

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 1961

(56^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Vice Presidente SCHIAVONE

INDICE

Disegno di legge:

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

| | |
|--|-------------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 723, 724, 734 |
| BUSONI | 732, 733 |
| CARUSO | 730, 731, 734 |
| FOLCHI, <i>Ministro del turismo e dello spettacolo</i> | 724, 734 |
| SANSONE | 726, 733 |
| ZOTTA, <i>relatore</i> | 723, 726, 730, 731, 733 |

La seduta è aperta alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori: Angelini Nicola, Bruno, Busoni, Caruso, Lepore, Molinari, Nenni Giuliana, Pagni, Pellegrini, Pessi, Piccardi, Sansone, Schiavone, Secchia, Tupini, Zampieri e Zotta.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Ferrari è sostituito dal senatore Vallauri.

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

P I C A R D I, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

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

P R E S I D E N T E. 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.

Z O T T A, *relatore*. Vorrei sapere se il Governo ritenga opportuno rendere dichiarazioni esplicative in ordine ad alcuni emen-

damenti, d'iniziativa governativa, che sono stati distribuiti, in modo che io stesso, dopo tali chiarimenti, possa proseguire nella esposizione del mio pensiero. Il disegno di legge, in discussione infatti, come ciascuno ricorda, torna oggi alla 1^a Commissione del Senato, in sede deliberante, dopo varie vicende; esso era stato assegnato una prima volta a questa Commissione in sede deliberante, poi era passato in sede referente, per tornare finalmente in Commissione in sede deliberante. Gli onorevoli colleghi sono perfettamente a conoscenza dei termini del problema, vale a dire del fatto che ci troviamo piuttosto nella parte critica della discussione, che in quella espositiva.

Comunque, mi rimetto a quello che il Presidente vorrà decidere in merito alla mia richiesta di esplicazione degli emendamenti presentati dal Governo. Se tale richiesta verrà accolta, potrò meglio, come relatore, precisare il mio pensiero in ordine alla complessa materia.

P R E S I D E N T E . Vorrei conoscere il pensiero del Governo, per sapere se è d'accordo su questo ordine di sviluppo della discussione.

F O L C H I , *Ministro del turismo e dello spettacolo.* Il Governo, onorevole Presidente e onorevoli senatori, è agli ordini della Commissione. Se la Commissione ritiene opportuno che lo spirito degli emendamenti presentati dal Governo debba essere brevemente illustrato, nelle sue linee essenziali, dal rappresentante del Governo stesso, sono pronto a farlo.

P R E S I D E N T E . Mi permetto allora di invitarla a darci un breve ragguaglio riguardo agli emendamenti proposti dal Governo a questo disegno di legge.

F O L C H I , *Ministro del turismo e dello spettacolo.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, cercherò di essere brevissimo. I precedenti di questo disegno di legge sono noti a tutti: avete dinanzi a voi un provvedimento che ebbe, a suo tempo, l'approvazione della Camera dei deputati.

Il disegno di legge in discussione è stato oggetto di considerazione e di meditazioni, anche alla luce delle osservazioni che sono state da più parti mosse, ed è del tutto superfluo che io ricordi che il problema della censura non è mai stato tanto dibattuto quanto in questi ultimi mesi. Se da tutta questa vicenda si potesse trarre un elemento positivo, vorrei dire che essa ha certamente giovato a intendimenti diversi, con concezioni talvolta opposte, ma che tuttavia si è data vita ad una discussione che, come tutte le discussioni, i contrasti e i confronti di opinioni, è da considerarsi positiva ai fini del conseguimento dello scopo comune. Ho avuto occasione di parlare di questo, sia in sede di discussione del bilancio, sia in sede di proroga dell'attuale regime di censura; credo inutile, quindi, ripetermi, perchè certamente l'argomento è presente al ricordo degli onorevoli senatori. Ritengo, ugualmente, inutile ricordare ora le osservazioni che, allora, furono fatte circa altri criteri ai quali avrebbe potuto ispirarsi il censore e circa gli schemi che avrebbero potuto essere foggiate. Mi limiterò, quindi, a illustrare brevemente gli emendamenti concreti che il Governo intenderebbe apportare al testo a suo tempo presentato.

Per quanto riguarda l'oggetto della censura, il Governo non ha presentato emendamenti, il che vuol dire che il Governo, più che affezionato a un testo concreto, a meccanismi e a costruzioni, è fermo su taluni principi, sui quali, evidentemente, non può concedere attenuazioni o rinunzie, ma è soprattutto animato dalla volontà di dare vita ad una legge che raggiunga tutti i fini previsti dalla Costituzione e dalla legge penale, capace, inoltre, di dare tranquillità e sicurezza al capitale e al lavoro investiti nell'industria cinematografica. Su questo punto, quindi, non vi sono emendamenti di sorta, e il Governo si pronunzierà su quelli che eventualmente venissero presentati. I senatori avranno l'amabilità di rendersi conto che, in base agli emendamenti presentati dal Governo, vi è stata una diversa elaborazione del testo, nel senso che si è data una diversa numerazione agli articoli e una diversa sistemazione alle norme. Bisogna, inoltre, tener presente che il disegno di legge oggi in di-

scussione è stato presentato quando ancora non esisteva il Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il primo emendamento di notevole rilievo concerne l'elevazione del limite di età, fissato per i minori, nei confronti del divieto di assistere allo spettacolo. Tale limite è stato portato dai 16 ai 18 anni. Questo emendamento ha la fondamentale ragione di mettere la legge in perfetta sintonia con il codice penale, e si tratta, pertanto, di un criterio di sistemazione giuridica. In caso contrario avremmo disposizioni che sarebbero sostanzialmente in contrasto e che creerebbero anche difficoltà molto più profonde e gravi di quanto si possa immaginare, e che, naturalmente, non ho bisogno di sottolineare, trovandomi di fronte a giuristi.

In secondo luogo si è ravvisata la possibilità e l'opportunità che la Commissione incaricata della revisione possa essere preventivamente sentita, offrendo gli elementi quali la sceneggiatura, il dialogo, e altri ancora, eventualmente necessari per un apprezzamento preventivo del film. Nessuno si dispiaccia di questo, e nessuno pensi che in tal modo si siano voluti resuscitare istituti di altri tempi, perchè si tratta di un atto volontario che il produttore può compiere o no prima di realizzare la sua opera e di impiegarvi ingenti capitali. Si tratta di una garanzia per il produttore e credo che l'avergli dato la possibilità di poter anticipatamente conoscere l'opinione della censura — sempre che egli offra gli elementi che caratterizzano il film, come, ad esempio, la sceneggiatura e il dialogo — per poter essere sicuro di non avere difficoltà di carattere censorio, a condizione che si mantenga in un determinato solco, sia un vantaggio a favore dello stesso produttore. Quest'ultimo, infatti, potrebbe venire, a un certo momento, sconsigliato di girare un film che apparisse in contrasto con le norme penali vigenti e in tal modo eviterebbe di impiegare tempo e fatica in un film che finirebbe fatalmente per cadere sotto gli esami, non rigorosi, ma giusti della censura. Ripeto, comunque, che si tratta di un atto volontario, e, pertanto, il produttore che non lo volesse compiere, non avrebbe alcun obbligo di presentare il film, preventivamente, alla Commissione, ma po-

trebbe soltanto presentarlo al momento della sua completa realizzazione.

Un altro elemento nuovo è quello che, impropriamente, si potrebbe definire un modo di spoliticizzare la censura. Non so quanto il testo sia felice nell'espressione, però si può dire che mentre oggi le Commissioni di appello sono presenziate dal Ministro, o, per sua delega, dal Sottosegretario, in avvenire questo non dovrà più determinarsi, perchè i rappresentanti del Governo dovranno rimanere estranei ai lavori delle Commissioni stesse. Il Governo attualmente può sempre negare le programmazioni di un film, indipendentemente dal parere favorevole espresso dalla Commissione di primo grado, e anche di secondo grado, dal momento che di quest'ultima fa parte, e noi invece desideriamo che questo non avvenga più. Il Governo non deve essere rappresentato in queste Commissioni attraverso la persona del responsabile politico del dicastero. La censura riconosce altri limiti e non ci deve essere più questa facoltà governativa discrezionale sulla quale si sono fatte troppo spesso ampie ironie e acerbe critiche.

Si è poi studiata una struttura diversa delle Commissioni, nel senso che, ad esempio, si sono eliminati i magistrati. Questo si è fatto, onorevoli senatori, perchè, evidentemente, non potendosi contestare il diritto-dovere della Magistratura ad intervenire ogniqualvolta in un lavoro teatrale o cinematografico essa riscontri gli elementi integranti di un reato, è avvenuto che si sono create condizioni di disagio, per il fatto che alcuni magistrati, anche di grado elevato, hanno espresso un parere che poi gli altri magistrati hanno disatteso. Si tratta, pertanto, di un contrasto che la chiara volontà del Governo vorrebbe assolutamente evitare, eliminando la partecipazione dei magistrati nei lavori delle Commissioni amministrative.

Per contro, nelle Commissioni di censura, si vorrebbe inserire, per la prima volta, una rappresentanza delle categorie interessate, e si sarebbe anche previsto che dinanzi a queste Commissioni l'autore potesse essere chiamato a spiegare le ragioni della sua opera e a definire meglio gli scopi che ha voluto perseguire. Si vorrebbe, in altre parole, fare ampio posto, o per lo meno adeguato posto, a

quelle che erano le istanze più volte insistentemente espresse dalle categorie interessate.

Infine, si penserebbe, anche qui in adesione alle istanze mosse da più parti, di fissare un termine per l'esercizio dei poteri censori. È, infatti, avvenuta (e devo dirlo con franchezza, pur volendo rendere omaggio a tutti quelli che hanno lavorato nel settore della censura) che, nonostante la buona volontà delle Commissioni, alcuni film siano rimasti per lungo tempo in giacenza dinanzi a queste ultime, in attesa di un giudizio.

L'emendamento presentato dal Governo fissa un termine entro il quale questo parere deve essere espresso, in maniera che il produttore, o quanti vi abbiano interesse, sappia con certezza, entro un determinato limite di tempo, quale sarà il destino dell'opera.

Inoltre, viene confermato l'obbligo, già esistente nella precedente legge, di una motivazione delle determinazioni assunte dalle Commissioni, sia di primo grado, sia in appello.

Questi sono gli emendamenti che riguardano la prima parte del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati.

A questo punto si è tentato di inserire un meccanismo, messo a punto dal Ministro guardasigilli, che rappresentasse la realizzazione di quella che fu definita la connessione tra il momento amministrativo e il momento giudiziario della procedura censoria. Come tutte le leggi sono figlie del loro tempo, così anche questa norma dipende da uno stato d'animo che si è venuto a creare. Infatti, è stato più volte richiesto che il Ministro non intervenisse a garantire la sicurezza di quei lavori che avevano già ottenuto l'approvazione amministrativa, allorché il magistrato, come era suo diritto e dovere, interveniva in altra misura e con diverse decisioni. E allora si è creato quel meccanismo che il Ministro guardasigilli rese pubblico in una nota famosa che io stesso riassunsi dinanzi all'Assemblea del Senato, durante la discussione della legge di proroga della censura. Non la esporrò qui nei suoi termini essenziali, ma vi dico che essa aveva appunto lo scopo di assicurare una connessione tra il momento amministrativo e il momento giudiziario della procedura censoria, in modo che vi fosse la sicurezza, entro certi limiti, che il film potesse circolare sul territorio nazionale.

