all'estero e non hanno dato luogo a grossi scandali, a modificazioni della procedura, e alla creazione di nuove Magistrature speciali.

È recente anche il caso verificatosi in Germania riguardo al film «La fontana della vergine».

G I A N Q U I N T O . In quale parte della Germania si è verificato questo caso?

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Nella Germania di Bonn, naturalmente, poichè dall'altra parte della Germania non filtra nulla.

C A R U S O . È «L'Osservatore romano» che vi informa?

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. In questo caso è stato il nostro ambasciatore che ci ha informati.

L A M I S T A R N U T I . Mi interesserebbe sapere se hanno censurato il film «La fontana della vergine».

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. In un primo tempo fu portato davanti al giudice, il quale lo condannò, senonchè vi fu un processo di revisione, che fu vinto dai produttori. Di conseguenza, tale film venne prima proietta-

to, poi ritirato e sottoposto a giudizio e poi rimesso in circolazione. Lo stesso avvenne in Argentina con i film «Les liaisons dangereuses» e «La dolce vita», e lo stesso avvenne ad Amburgo con la «Lisistrata».

L A M I S T A R N U T I . Sono questi i casi che spaventano.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Volevo dire, con questi esempi, che non si può eccessivamente formalizzare per incidenti del tipo di quelli ai quali abbiamo assistito, perchè sono comuni anche ad altri Paesi. Ciononostante, le cose procedono come prima. Anche nella Magistratura avviene che la decisione di un magistrato di prima istanza venga bocciata in seconda istanza e magari confermata in appello e annullata in Cassazione, ma non per questo si può dire che la Magistratura sia in crisi. Cerchiamo di ridimensionare il problema!

Comunque, il Governo è disposto a discutere, ed eventualmente ad accettare, qualsiasi proposta venga avanzata per attenuare il pericolo. Siamo perfettamente liberi di scegliere per il meglio e non ci sentiamo vincolati ad alcun presupposto del disegno di legge, così com'è stato presentato!

Potremo, nel corso della discussione dei singoli articoli, aggiungere altre osservazioni, ma per ora mi basta che, almeno in Senato, dove la discussione ha raggiunto veramente un alto livello di dignità, si possa trovare una certa convergenza sui principi fondamentali, e sarà nostro compito continuare la discussione fino ad esaurimento di questa delicata materia, che deve condurre all'approvazione di un disegno di legge che faccia veramente testo. Sarà questo un merito, che, senza iperbole e senza retorica, vorrei chiamare storico, e vi posso informare che vi sono altri Stati che guardano a noi, come a coloro che, in questi ultimi tempi, hanno discusso più a fondo e con maggiore vastità questo problema, per orientarsi sulla linea che avremo scelta!

Ringrazio, a nome del Governo, tutti coloro che sono intervenuti in questa discussione, portando i lumi della propria cultura,

1ª COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Cons. e dell'int.)

66ª SEDUTA (14 giugno 1961)

della propria preparazione giuridica e della propria sensibilità morale.

Speriamo che questa tornata si conchiuda veramente in modo serio e definitivo.

S A N S O N E . Domando al Governo se sia possibile sapere quanti metri di pellicola sono stati censurati, rispetto al prodotto, in questi ultimi sette anni. Vorrei proprio avere un criterio statistico, per vedere come la censura incide sulla produzione nazionale, e per vedere se questo fenomeno della oscenità va aumentando o diminuendo.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Mi impegno, senz'altro, a fornire questi dati.

S A N S O N E . Io chiederei al Governo di fornire alla Commissione i dati statistici degli ultimi cinque anni, riguardanti il metraggio dei film prodotti e il metraggio delle sequenze sequestrate, in modo da poter ricavare, rispetto alla produzione nazionale, dati relativi sul quanto ha inciso la

parte sottoposta a censura. In relazione a tale richiesta, chiedo se è possibile avere visione delle sequenze sequestrate, sempre negli ultimi cinque anni, al fine di poter determinare se le Commissioni censorie hanno avuto un unico criterio o hanno subito una esasperazione o una attenuazione nel loro operato.

H E L F E R , *Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo*. Ripeto che mi impegno senz'altro a fornire i dati richiestimi dal senatore Sansone.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, propongo di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 13,15.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari