

(N. 2248-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 6 marzo 1952 (V. Stampato N. 995)*

d'iniziativa dei Deputati **FEDERICI AGAMBEN Maria, MIGLIORI, ANGELUCCI Nicola,  
BARTOLE, SCALFARO, MANZINI, GIORDANI**

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 24 MARZO 1952

Comunicata alla Presidenza il 17 luglio 1952

Disposizioni sulla stampa, ai fini della protezione morale  
della infanzia e della adolescenza

ONOREVOLI SENATORI,

1. Nella opinione pubblica nazionale si è fatta strada una viva preoccupazione per l'azione deleteria, che una certa stampa esercita sull'infanzia e sull'adolescenza.

Il fanciullo e l'adolescente, nel travaglio della formazione della propria personalità, sono portati istintivamente alla creazione di un mondo proprio. Esseri profondamente delicati ed emotivi, si abbandonano con trasporto e confi-

denza a ciò che vedono, ascoltano e leggono. Nella lettura soprattutto essi, che non hanno esperienza alcuna, cercano la esperienza della vita. E il ragazzo legge avidamente. La curiosità della vicenda narrata nei libri e nei giornali si trasforma presto in spirito di imitazione. La stampa diventa così uno dei fattori predominanti della formazione spirituale e della educazione del ragazzo.

Ora in questi ultimi anni si è venuta formando una certa stampa, detta a fumetti, ed

una letteratura, destinata all'infanzia, le quali prescindono del tutto dal problema educativo, sospinte soltanto dalla preoccupazione commerciale. La diffusione del giornale, che è l'unico obiettivo di codeste spregiudicate imprese affaristiche, avviene tanto più agevolmente, quanto più si seconda e si soddisfa il senso dell'avventuroso e del fantastico, che è proprio dell'età infantile.

Non vicende, che, pur in quest'ordine psicologico, finiscono coll'indirizzare l'animo del fanciullo verso un ideale di grandezza, di bontà, di progresso, di potenziamento umano sulla natura, di patria, di famiglia, di fede: come erano quelle, narrate bonariamente ai nostri tempi, nel « Corriere dei Piccoli », o nei libri di Collodi, Fucini, De Amicis, Defoe, Verne, ma racconti febbricitanti, ove l'esigenza commercialistica spinge alla esasperazione l'avventura per suscitare maggiore interesse e garantire il successo editoriale. Ne derivano quindi racconti eccitanti, che turbano la fantasia del ragazzo e gli falsano e deturpano la visione della vita in quel primo avvicinamento che la loro anima, in pieno fermento e ricca di emotività, fa con l'esperienza. Si esalta la violenza, si glorifica l'assassinio, il gangsterismo, si fa l'apologia della prepotenza, della faziosità: si presenta un mondo irreali, ove passano con fascino irresistibile uomini favolosamente ricchi e potenti. E così la fantasia del fanciullo, che è naturalmente incline a cogliere il grande, il meraviglioso, viene riempita di immagini morbose, disumane ed irreali e l'animo, anziché indirizzarsi alla contemplazione del buono e dell'onesto, è attratto potentemente dalle seduzioni di una vita anormale, patologica ed immorale.

Vi sono, sì, lodevoli eccezioni: ma la gran parte di fogli, che vanno in mano ai ragazzi, sono nettamente spregiudicati. Ora si pensi che in Italia si pubblicano sei milioni di copie settimanali di periodici per ragazzi.

È stata fatta una inchiesta dall'Unione donne dell'Azione cattolica tra più di sei mila bambini dalla terza elementare alla terza media. « Quale giornale preferisco? ». « Come vorrei il mio giornale? ». « Quali sono gli episodi che ricordo di più? ». Vi sono risposte edificanti. « Vorrei un giornale, dove si ammazzasse sempre e dove si lottasse con animali feroci ».

« Vorrei essere il piccolo sceriffo, perchè è uomo feroce e non ha pietà di nessuno ». « Mi piace veder pistole che sparano e uomini che fuggono ». « Il mio giornale lo vorrei a revolverate ». E così di seguito, tutto un florilegio, che veramente impressiona!

E non sono soltanto risposte spavalde, dettate dalla esaltazione e dalla inconsiderazione dell'età giovanile. Già sotto questo solo aspetto destano allarme, poichè si avvia l'animo, nel momento più delicato della sua formazione, verso il culto della violenza e verso la disumanità. Sarà tanto difficile domani attendersi da questi adolescenti divenuti uomini maturi sentimenti diversi da quelli che li hanno più impressionati nel periodo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ma oltre a ciò, sono raccapriccianti i fatti di cronaca nera che hanno per protagonisti dei minorenni. Alessandro Marani, a quattordici anni, uccide un suo coetaneo a Bologna: egli ha imparato la tecnica del delitto dai giornali a fumetti ed ha sottolineato in rosso i modi che avrebbe seguito nell'esecuzione del crimine.

V'è un vecchio adagio: *maxima debetur puero reverentia* (Seneca). Non occorre una educazione ultra raffinata: è di uso comune che quando sopraggiunge un ragazzo, gli adulti interrompano la conversazione o modifichino il linguaggio, se reputino che l'oggetto o le parole possano offenderne la delicata sensibilità psichica.

Possibile che la gran parte degli autori ed editori che pubblicano per l'infanzia e l'adolescenza, non sentano questo elementare dovere? E se essi, accecati dall'ingordigia della speculazione commerciale, non riescono a vedere il problema morale e civile, siamo noi a tal punto di evoluzione giuridica da poter consacrare e rafforzare in una norma di diritto il senso di riprovazione e di preoccupazione che è vivamente sentito nella coscienza della collettività nazionale?

Questo è il problema etico-giuridico che si delinea innanzi al Parlamento con la presentazione della proposta di legge Federici ed altri, avente ad oggetto la vigilanza e il controllo della stampa destinata all'infanzia e all'adolescenza.

2. Il disegno di legge è stato presentato dinanzi alla Camera dei deputati il 19 dicembre 1949. A che cosa mira?

a) istituire presso ogni sede di tribunale una speciale Commissione con l'incarico di vigilare sulle pubblicazioni destinate all'infanzia o alla gioventù e di denunciare quelle, che ravvisi incriminabili ai sensi dell'articolo 14 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (1);

b) togliere le parole « sistematicamente o ripetutamente » dal capoverso di tale articolo 14, il quale è così concepito:

« Le medesime disposizioni si applicano a quei giornali e periodici destinati all'infanzia,

(1) Art. 14 legge n. 47 del 1948.

Le disposizioni dell'articolo 528 del Codice penale si applicano anche alle pubblicazioni destinate ai fanciulli ed agli adolescenti, quando, per la sensibilità e impressionabilità ad essi proprie, siano comunemente idonee a offendere il loro sentimento morale od a costituire per essi incitamento alla corruzione, al delitto o al suicidio.

Le pene in tali casi sono aumentate.

Le medesime disposizioni si applicano a quei giornali e periodici destinati all'infanzia, nei quali la descrizione o l'illustrazione di vicende poliziesche e di avventure sia fatta, sistematicamente o ripetutamente, in modo da favorire il disfrenarsi di istinti di violenza e di indisciplina sociale.

Art. 528 del Codice penale.

Chiunque, allo scopo di farne commercio o distribuzione ovvero di esporli pubblicamente, fabbrica, introduce nel territorio dello Stato, acquista, detiene, esporta, ovvero mette in circolazione scritti, disegni, immagini od altri oggetti osceni di qualsiasi specie, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa non inferiore a lire mille.

Alla stessa pena soggiace chi fa commercio, anche se clandestino, degli oggetti indicati nella disposizione precedente, ovvero li distribuisce o espone pubblicamente.

Tale pena si applica inoltre a chi:

1) adopera qualsiasi mezzo di pubblicità atto a favorire la circolazione o il commercio degli oggetti indicati nella prima parte di questo articolo;

2) dà pubblici spettacoli teatrali o cinematografici, ovvero audizioni o recitazioni pubbliche, che abbiano carattere di oscenità.

Nel caso preveduto dal numero 2, la pena è aumentata se il fatto è commesso nonostante il divieto dell'Autorità.

nei quali la descrizione o l'illustrazione di vicende poliziesche e di avventure sia fatta " sistematicamente o periodicamente " in modo da favorire il disfrenarsi di istinti di violenza e di indisciplina sociale »;

c) aggravare le sanzioni.

La Camera ha profondamente rielaborato il testo. È parso che lo scopo non potesse raggiungersi con l'attribuzione alle Commissioni del solo compito di denunciare all'Autorità giudiziaria la violazione dell'articolo 14 menzionato. Ciò equivarrebbe ad affidarsi al senso di responsabilità degli autori e degli editori. Ma considerando che la minaccia di pene non ha prodotto alcun risultato finora e che, trattandosi di fanciulli e di adolescenti, i quali non hanno discernimento, la tutela è efficace, se si impedisce l'evento di danno, la Camera ha ritenuto necessario affidare alle Commissioni un controllo preventivo su tutte le pubblicazioni destinate all'infanzia e all'adolescenza e di stabilire delle misure cautelari sulla circolazione di quella stampa per adulti che potesse risultare nociva ad eventuali lettori fanciulli o adolescenti.

Il disegno di legge, che ora si presenta al Senato, è così impostato:

a) *Controllo preventivo sulle pubblicazioni destinate all'infanzia e all'adolescenza.*

Sono istituiti comitati di vigilanza presso ogni tribunale ed una Commissione centrale presso la Corte di appello.

Fanno parte del Comitato di vigilanza: un magistrato, il sindaco del Comune, due insegnanti delle scuole medie e due delle elementari, un rappresentante dell'Opera nazionale per la protezione della maternità ed infanzia, un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione del fanciullo, un medico, un sacerdote, un giornalista, un editore, un padre o una madre di famiglia.

Fanno parte della Commissione centrale: due magistrati, due professori universitari, un padre o una madre di famiglia, un funzionario del servizio informazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo, un sacerdote, un membro del Consiglio direttivo della Federazione nazionale del-

la stampa, uno scrittore di opere per l'infanzia, un artista rappresentante della categoria degli illustratori, un rappresentante degli editori.

Qual'è il compito dei Comitati e della Commissione centrale?

Prima che una pubblicazione destinata all'infanzia o all'adolescenza sia posta in diffusione, l'editore è tenuto a trasmettere tre esemplari in bozza al Comitato di vigilanza, il quale concede o nega l'autorizzazione alla stampa entro ventiquattro ore ovvero entro tre giorni, a seconda che la pubblicazione sia periodica o non. In caso di diniego o di ritardo, l'interessato può ricorrere entro cinque giorni ad una Commissione provinciale, costituita da due magistrati e da due cittadini, compresi nell'albo dei giudici popolari. I provvedimenti della Commissione sono definitivi.

Prima che una pubblicazione destinata all'infanzia o all'adolescenza, proveniente dall'estero, sia posta in diffusione, è necessario che tre esemplari siano trasmessi alla Commissione centrale di vigilanza, la quale concede o nega l'autorizzazione alla diffusione entro tre giorni.

*b) Cautele circa la stampa destinata agli adulti e tale da risultare nociva ai fanciulli o agli adolescenti.*

La Commissione centrale compila l'elenco delle pubblicazioni, che possono costituire un artificioso eccitamento sessuale dell'infanzia e dell'adolescenza ed un avviamento alla corruzione. La vendita e la distribuzione di tali pubblicazioni ai minori degli anni diciotto è vietata.

La Commissione stessa compila l'elenco delle pubblicazioni, la cui esposizione al pubblico è vietata a tutela della moralità dell'infanzia e dall'adolescenza;

*c) Modifica dell'articolo 14 della legge stampa (8 febbraio 1948, n. 47).*

Si approva la modifica proposta dai presentatori del disegno di legge, cioè si sopprimono nel capoverso le parole « sistematicamente o ripetutamente ». Nel primo comma si apporta una lieve aggiunta: « Sono equiparati agli oggetti osceni: a) gli stampati o le pubblicazioni

destinati ai fanciulli o agli adolescenti quando, in relazione alla particolare sensibilità propria dell'età dei predetti, siano comunque idonei ad offendere *il loro pudore* o il loro sentimento morale ecc. ». Di nuovo, a confronto della dizione dell'articolo 14, primo comma, vi è, oltre le necessarie variazioni di forma, l'aggiunta delle parole « il loro pudore »: si è voluto distinguere fra pudore e sentimento morale, comprendendo in « sentimento morale » un concetto largo, che supera la sfera sessuale e si riferisce più propriamente all'onestà, all'umanità, in contrapposto alla frode, alla crudeltà, al sadismo ecc.

3. La Commissione è unanime nel considerare i pericoli che da una tale stampa derivano all'educazione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Alcuni colleghi però hanno espresso l'avviso che il controllo preventivo introdotto dal disegno di legge sia una misura anticostituzionale, cioè in contrasto col principio della libertà di stampa sancito dall'articolo 21 della Costituzione (1). Vero che l'ultimo comma dice: « la legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni »; ma la facoltà di prevenire non va intesa come possibilità di istituzione della censura preventiva,

(1) *Articolo 21 della Costituzione.* — Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza o non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della valida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si stampa periodica.

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 quale è esclusa dalla piena libertà di stampa consacrata nel primo comma, altrimenti si dovrebbe ammettere che la Costituzione sia caduta in contraddizione. La prevenzione di cui si parla qui, non ha altro significato che quello d'un riferimento all'efficacia inibitiva propria di ogni sanzione penale e, più specificamente, alle misure precauzionali di sequestri previsti nei commi terzo e quarto dello stesso articolo. I sostenitori di questa tesi concludono, affermando che la legislazione esistente, e cioè l'articolo 518 Codice penale e l'articolo 14 della legge sulla stampa (legge 8 febbraio 1948, n. 47), energicamente operando, possono costituire una sufficiente remora al male lamentato.

Il rilievo critico è parso infondato alla maggioranza. Il termine « prevenire » non può avere altro significato che quello comunemente assunto nel diritto e che, qui, è reso più evidente dalla contrapposizione dell'altro « reprimere », usato congiuntivamente nella medesima locuzione. Si debbono cioè compiere due operazioni, ben distinte: *reprimere* e *prevenire*. E allora la distinzione è data dalla circostanza che il fatto illecito sia stato commesso o non: nel primo caso il legislatore interviene per reprimere, cioè per punire il comportamento illecito: nel secondo, interviene per impedirne il compimento. Certo ogni norma penale per il suo potere 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. Né si può ritenere, che la norma costituzionale alluda al sequestro. Se i casi di prevenzione dovessero ridursi al sequestro, cioè all'unico istituto espressamente previsto in materia dalla Costituzione, non sarebbe occorsa una ulteriore delega alla legge.

La verità è che l'ultimo comma prende in considerazione la stampa, la quale sia elemento di licenziosità e di pervertimento. Qui non si tratta di libertà di pensiero, e quindi di libertà di professare la propria idea. Codesta libertà è salvaguardata dalla prima parte dell'articolo 21, che costituisce un pilastro della nostra Costituzione. Nel caso in esame non sono neanche parole, ma figure, che danno luogo ad una letteratura scandalosa. E allora interviene un altro principio, che è anch'esso un pilastro della nostra Costituzione: « Sono vietate le pubbli-

cazioni a stampa e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni ».

Vero che vi sono disposizioni sulla legge vigente che, se applicate, potrebbero dare efficaci risultati. Ma qui trattasi di una materia molto delicata: l'animo del fanciullo è estremamente impressionabile. Non giova reprimere, quando il danno si è verificato. L'entità del danno è incommensurabile. Nessuna pena può eguagliarlo. La maggiore nefandezza, il delitto che non ha l'eguale, è quello che si compie contro l'innocenza. Una terribile drammaticità vi è nella condanna del Signore: *guai poi a colui che avrà scandalizzato uno di questi piccoli: meglio sarebbe per lui che si appendesse una pietra da mulino al collo e si gettasse nel profondo del mare.*

Parole mai pronunciate dinnanzi a tutte le altre forme della umana peccabilità! Dunque bisogna evitare, ad ogni costo il danno. E non attendere che esso una volta prodotto sia riparato, poichè è un danno che non si ripara in alcun modo.

Si aggiunga inoltre che tali disposizioni fino ad oggi non hanno funzionato. È inutile indagare per colpa di chi. Certo è che non hanno funzionato. E se è così, vuol dire che esse non costituiscono strumenti giuridici attuali, cioè rispondenti allo spirito dell'ordinamento giuridico del momento. S'intende, non per la sostanza, sulla quale vi è il consenso unanime della Nazione, che è oltremodo allarmata dalla diffusione di codesta stampa corruttrice. Ma per la idoneità a raggiungere lo scopo.

Onorevoli Colleghi, nessuna preoccupazione che questa legge possa incidere anche nella più lieve misura sul principio della libertà di stampa. Si tratta di salvare i nostri figlioli, di impedire che il loro animo si esalti nella contemplazione di immagini di violenza, odio, prepotenza, disumanità: di non dare esca ad una eccitazione sensuale precoce e morbosa; di salvare la giovinezza dalla decadenza intellettuale e fisica. Nessuna preoccupazione per gli adulti. Il principio della libertà di stampa è invulnerato. Queste misure precauzionali sono affidate a commissioni, scelte con criteri di obiettività tra persone qualificate per disposizioni naturali, preparazione, responsabilità sociali, e

presiedute da magistrati. Il provvedimento, come ogni atto amministrativo, può essere sottoposto all'esame del Consiglio di Stato per il controllo di legittimità, nelle sue tre specie di violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere.

Questa finalità e queste garanzie ci spingono a chiedere all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge.

ZOTTA, relatore.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Presso ogni Tribunale è costituito un Comitato di vigilanza per la stampa destinata all'infanzia e all'adolescenza. Sono considerati destinati ai fanciulli o agli adolescenti gli stampati e le pubblicazioni che per il loro contenuto, il loro oggetto e le loro caratteristiche grafiche appaiano rivolti agli stessi.

Il Comitato è nominato con decreto del Presidente del Tribunale ed è composto:

a) del Procuratore della Repubblica, o di un magistrato del pubblico ministero da lui designato, che lo presiede;

b) del Sindaco del comune in cui ha sede il Tribunale, o di un consigliere comunale da lui designato;

c) di due insegnanti delle scuole medie, designati dal provveditore agli studi;

d) di due insegnanti delle scuole elementari, designati dal provveditore agli studi;

e) di un rappresentante dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia;

f) di un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo;

g) di un medico designato dall'ordine dei medici;

h) di un sacerdote, designato dall'Ordinario della diocesi nella cui giurisdizione ha sede il Tribunale;

i) di un giornalista, designato dalla Federazione nazionale della stampa italiana;

l) di un rappresentante degli editori, designato dall'Associazione nazionale di categoria.

Fanno pure parte del Comitato di vigilanza, nominati dal Presidente di questo, un padre e una madre di famiglia.

### Art. 2.

Presso la Corte di appello di Roma è costituita una Commissione centrale di vigilanza per la stampa destinata all'infanzia e all'adolescenza.

La Commissione è nominata con decreto del Primo Presidente della Corte di appello di Roma ed è composta:

a) del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma o di un suo sostituto, che la presiede;

b) del Presidente del Tribunale dei minorenni o di un suo sostituto;

c) di due professori universitari particolarmente versati in psicologia infantile e pedagogia, designati dal Ministro della pubblica istruzione, su proposta del Consiglio superiore;

d) di un padre e di una madre di famiglia, designati dal Ministro dell'interno;

e) di un funzionario del servizio informazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

f) di un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo;

g) di un sacerdote designato dall'Ordinario diocesano di Roma;

h) di un membro del Consiglio direttivo della Federazione nazionale della stampa italiana, designato dal presidente della Federazione stessa;

i) di uno scrittore di opere per l'infanzia, designato dalla Società italiana degli autori;

l) di un artista rappresentante della categoria degli illustratori, designato dalla Federazione nazionale della stampa italiana;

m) di un rappresentante degli editori, designato dall'Associazione nazionale di categoria.

I provvedimenti, adottati dalla Commissione secondo le norme degli articoli seguenti,

sono definitivi e sono annotati in un registro ostensibile al pubblico presso la segreteria della Procura generale della Repubblica della Corte di appello di Roma.

#### Art. 3.

Gli editori di stampati o di pubblicazioni (periodici, albi, numeri unici, pubblicazioni occasionali) destinati all'infanzia o all'adolescenza, esclusi i libri, prima di porli comunque in diffusione sono tenuti a trasmetterne tre esemplari in bozza al Comitato di vigilanza costituito presso il Tribunale nella cui circoscrizione esercitano la loro attività editoriale. Qualora manchi l'editore, l'obbligo della trasmissione spetta allo stampatore.

Il Comitato di vigilanza concede o nega, con decisione motivata, l'autorizzazione alla stampa, entro 24 ore dalla presentazione quando trattasi di stampa periodica, entro tre giorni quando trattasi di stampa non periodica. Le decisioni del Comitato sono annotate in un registro ostensibile al pubblico presso la segreteria della Procura della Repubblica. In caso di diniego o di ritardo da parte del Comitato, l'interessato può presentare reclamo, sul quale decide, entro cinque giorni, una Commissione provinciale.

La Commissione è composta:

a) del Presidente del Tribunale o di un altro magistrato del Tribunale da lui delegato, che la presiede;

b) di un giudice del Tribunale e di un sostituto procuratore della Repubblica, nominati all'inizio dell'anno giudiziario rispettivamente dal Presidente del Tribunale e dal Procuratore della Repubblica;

c) di due cittadini compresi nell'albo dei giudici popolari per la Corte di assise di appello funzionante nel capoluogo di provincia.

Tali cittadini saranno designati all'inizio dell'anno giudiziario dal Primo Presidente della Corte di appello, tra coloro che siano esperti di problemi morali ed educativi.

Sono altresì designati con gli stessi criteri due sostituti per i casi di assenza o di impedimento.

Decorso il termine di cinque giorni di cui al secondo comma, senza che sia intervenuta

alcuna decisione della Commissione provinciale, l'autorizzazione si ha per concessa.

I provvedimenti della Commissione sono definitivi.

#### Art. 4.

Chiunque importi dall'estero stampati o pubblicazioni destinati all'infanzia o all'adolescenza, è tenuto, prima di porli comunque in diffusione, a trasmetterne tre esemplari alla Commissione centrale di vigilanza presso la Corte di appello di Roma.

La Commissione autorizza o vieta la diffusione degli stampati o delle pubblicazioni di cui sopra entro tre giorni dalla data di presentazione.

Quando l'autorizzazione sia negata dalla Commissione centrale, il divieto è disposto con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto col Ministro dell'interno.

#### Art. 5.

La Commissione centrale di vigilanza presso la Corte di appello di Roma ha anche il compito di:

1° coordinare l'azione dei Comitati di vigilanza previsti dall'articolo 1 della presente legge ed esprimere pareri su ogni quesito tecnico o di opportunità, di cui sia da essi richiesta;

2° dare al Governo i pareri di cui sia richiesta sulle materie che formano oggetto della presente legge e formulare allo stesso proposte in tema di provvedimenti generali relativi alla stampa per l'infanzia e l'adolescenza;

3° compilare l'elenco delle pubblicazioni italiane e straniere la cui esposizione al pubblico è vietata a tutela della moralità dell'infanzia e dell'adolescenza;

4° compilare l'elenco delle pubblicazioni italiane e straniere, la cui vendita e distribuzione ai minori degli anni 18 è vietata, in quanto esse siano ritenute tali da costituire un artificioso eccitamento sessuale dell'infanzia e dell'adolescenza ed un avviamento alla corruzione.

## Art. 6.

Chi mette in diffusione, senza l'autorizzazione prescritta, stampati o pubblicazioni destinati all'infanzia o all'adolescenza, come indicato nell'articolo 1 della presente legge, è punito con l'ammenda fino a lire 150.000.

La pena è della reclusione fino ad un anno e della multa fino a lire 300.000, se la diffusione è fatta nonostante il diniego di autorizzazione.

## Art. 7.

Chiunque espone al pubblico, oppure offre in vendita, vende o comunque procura a minori di 18 anni pubblicazioni vietate ai sensi dell'articolo 5, nn. 3° e 4° della presente legge, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione fino a sei mesi, o con la multa non inferiore a lire 50.000.

## Art. 8.

L'articolo 14 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Agli effetti dell'articolo 528 del Codice penale sono equiparati agli oggetti osceni:

a) gli stampati o le pubblicazioni destinati ai fanciulli o agli adolescenti quando, in relazione alla particolare sensibilità ed impressionabilità proprie dell'età dei predetti, siano comunque idonei ad offendere il loro pudore o il loro sentimento morale, ovvero a costituire per essi eccitamento alla corruzione, al delitto o al suicidio;

b) gli stampati o le pubblicazioni destinati ai fanciulli o agli adolescenti nei quali la descrizione o l'illustrazione di vicende poliziesche o di avventure sia fatta in modo da favorire il disfrenarsi di istinti di violenza o di indisciplina sociale ».

## Art. 9.

Quando i delitti previsti nell'articolo 528 del Codice penale hanno per oggetto stampati o pubblicazioni destinati ai fanciulli o agli adolescenti, la pena della reclusione è aumentata e la multa non può essere inferiore a lire 300.000.

Qualora gli stampati o le pubblicazioni punibili ai sensi dei precedenti articoli 6 e 7 costituiscono anche reato a norma dell'articolo 528

del Codice penale, in relazione all'articolo 8 della presente legge e al primo comma del presente articolo, si applicano congiuntamente le pene previste per i due reati.

## Art. 10.

Nelle ipotesi previste dagli articoli 528 del Codice penale, 15 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 561, e 8 della presente legge il giudice, nel pronunciare condanna, può disporre che il direttore o il vicedirettore responsabile del periodico siano sospesi dall'esercizio delle rispettive attività presso qualsiasi periodico per una durata non superiore a due anni.

Nei casi più gravi la sentenza può disporre la sospensione degli effetti della registrazione per una durata non superiore ad un anno.

Chi continua a pubblicare un giornale od altro periodico dopo che gli effetti della registrazione sono stati sospesi ai sensi del comma precedente è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire 300.000.

## Art. 11.

Gli editori di periodici a carico dei quali, durante sei mesi, non siano stati presi provvedimenti da parte dei Comitati di vigilanza possono chiedere ai Comitati medesimi l'esonero dall'esame preventivo dei periodici stessi.

Gli editori dovranno però versare un deposito cauzionale, il cui ammontare sarà proporzionato alla diffusione e al valore dello stampato o della pubblicazione.

Nel caso in cui l'esonero sia concesso, l'editore dello stampato o della pubblicazione è tenuto ad inviarne, a titolo gratuito, prima di porli in commercio, tre esemplari al Comitato di vigilanza.

La denuncia, da parte del Comitato di vigilanza, di uno stampato o pubblicazione che gode dell'esonero dall'esame preventivo, comporta l'immediata perdita di tale beneficio ed inoltre la perdita della cauzione ove segua la condanna.

## Art. 12.

Le modalità di funzionamento dei Comitati di vigilanza, di cui all'articolo 1, e della Commissione centrale, di cui all'articolo 2, saranno fissate in apposito regolamento.



SENATO DELLA REPUBBLICA

---

Parere della 2<sup>a</sup> Commissione permanente

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SULLA PROPOSTA DI LEGGE

“Disposizioni sulla stampa, ai fini della protezione morale della infanzia e della adolescenza”

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI FEDERICI AGAMBEN MARIA ED ALTRI

(N. 2248)



La Presidenza del Senato, nell'assegnare alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente l'incarico di riferire sul disegno di legge n. 2248, aveva richiesto la nostra Commissione di un parere tecnico-giuridico sul disegno di legge stesso.

Per motivi non di negligenza (ferie autunnali aiutando) la discussione del parere arrivò all'ordine del giorno della Commissione quando già la relazione della Commissione referente era stampata.

Il disegno di legge appariva tanto interessante che abbiamo creduto di discuterne egualmente, se pure ... fuori termine: la discussione è stata complessa e vivace per due sedute e la maggioranza fu d'opinione di non far mancare, per quello che possa valere, il nostro parere alla Assemblea.

1) È superfluo premettere che anche la Commissione nostra è unanime nel deplorare la funesta influenza di certa deteriore stampa, oggi troppo diffusa, destinata ai ragazzi e deleteria per la loro formazione spirituale, degna di una convivenza civile è moderna.

Onde ognuno sente che non si può non tentare un intervento anche del legislatore; seppure sia chiaro che la materia attiene piuttosto al costume e trova la sua più efficace difesa nell'opera educatrice della famiglia e della scuola.

Come può il legislatore custode dei più alti interessi sociali non associarsi ai genitori ed ai maestri? Le cronache hanno dato e danno drammatici esempi, crudeli ed inauditi, di delinquenza minorile, influenzata da questa speculazione editoriale, senza scrupolo, sulla ingenuità e fantasia dei fanciulli.

Dire che c'è da inorridire non è, per verità, usare parola di maniera.

Certo la legge penale comune qualcosa può e deve fare in sede di repressione: nel Codice penale italiano infatti è già scritto l'articolo 528; allargato nei suoi limiti di estremi oggettivi e nelle sue sanzioni dall'articolo 14 della legge sulla stampa quando si tratti di stampa destinata ai fanciulli. Senonchè, *reprimerne* vuol dire soltanto punire fatti compiuti oppure oggettivamente tentati e la punizione ha (o dovrebbe avere) soltanto una funzione preventiva indiretta di intimidazione e di controstimolo al delitto.

Appunto per questo il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati (non lontano da analoghi esempi stranieri) tenderebbe ad altro più provvido fine: cioè ad impedire l'evento prima che sia attuato.

*Prevenire*, in materia di reati di stampa (che nella pubblicazione hanno il loro momento consumativo) vuol dire esercitare, sia pure in via eccezionale, su certa stampa il controllo preventivo ammettendo soltanto le pubblicazioni autorizzate.

È innegabile che si può scivolare verso la censura preventiva: ed è questo il punto dolente, in politica e in diritto, dell'attuale disegno di legge.

*Per il criterio politico* la questione è evidentemente di merito: riguarda cioè la convinzione e la coscienza di ogni legislatore e il suo credo politico; non è pertanto da esaminare in sede di parere di Commissione giuridica. *In diritto* invece il problema riguarda la interpretazione dell'articolo 21 della Costituzione, il quale, come ben noto, sancisce al suo primo comma per tutti i cittadini il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola e lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione; ed al comma seguente: la stampa non può essere soggetta ad autorizzazione o

censura; ed il terzo comma ancora ribadisce e rafforza la norma liberale a proposito del sequestro.

\* \* \*

Autorevoli membri della nostra Commissione hanno senz'altro sostenuto (echeggiando una disputa già svoltasi alla Camera dei deputati) la tesi radicale: nel senso che la proposta di legge Federici, se si può alla lettera dire che non parla di preventiva censura e tanto meno di preventivo sequestro (lasciato alla competenza del magistrato in funzione di contestato diritto), tuttavia stabilisce la necessità per gli editori della stampa destinata ai fanciulli di sottoporre le loro « stampe in bozze » ad un preventivo esame per ottenere preventiva autorizzazione.

*Ergo*, secondo questa tesi (che sembrerebbe ben grave se l'articolo 21 non avesse un suo ultimo comma di cui si dirà) la legge approvata dalla Camera dei deputati sarebbe anticonstituzionale: l'articolo 21 suonerebbe preclusione.

Pertanto, pure consentendo con la necessità di provvedere in ogni campo a rimediare il male da tutti deplorato, la minoranza della Commissione assume che anche soltanto una incrinatura del principio liberale che protegge la libertà di stampa, è da evitare. Consentito ed utile sarebbe pertanto soltanto intensificare la propaganda morale, incrementare la buona stampa educatrice della fanciullezza, curare la denuncia delle pubblicazioni incriminabili ai sensi degli articoli 528 Codice penale e 14 legge del febbraio 1948.

La maggioranza dei senatori della Commissione ha invece affermato che (a parte le discutibili sottili distinzioni fra censura preventiva e preventiva autorizzazione) la libertà di stampa affermata e difesa dall'articolo 21 della Costituzione riguarda « la libertà di manifestare il proprio pensiero » e che le pubblicazioni che il disegno di legge tende a proibire, riguardano soltanto la consapevole diffusione di un contagio immorale e funesto, lo sfruttamento speculativo della fantasia inconsapevole dei nostri fanciulli, onde tutti essendo d'accordo in simile giudizio, non si può chiamare in causa la libertà di pensiero e di parola.

Aggiungono i negatori della incostituzionalità della legge, che proprio per questo genere deteriore di stampa lo stesso articolo 21 ha scritto la eccezione del suo ultimo comma: « Sono vietate le pubblicazioni a stampa ... contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni » e proprio di questo capoverso la proposta di legge vorrebbe essere l'applicazione.

È sembrato quindi alla maggioranza della 2<sup>a</sup> Commissione che, in sede di parere tecnico-giuridico, sia da riconoscere che la questione è quanto meno onestamente opinabile; una preclusione vera e propria per il caso specifico non ricorre nella Costituzione data la qualità della materia speciale e dato l'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione.

Al di là della non assoluta questione giuridica resta una legittimità delle diverse convinzioni politiche che in Assemblea saranno discusse.

\* \* \*

Passando così all'esame degli articoli, la nostra 2<sup>a</sup> Commissione fu unanime nell'affermare che il testo del disegno di legge non sembra meriti senz'altro approvazione integrale: se la legge fosse promulgata così come la Camera dei deputati propone, sarebbe meno efficiente per il suo nobile movente e rischierebbe di creare soltanto un organo burocratico di più; dispendioso e sterile di risultati pratici.

La proposta di legge dovrebbe pertanto essere in più luoghi emendata.

\* \* \*

A) *Sul numero e sulla qualità dei componenti la Commissione.*

Il Comitato di vigilanza e di autorizzazione preventiva istituita presso ogni Tribunale dall'articolo 1 del progetto sarebbe composta di 12 membri; la Commissione centrale dell'articolo 2 (quella che provvede particolarmente alle pubblicazioni importate dall'estero) sarebbe di 13 membri.

Sono troppi; la loro convocazione che dovrà essere assai frequente diventerebbe difficile; le deliberazioni (motivate ed urgenti), darebbero luogo a discussioni non brevi.

Sembra pertanto opportuno ridurre almeno di un terzo, il numero dei componenti: considerando anche che alcuni criteri di nomina possono essere, senza danno, eliminati.

Bisogna per la stessa ragione stabilire esplicitamente, seppure possa sembrare superfluo per generale principio, che alla validità delle riunioni basti la maggioranza dei membri e che questi risiedano nella città che è sede del Tribunale o della Corte.

Saggia è, ad esempio, nella stessa proposta di legge, la composizione delle Commissioni provinciali di secondo grado composte di soli sei membri, seppure in grado di appello.

Il Guardasigilli, intervenuto nella disputa, ha proposto che le Commissioni di prima istanza non siano istituite presso ogni Tribunale, ma soltanto presso i Tribunali di città capoluoghi di provincia e che il magistrato designato a far parte delle Commissioni non sia nè il procuratore della Repubblica nè comunque un magistrato del Pubblico ministero, per non vincolarli, attraverso i lavori del Comitato di vigilanza, nella loro libertà di promotori dell'azione penale.

L'osservazione è esattissima: ma sarebbe assorbita da altra che la Commissione seconda crede di dover suggerire e cioè che sia per il Comitato di prima o di seconda istanza, sia per la Commissione centrale di Roma siano chiamati non magistrati in servizio attivo, ma magistrati a riposo: i quali senza distogliere giudici in carica dalle loro specifiche assorbenti funzioni, porterebbero (con maggiore agio di tempo e anche con qualche loro personale soddisfazione) lo stesso contributo di cultura e di esperienza legale.

La Commissione suggerisce (anche per estendere il campo dove scegliere i chiamati) che si intenda per magistrati anche quelli delle giurisdizioni amministrative.

#### B) *Sui termini di tempo per le decisioni.*

Quanto ai termini entro i quali le Commissioni dovrebbero pronunciare i loro giudizi si osserva che sono troppo brevi specialmente se si consideri che il ritardo nelle pronunce dei Comitati di vigilanza di prima istanza dà luogo senz'altro al reclamo alla Commissione di seconda istanza, ed a sua volta il ritardo nella

pronuncia di questa equivale ad autorizzazione concessa.

Non sembra che questo automatismo di una concessione implicita nel decorso dei termini (se pure sia giustificata da una certa urgenza dei provvedimenti di concessione e di denegazione) consenta termini tanto brevi. Si legittimerebbe così la diffusione indiscriminata magari delle stampe peggiori.

Nè si può seriamente obiettare che gli editori di giornali hanno ragione di pretendere immediate decisioni alle loro istanze, essendo il ritmo della editoria giornalistica per la febbrile vicenda del mestiere, sotto il segno della maggiore possibile rapidità.

La obiezione varrebbe per la stampa giornalistica comune che vive di urgenza di notizie, ma non vale per le pubblicazioni ... più o meno a fumetti (di svago o peggio) destinate ai fanciulli.

#### C) *Sulla comunicazione alla Magistratura delle decisioni che negano le autorizzazioni a pubblicare.*

È stato anche osservato (e l'osservazione è assai opportuna, in quanto le denegazioni di autorizzazione sono motivate e possono dar luogo a imputazioni penali ed in tal caso anche a sequestri) che le Commissioni dovrebbero comunicare d'urgenza alle locali procure della Repubblica le loro decisioni contrarie alle istanze di pubblicazione per gli eventuali provvedimenti che restano di esclusiva competenza del magistrato.

\* \* \*

Pertanto se il Senato, in Assemblea, superi la questione pregiudiziale di affermata incostituzionalità in funzione dell'articolo 21 della Costituzione (od altra eventuale questione preliminare intorno alla inefficacia della legge in così speciale materia che riguarda il miglior costume civile e la migliore educazione familiare e scolastica), il Senato provvederà utilmente e saggiamente con opportuni emendamenti sulle questioni proposte *sub* A), B) e C); anche se gli emendamenti dovranno necessariamente ritardare la promulgazione della legge.

Raramente la fretta è buona consigliera.

GONZALES, *estensore.*