Questo meccanismo, lasciate che lo dica, come tutte le cose di questo mondo, non può certamente considerarsi perfetto, ed in modo particolare presenta un inconveniente che vorrei sottoporre alla vostra attenzione; esso cioè, con tutti i suoi difetti e tutto il male che se ne è detto, non rappresenta che lo sviluppo logico, sul piano giuridico, di certi principi che la Camera dei deputati ha introdotto seguendo una certa procedura.

Da più parti, infatti, si è detto che il meccanismo previsto dal disegno di legge era pauroso e farraginoso e non risolveva il problema della connessione tra i momenti amministrativo e giudiziario della procedura censoria tanto che, ad un certo momento, proprio questa mancata connessione finiva col rappresentare l'oggetto del contendere.

Non dimentichiamo, inoltre, che il disegno di legge in discussione risponde ad un chiaro precetto espresso nell'articolo 21 della Costituzione, che fa obbligo di prevenire, oltre che reprimere, le pubblicazioni e gli spettacoli contrari al buon costume e che è nato come logica espressione di esigenze che si sono avvertite da più parti, nel corso di dibattiti svoltisi in tutto il Paese.

Con questo provvedimento dunque si vorrebbe che non vi fosse più il pericolo di ulteriori interventi dei magistrati in materia e comunque si tenderebbe a dare risoluzione al problema, cercando di raggiungere un certo equilibrio, una volta superati i traguardi che la procedura stessa prevede e comporta.

Penso di aver compiuto uno sforzo notevole tentando di rispondere brevemente ai chiarimenti richiestimi dall'onorevole relatore e credo di aver avuto il merito di aver accennato a quelli che sono effettivamente gli emendamenti proposti dal Governo al testo approvato dalla Camera dei deputati.

Si potrebbe in effetti avere l'impressione che si sia presentato un nuovo disegno di legge perchè c'è una diversa sistemazione della materia e connessione delle parti, ma, ripeto, gli emendamenti del Governo sono sostanzialmente quelli cui ho fatto cenno, anche se alcuni mi potranno essere sfuggiti per il desiderio di essere breve.

Z O T T A , *relatore*. Ringrazio l'onorevole Ministro per i chiarimenti forniti che mi ser-

viranno di guida nello svolgimento della esposizione che vado facendo, e che ha, da una parte un valore meramente storico-narrativo, e dall'altra un valore critico.

A questo punto conviene rammentare che un disegno di legge sulla revisione dei film e dei lavori teatrali fu presentato nella scorsa legislatura alla Camera dei deputati dalla quale, dopo un laborioso esame, fu trasmesso al Senato, dove però non poté completare il suo iter, dato il ristretto tempo rimasto a nostra disposizione prima della fine della legislatura.

L'intento del disegno di legge originario — che poi resta alla base del provvedimento in discussione — era quello di perfezionare il procedimento di revisione dei film e dei lavori teatrali in modo da renderlo più rapido e semplice, garantendo da un lato la fondatezza del giudizio, e dall'altro l'interesse e le aspettative dei cittadini.

Come secondo punto si volevano fissare i limiti oltre i quali non è consentito il rilascio del nulla osta ed infine si prescrivevano cautele per la protezione morale dei minori.

La Camera elaborò dunque nella passata legislatura un testo che ora è stato ripreso dal Governo e ripresentato integralmente, senza alcuna modifica.

Conviene però ricordare che, nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge, il Governo ha manifestato alcune perplessità in ordine all'adozione di una complessa procedura giudiziaria ed amministrativa: tuttavia, per rispetto verso il Parlamento, il Governo stesso ha ritenuto opportuno presentare il testo così come era stato già elaborato, pensando che la discussione parlamentare avrebbe chiarito i termini del problema.

Ora, questo testo è stato integralmente approvato dalla Camera, tranne due modifiche, sulle quali però non occorre soffermarci, perchè non hanno alcuna importanza da un punto di vista sostanziale.

In effetti, dunque, è stato approvato dalla Camera il testo del disegno di legge già varato dallo stesso ramo del Parlamento nella passata legislatura e pertanto conviene muovere dall'esame di tale testo per studiare gli emendamenti proposti dal Governo.

Mi soffermo ora sui problemi fondamentali del disegno di legge, senza addentrarmi

in particolari, quali la composizione delle Commissioni di primo e di secondo grado, od altri, per esaminarne la struttura e vedere quale sia la filosofia di questo provvedimento, nel quale si ravvisano un procedimento amministrativo ed uno giurisdizionale *sui generis*.

Il procedimento amministrativo è espletato da Commissioni di primo grado e di appello; quelle di primo grado funzionano per i casi indicati nell'articolo 4, cioè quando si ravvisino nell'opera teatrale e cinematografica elementi contrari al comune sentimento del pudore o che illustrino con particolari impressionanti o raccapriccianti, non essenziali ai fini della espressione artistica, avvenimenti realmente verificatisi o anche soltanto immaginari, tali da poter turbare il comune sentimento della moralità, e l'ordine familiare, o da poter provocare il diffondersi di suicidi o delitti.

Se si verificano queste ipotesi, dunque, la Commissione di primo grado emette un parere che, a quanto sembra, ma non è chiaramente detto nel disegno di legge, ha carattere di ordinanza.

Infatti dall'articolo 7 si può dedurre che questo parere avrebbe carattere vincolante nei confronti dell'Amministrazione, la quale dovrebbe poi rilasciare un conseguente provvedimento — nulla osta — per la proiezione del film o per la rappresentazione teatrale. Desidero mettere in luce il carattere puramente amministrativo di tale provvedimento, che richiede l'esistenza di Commissioni di primo grado e di appello, alle quali ultime si ricorre quando il presentatore del film o del lavoro teatrale ritiene illegittimo il parere contrario ricevuto.

A sua volta, la Commissione d'appello pronuncia il proprio parere entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso. All'articolo 6 è poi previsto un procedimento che non riesce bene a definire e a classificare; vedrà poi la Commissione quale nome giuridico dare a questa innovazione di istituti giuridici.

Ad ogni modo, il procedimento entra in funzione quando in un film o in un lavoro teatrale si ravvisino elementi oggettivi di reato perseguibili d'ufficio — prima ipotesi — o elementi di turbativa dell'ordine pubblico

tali da provocare tumulto o commissione di reato.

Qualora la Commissione di primo grado si trovi al cospetto di queste violazioni, in atto o potenziali, del Codice penale, deve informare subito l'Amministrazione, la quale provvede a chiamare il presentatore del lavoro per avvertirlo della eventuale lesione alle norme del Codice penale o di pubblica sicurezza che deriverebbero dalla rappresentazione di quel copione o di quel film.

Se il presentatore non ritira il film o il lavoro teatrale entro 20 giorni dalla comunicazione, o non chiede una proroga, l'Amministrazione trasmette il film o il lavoro teatrale, ed il provvedimento ad esso relativo, al procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Roma, il quale, entro 30 giorni, lo trasmette con le sue richieste alla Corte d'appello. Questa, nei 30 giorni successivi alla richiesta del pubblico ministero, con ordinanza in Camera di consiglio, si pronuncia sulla esistenza nel film o nel lavoro teatrale di elementi oggettivi di reato.

Qualora la richiesta del procuratore generale riguardi anche motivi di ordine pubblico, la Sezione di Corte d'appello è integrata da due esperti qualificati. La data fissata per la discussione deve essere comunicata, almeno 10 giorni prima, a cura del cancelliere, tanto al pubblico ministero che al presentatore del film o del lavoro teatrale, i quali hanno facoltà di ricorrere in Cassazione soltanto per violazione di legge.

Desidero ora richiamare l'attenzione della Commissione sulla struttura e l'intelaiatura del provvedimento, per vedere se questo secondo procedimento, a carattere paragiudiziale, previsto dall'articolo 6, sia da considerarsi giusto o no.

Al relatore sembra di no, perchè la Costituzione, all'articolo 21, parla di prevenzione e di repressione; ora, la prevenzione è propria dell'autorità amministrativa e si esplica attraverso l'autorizzazione o il nulla osta o mediante il divieto dell'una o dell'altro, in considerazione del bene massimo da tutelare che è, nella specie, il buon costume.

Altra cosa poi da tener presente è l'interesse delle categorie che lavorano nel campo del cinema e del teatro; dico « poi », per-

chè la Costituzione, sempre all'articolo 21, prende in considerazione anzitutto la tutela del buon costume.

Infatti, con parole ferme e chiare dice: « Sono vietate le pubblicazioni ¹ 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 ¹ ».

È chiaro che siamo nella fase della prevenzione e dobbiamo nettamente distinguere tale fase da quella della repressione.

Bisogna allora dire che quello di cui abbiamo parlato non è un procedimento amministrativo, perchè l'organo che decide non è l'Amministrazione, ma una giurisdizione che potremmo definire speciale. Infatti il soggetto, colui che emana il provvedimento, è la Corte d'appello di Roma, messa in movimento dal procuratore della Repubblica; ma questo è un procedimento speciale, non previsto dal Codice penale per la repressione dei reati, e bisogna non dimenticare che per le giurisdizioni speciali ci troviamo di fronte al disposto della Costituzione che ne vieta l'esistenza.

Il punto che lascia molto perplessi è questo. Io mi rendo conto della ragione che ha spinto l'altro ramo del Parlamento ad escogitare questa procedura che è veramente anomala, ma è stata anche messa in evidenza dal Ministro, nel suo intervento, la preoccupazione che in futuro, ottenuta l'autorizzazione in via amministrativa, non sorga poi un diverso divisamento da parte dell'autorità giudiziaria, in modo da creare danni veramente notevoli a questo genere di imprese, che effettuano investimenti per centinaia di milioni, e, talvolta, somme dell'ordine di miliardi. Ritengo che un tale stato di cose debba preoccuparci seriamente e spingerci a considerare con profonda attenzione il problema, ma sempre in quel binario obbligato che è costituito dalle norme fissate dalla Costituzione.

Intanto, debbo dire che il procedimento escogitato dalla Camera dei deputati non raggiunge quella efficacia che si riprometteva, per il fatto che nessun accenno vi è nelle norme (e peraltro non poteva neppure esservi) a una esclusione della procedibilità dell'azione penale nel momento della rappresentazione o della proiezione. Di conseguenza.

sussiste ugualmente il pericolo di una diversità di pronuncia da parte della prima Commissione, che agisce in sede preventiva, e dell'autorità giudiziaria, che agisce, successivamente, in sede repressiva. Ed è proprio questo (penso di collegarmi adesso alle parole che l'onorevole Ministro ha pronunciato) che ha spinto il Governo a una conseguenzialità di impostazione. Da un punto di vista logico e da un punto di vista funzionale, gli emendamenti presentati dal Governo sono i più conferenti allo scopo, per evitare questa diversità di pronunciate, perchè nel pensiero del Governo vi è l'idea che, in via preventiva, si statuisca definitivamente, in maniera che non si possa, successivamente, ritornare sul medesimo problema in via repressiva. In tal senso sono congegnati gli emendamenti presentati dal Governo. Ripeto che, da un punto di vista funzionale e da un punto di vista logico, mi sembra che la preoccupazione di evitare una diversità di pronunciate da parte dell'autorità amministrativa e poi da parte dell'autorità giudiziaria, nonchè quella, addirittura, di evitare che dinanzi all'autorità giudiziaria si vogliano chiamare in giudizio i responsabili del campo amministrativo, non trovino le logiche conseguenze nel provvedimento della Camera dei deputati, mentre invece tali conseguenze vengono portate a perfezione nel provvedimento presentato dal Governo. Il Governo però, nel presentare il disegno di legge, ha scritto queste parole che conviene rileggere, perchè sono fondamentali per chiarire l'indirizzo che noi stiamo seguendo, in cerca della via maestra:

« Pur manifestando delle perplessità in ordine all'adozione di una complessa procedura giudiziaria e amministrativa — dice il Governo — presentiamo il disegno di legge nella prospettiva che la discussione parlamentare possa chiarire i termini del problema ».

E qui ci troviamo in Parlamento, con il compito appunto, di chiarire i termini del problema. Come relatore, debbo dire che le critiche fatte alla proposta in discussione, concernente un procedimento giurisdizionale *sui generis* a maggior ragione, naturalmente, valgono nei confronti di quella che è stata la

prosecuzione logica e consequenziale additata dal Governo attraverso i suoi emendamenti, perchè noi ci troviamo nella fattispecie dinanzi ad un'attività di prevenzione. L'opera di prevenzione è spiegata dal potere esecutivo, mentre l'opera di repressione è spiegata dal potere giudiziario. Se l'opera di prevenzione fosse affidata al potere giudiziario, si avrebbe un eccesso di potere in senso assoluto, nonchè una deformazione della funzione giudiziaria, perchè il giudice verrebbe a pronunciarsi su un reato che ancora non è stato commesso, e il giorno in cui il reato venisse commesso, il giudice sarebbe legato alla pronuncia già emessa precedentemente, in via preventiva. In tal caso, pertanto, la decisione in materia penale verrebbe ad essere presa senza il rispetto delle forme elementari del procedimento penale: contraddittorio, garanzia della difesa e pubblicità. Ma ciò che è enorme, ripeto, è che il giudice verrebbe ad emettere una sentenza su un reato che ancora non è stato commesso. Da ciò deriva che, per stare ai termini rigorosi e invalicabili posti dal nostro diritto pubblico, dobbiamo escogitare una procedura tutta amministrativa di primo e di secondo grado, per quanto attiene al momento della prevenzione, mentre, nel momento successivo, interverrà l'autorità giudiziaria.

A questo punto, però, è necessario domandarci come si tutelano gli interessi così cospicui dei produttori. Prendiamo, intanto, dal testo degli emendamenti governativi una norma che, ad avviso del relatore, è molto provvida, quella della preventiva approvazione. So che tale norma è stata anche criticata nella stampa, ma d'altra parte si tratta di uno strumento volontario. A mio avviso esso rappresenta un ottimo strumento cautelare, che mi sembra di poter raccomandare, nel mio modesto apprezzamento, all'attenzione e all'approvazione della Commissione, soprattutto perchè può evitare di mettere in moto un complesso e delicato meccanismo, che interessa e scuote un'imponente massa di interessi e di opinioni.

Comunque, andiamo oltre, e vediamo che cosa ancora si possa escogitare per evitare una diversità di atteggiamento e di decisione tra il potere esecutivo e quello giudiziario. Seguiamo anzitutto ortodossamente la

via delle Commissioni amministrative di primo e di secondo grado e poi osserveremo attentamente fino a che punto il testo che ci perviene dalla Camera, i suggerimenti dati dall'onorevole Ministro e anche gli emendamenti che mi sono pervenuti da parte del senatore Busoni e di altri componenti della Commissione possano essere accettati.

La Commissione di primo grado si pronuncia con rispetto di termine, come ha messo in evidenza l'onorevole Ministro, e questa è una garanzia e una conquista. Per quanto riguarda i provvedimenti, devo forse in parte dissentire da quello che ha detto l'onorevole Ministro, ma soltanto nella forma, perchè, in definitiva, giungiamo alla medesima conclusione. A mio avviso il provvedimento deve essere del Ministro, perchè bisogna che qualcuno risponda di fronte al Parlamento. Pertanto, il provvedimento non può essere della Commissione, perchè i membri della Commissione durano in carica due anni. Di conseguenza, la Commissione deve emettere il parere, vedremo se vincolante o no, ma vi deve essere il provvedimento del Ministro, perchè di questo provvedimento qualcuno deve rispondere di fronte al Parlamento, altrimenti l'operato dell'attività amministrativa sfugge ad ogni controllo. In secondo luogo il provvedimento negativo deve essere motivato. Non è il caso di far menzione della motivazione dei provvedimenti positivi, ma il provvedimento con il quale si nega il nulla osta deve essere motivato. Affinchè, in base alla motivazione, la Commissione di secondo grado possa giudicare, e da ultimo possa giudicare il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sui ricorsi che vengono prodotti contro la conferma del diniego del nulla osta da parte della Commissione di secondo grado.

Veniamo adesso al lato vivo della questione, lato un po' scottante, che gli avvenimenti degli ultimi mesi ci rappresentano in tutta la sua necessità di inquadramento: l'atteggiamento dell'autorità giudiziaria. Ebbene, è questa la preoccupazione. Oggi, ad intervenire è il procuratore generale della Corte di appello di Milano, domani sarà quello della mia città, di Potenza, dopodomani sarà quello di Caltanissetta. Anzi, sono i procuratori della Repubblica, non i Procuratori gene-

rali, e quindi vi sono tante possibilità di esperimento di azioni penali, di sequestro, quanti sono i tribunali in Italia. Si tratta di una situazione impossibile, ma è una situazione di fatto che ci spinge a considerare con profonda attenzione il problema. Si è pensato, allora, di stabilire, come in altri campi, una competenza per territorio e per materia unica, in un determinato luogo che, nella specie, sarebbe Roma. Il problema, allora, verrebbe ad essere molto semplificato, perchè su di un film o su di un'opera teatrale non hanno a pronunciarsi 151, o più tribunali, ma uno solo, quello di Roma. In tal caso abbiamo la certezza del diritto, che costituisce l'interesse di tutti, sia dei produttori che dei cittadini. Bisogna che vi sia la certezza che non si arrivi all'assurdità che ciò che si è reputato morale in una circoscrizione di tribunale, venga, al contrario, reputato immorale in altri 150. Vi è solo una difficoltà, e già vedo tutti gli scrittori di diritto penale levarsi contro quella che non sarebbe una ortodossia, cioè a dire: il procuratore della Repubblica, che ai sensi dello articolo 1 del Codice di procedura penale può iniziare l'azione penale, deve essere soltanto quello di Roma. Il punto da superare è quindi quello che il procuratore della Repubblica di Roma possa estendere la sua azione a tutto il territorio nazionale.

Dichiaro che da un punto di vista dogmatico vi sarà tutta una sollevazione, le cui avvisaglie si sono già fatte sentire.

C A R U S O . La questione non dovrebbe neanche porsi.

Z O T T A , *relatore*. Ma penso di essere a posto anche da un punto di vista dogmatico, affermando che il film o il lavoro teatrale, una volta ricevuta a Roma l'autorizzazione, acquista qui un carattere di cittadinanza, anche se poi l'uno o l'altro è destinato a essere rappresentato in tutta Italia, destando quell'allarme che deriva dalla commissione di un reato.

Pertanto, considerando questa forma di reato come tendente a consumare il suo *eventus damni* in tutta la penisola e non in un luogo determinato, penso si possa accettare il principio della competenza della Procura

di Roma a pronunciarsi sul film o lavoro teatrale, ovunque esso sia per la prima volta rappresentato.

Questi sono i punti fondamentali che attingono allo schema del procedimento amministrativo, tenendo presente da un lato il procedimento giudiziario e dall'altro la competenza unica per territorio e materia del procuratore della Repubblica di Roma a esperire l'azione penale ovunque, ripeto, il film o l'opera teatrale venga rappresentata.

Abbiamo detto che vi sono altri due elementi che interessano il legislatore per l'armonia di questo disegno di legge con la Costituzione, ma credo non sia necessario soffermarci ad esaminarli in modo particolare.

Circa l'articolo 4, si potrebbe anche accettare il testo approvato dalla Camera, ma personalmente sarei d'avviso di semplificare e di snellire i suoi periodi ampollosi e contorti enumerando in quattro ipotesi i casi che esso prevede.

Pertanto, il testo dell'articolo 4 si dovrebbe modificare come segue:

« La Commissione di primo grado dà parere contrario alla proiezione o rappresentazione in pubblico del film o lavoro teatrale, specificandone i motivi, ove ravvisi in essi, sia nel complesso, sia in singole scene o sequenze:

a) elementi contrari al comune sentimento del pudore;

b) elementi che illustrino con particolari impressionanti o raccapriccianti avvenimenti realmente verificatisi o anche soltanto immaginari, in modo da poter turbare il comune sentimento della morale, o l'ordine familiare, o da poter provocare il diffondersi di suicidi o delitti ».

A questo punto devo precisare che la Camera ha approvato questa parte dell'articolo 4 aggiungendo dopo le parole: « particolari impressionanti o raccapriccianti » l'inciso: « non essenziali ai fini della espressione artistica », mentre io proporrei di eliminare questa frase.

Bisogna inoltre tener presente che l'articolo 4 di questo provvedimento è stato riportato integralmente dall'articolo 15 della legge sulla stampa.

C A R U S O . Ma nella legge sulla stampa quell'inciso cui il senatore Zotta ha fatto cenno non ci poteva essere!

Z O T T A , *relatore*. Ad ogni modo, i predetti due casi dell'articolo 4 sono quelli che, secondo il testo approvato dalla Camera, danno luogo al procedimento amministrativo.

Sempre nel testo già approvato dall'altro ramo del Parlamento, all'articolo 6 sono trattati altri due punti che danno luogo a quel procedimento giudiziario così anomalo cui prima accennavo; ma poichè ora tali ipotesi si sono unificate sotto la specie del procedimento amministrativo, penso che si possano ricondurre anche esse all'articolo 4 che pertanto, dopo i punti a) e b) sarà così formulato:

« c) elementi oggettivi di un reato perseguibile d'ufficio;

d) elementi turbativi dell'ordine pubblico, tali da provocare tumulto o commisione di reato ».

Esaminiamo ora il problema dell'età richiesta per assistere alle proiezioni di film o rappresentazioni teatrali fissata in 16 anni e che il Governo propone di portare a 18 anni.

Il relatore è d'avviso di accettare questo emendamento sostitutivo e di introdurre anche nel disegno di legge una classificazione dei film vietati ai minori di anni 16 e vietati a quelli di anni 18. Ciò allo scopo di impedire che sussista da parte della Commissione di censura una larghezza non auspicabile per gli interessi e le legittime aspettative dei cittadini.

Perchè, e con questo termino la mia relazione, abbiamo finora parlato della tutela del diritto di libertà, della tutela degli interessi dei produttori e di tutte le categorie che vivono in questa complessa attività teatrale e cinematografica, ma bisogna non dimenticare che l'interesse primario da salvaguardare e che dev'essere di guida nella discussione di questo provvedimento e nella sua applicazione, è quello della tutela morale dell'organismo sociale.

A questo proposito, la Corte costituzionale, in ben due occasioni, ha pronunciato parole chiare e precise, e la Costituente si occupò in modo prevalente della stampa, per la quale dettò categoricamente che non può essere oggetto di autorizzazione o censura; l'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione però 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 queste ipotesi la facoltà di concedere o negare licenze.

Senonchè, a prescindere dal fatto che altro è il divieto assoluto e altro la semplice licenza, già le sentenze della Corte costituzionale sopraccennate, (si tratta di due sentenze che sarà opportuno tener presenti), hanno detto doversi escludere che la Costituzione con l'enunciazione di quei diritti — in specie di quello della libera manifestazione del pensiero — abbia voluto consentire la violazione o il pericolo di violazione di altri diritti dalla stessa Costituzione garantiti, negando la facoltà di prevenzione.

Al riguardo, potrebbe aggiungersi che le rappresentazioni teatrali e cinematografiche sono spettacoli a carattere del tutto particolare, tanto che hanno sempre dato luogo, dal periodo prefascista a quello successivo all'entrata in vigore della Costituzione, ad una complessa legislazione speciale.

Con questo concludo, onorevole Presidente, ringraziando gli onorevoli senatori per la cortese attenzione

B U S O N I . Onorevole Presidente, desidererei fare alcune osservazioni e una richiesta.

Abbiamo discusso piuttosto a lungo alcuni mesi or sono questo disegno di legge, che aveva ricevuto dalla Camera dei deputati la sua seconda approvazione.

Durante quella discussione, anche da parte nostra, furono avanzate riserve circa la procedura richiesta dall'articolo 6 e sostanzialmente si cercò di vedere in quale diverso modo tale articolo potesse essere formulato.

Nel frattempo è avvenuto qualcosa che finora non era mai accaduto in modo così

pieno e clamoroso, e cioè che l'autorità giudiziaria è intervenuta a disciplinare la materia.

Giunti a questo punto ritengo che forse non è stato un male che il Senato abbia proceduto nei suoi lavori con tanta lentezza, perchè il problema si presenta ora in modo del tutto nuovo.

Credo anch'io, come accennava l'onorevole relatore, che il disegno di legge, particolarmente per quello che riguarda il disposto dell'articolo 6, sia in un certo modo superato, e pertanto dobbiamo esaminare la nuova situazione creatasi in seguito allo intervento dell'autorità giudiziaria, la quale non si limita ad incriminare per poi giudicare sull'esistenza del reato, ma giunge ad una deformazione della funzione giuridica.

Questo non dovrebbe succedere perchè il giudice assume la figura del censore, e, cosa che non gli è consentita, giudica quando il reato ancora non è stato commesso, oppure, invece di mantenere la sua denuncia e di sequestrare il film o il lavoro teatrale, si accorda con il produttore o il regista sull'eliminazione di alcune scene, rimettendoci così in circolazione l'opera.

Si capisce che da parte del produttore o del regista è difficile che vi sia un atteggiamento tale da riportare la funzione della magistratura nel suo campo, perchè sono in gioco grossi interessi, di fronte ai quali cadono le questioni di principio.

Di questa situazione è responsabile il Ministro di grazia e giustizia il quale dovrebbe vigilare sull'opera dei procuratori, perchè conseguenza dei fatti che ho esposti è che il nulla osta dell'attuale Commissione amministrativa ha perso ogni ragion d'essere, dato che non sottrae più il lavoro teatrale o cinematografico all'incriminazione in sede penale ed all'esame di un'altra censura che non dovrebbe esistere: quella dell'autorità giudiziaria

A questo punto è intervenuto il Governo, il quale ha presentato a questo disegno di legge i suoi emendamenti, che speriamo siano effettivamente utili.

Siamo qui di fronte ad un nuovo testo del disegno di legge; testo che, a nostro giu-

dizio, ha finito per complicare maggiormente le cose, perchè con la pretesa di ovviare all'intervento del potere giudiziario, in contrasto con le decisioni della censura amministrativa, finisce per creare una « precensura » e due macchinose censure, senza risolvere praticamente alcun problema. In fondo, anche se si dovesse approvare il provvedimento presentato dal Governo, la autorità giudiziaria conserverebbe intatta la facoltà di intervenire e di sequestrare, di incriminare, eccetera.

Poichè, quindi, la situazione rimarrebbe questa, è anche giusto, a mio giudizio, che il relatore, senatore Zotta, il quale aveva già preso posizione contro l'articolo 6 del provvedimento della Camera dei deputati, conseguentemente abbia anche preso posizione contro la seconda censura, dopo la « precensura », perchè la « precensura », a mio modo di vedere, sarebbe costituita dalla presentazione del copione, cui seguirebbe la censura amministrativa, cui seguirebbe infine la censura giudiziaria.

Giustamente, dunque, il relatore ha preso posizione contro la censura giudiziaria, e vorrebbe tornare a riprendere alcune formulazioni del disegno di legge della Camera, con l'aggiunta di una disposizione sulla competenza unica per territorio al Tribunale di Roma, anzichè lasciarla ai centocinquanta, circa, Tribunali disseminati in Italia.

A questo punto riteniamo, quindi, di aver fatto bene, noi del Gruppo socialista, a presentare gli emendamenti che il relatore, se non erro, ha detto che potrebbero essere accettati...

Z O T T A , *relatore*. Quegli emendamenti danno una interpretazione completamente diversa alla situazione, interpretazione alla quale io, per rispetto verso il presentatore, non ho accennato in forma critica, in attesa che egli stesso la illustrasse.

Gli emendamenti sono basati sul concetto dell'autocontrollo, e verrebbero quindi a costituire un nuovo testo, che si aggiungerebbe a quello della Camera ed a quello governativo.

B U S O N I . Mi sembrava impossibile che il relatore potesse accettare gli emendamenti da me presentati, tuttavia aveva creduto di capire che li accettava. Gli emendamenti ricalcano parola per parola il testo del disegno di legge proposto dalla Associazione nazionale autori cinematografici, che abbiamo fatto nostro per dimostrare a questa categoria che noi non soltanto apprezziamo le loro proposte, ma le accettiamo, proprio per i motivi cui ho accennato, e perchè non si è evitato ad alcun inconveniente, nè col testo presentato dal Governo, nè con le proposte del relatore.

In sostanza il nostro testo stabilisce che, poichè rimane intatto il diritto d'intervento dell'Autorità giudiziaria, è perfettamente inutile che vi sia una censura amministrativa. Sostanzialmente noi proponiamo l'abolizione della censura amministrativa.

Rispetto al disegno di legge originario ed a quello, in effetti nuovo, proposto dal Governo, di cui respinge tutta la parte che affida all'Autorità giudiziaria certi compiti in via preventiva, il relatore propone ora un nuovo testo che ha delineato a voce, ma che non abbiamo ancora potuto esaminare in concreto.

Propongo quindi che il relatore riassuma la sue proposte in un testo che venga poi distribuito a tutta la Commissione, in modo che questa, nella seduta della prossima settimana, possa affrontare più compiutamente il problema e completare la discussione in modo soddisfacente.

Z O T T A , *relatore*. Ringrazio il senatore Busoni per la fiducia che egli ripone nella mia opera, e che spero di meritare. Ho già pronto il testo, e posso presentarlo al più presto, sotto la qualifica, senza pretesa, di « tentativo di studio ».

S A N S O N E . Propongo la parola « schema ».

Z O T T A , *relatore*. Preferisco chiamarlo « tentativo di studio »: potrei un giorno cambiare il mio avviso in merito al problema, in seguito a più maturo convincimento. Ripeto che sono in grado di trasmettere al più

presto alla Segreteria il testo, in modo che possa venir distribuito immediatamente ai colleghi della Commissione.

C A R U S O . Vorrei esprimere l'adesione del Gruppo comunista alle proposte ed alle riserve del senatore Busoni, e formulare altre riserve in merito al disegno di legge che, a nostro avviso, dovrebbe essere diversamente orientato, dovendosi limitare la censura soltanto per quanto riguarda, in particolare, le procedure da esp'etarsi per fornire garanzie (che poi in realtà non costituiscono alcuna garanzia, perchè non vedo come si possa, *a priori*, formulare un giudizio ai fini di una responsabilità penale, nè tanto meno come possa confondersi la competenza esclusiva a giudicare con la competenza, pur esclusiva, a denunciare).

Dopo aver esaminato lo schema che il relatore presenterà, e le ragioni con cui egli lo illustrerà, esprimeremo il nostro giudizio definitivo.

F O L C H I , *Ministro del turismo e dello spettacolo* Per ciò che riguarda il merito della questione, non mi si faccia il torto di pensare che il Governo non sia in grado di offrire una risposta a molte delle osservazioni che sono state qui formulate. Sono state dette cose, che a nostro avviso rappresentano critiche non giustificate al testo presentato dal Governo. Tuttavia, non è qui il caso di affrontare questo argomento, perchè, se ho ben compreso, il relatore, che ringrazio per la esposizione così lucida, così esatta e così particolareggiata, si è riservato di predisporre un testo nuovo, che tenga conto di tutte le proposte, comprese anche quelle del senatore Busoni, in base alle quali, in sostanza, si arriverebbe alla abolizione della censura amministrativa.

È compatibile questo con l'articolo 21 della Costituzione, che prevede invece il compito di intervenire non solo repressivamente, ma anche preventivamente? Questa è una domanda che pongo a me stesso, per il momento, ma il Governo assumerà le sue responsabilità.

Ad ogni modo mi auguro che il senatore Zotta, con la consueta diligenza, voglia procedere con la maggior celerità possibile. Ricordo che quando si discusse la questione della censura in questa Commissione, i senatori Sansone, Busoni, Gramata e Luporini in sostanza non furono di opinione diversa dalla mia, sulla necessità di evitare una situazione simile al caos, che sarebbe pregiudizievole per lo sviluppo della iniziativa cinematografica.

Non ho intenzione di chiedere proroghe. Il tempo trascorso non è trascorso invano: il Governo ha dovuto procedere a molti ripensamenti, e, qualunque sia il giudizio che possa venire qui espresso, è certo che il tempo trascorso ha portato ad una maturazione del problema della censura che non è possibile disconoscere. Chiunque desideri una buona soluzione di questo spinoso problema deve riconoscere, ripeto, che questo tempo non è trascorso invano, forse non tanto per merito del Governo quanto per merito di studiosi, di industriali, di sociologi, di pedagoghi e in conseguenza degli infiniti dibattiti che si sono tenuti in Italia intorno a questo argomento e che testimoniano che il problema è stato messo a fuoco.

Questo rappresenta una garanzia perchè le conclusioni legislative siano le più vicine allo spirito della Costituzione, ed anche ai convincimenti della maggioranza.

Concludendo, con la raccomandazione al relatore perchè presenti al più presto il nuovo testo, ed al Presidente perchè iscriva la discussione del disegno di legge al più presto all'ordine del giorno, dichiaro che il Governo prende atto di quanto è stato detto nel corso della seduta.

P R E S I D E N T E Se nessuno fa osservazioni, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad una prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari