COMMISSIONE III

DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA

LXI.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 MARZO 1957

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TOSATO**

INDICE

PAG.

Proposta di legge (*Sospensione della discussione e rimessione all'Assemblea*):

ELKAN e altri: Istituzione del tribunale di Rimini (*Urgenza*) (2398) 603

PRESIDENTE 603, 607, 608

GORINI, *Relatore* 603

BERNARDI 605

MORO, *ministro di grazia e giustizia* . . 605, 607, 608

CAVALLARI 607

CAPALOZZA 607

BERLINGUER 608

FORMICHELLA 608

BREGANZE 608

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Modificazione alle norme del Codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa (2518). 608

PRESIDENTE 608, 611, 612

ROCCHETTI, *Relatore* 608

CAVALLARI 611

BERLINGUER 611

CAPALOZZA 612

La seduta comincia alle 18.

BERLINGUER, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Elkan ed altri: Istituzione del tribunale di Rimini. (2398).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Elkan ed altri, concernente l'istituzione del tribunale di Rimini.

Abbiamo già avuto occasione di parlare di questo argomento nella precedente seduta. Come d'accordo, torna in discussione questa sera.

Il relatore onorevole Gorini ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GORINI, *Relatore*. La relazione che precede questa proposta di legge, tendente a istituire il tribunale di Rimini, è ampia e suadente, per cui a me poco rimane di aggiungere.

Dico subito che l'aspirazione dei riminesi è, per me, giusta ed accoglibile, come peraltro è confermato dal parere favorevole della IV Commissione (Finanze e tesoro).

L'E.C.A. costruisce lo stabile; il comune di Rimini, per il noto decreto-legge 24 aprile 1941, n. 329, si assume l'onere del fitto e quant'altro occorrente per il finanziamento degli uffici.

Esiste all'uopo una delibera dell'amministrazione comunale di Rimini, che conferma un tale impegno.

Personalmente sono favorevole al decentramento amministrativo; questa disposizione di

legge aderisce ad un tale principio, rendendo la giustizia più facilmente accessibile e ponendola altresì in condizioni più favorevoli per svolgere con maggiore rapidità ed efficacia il proprio altissimo mandato.

Rimini è una città in pieno sviluppo; distrutta dalla guerra, è risolta quasi per miracolo nei suoi insigni monumenti – il tempio malatestiano – nei suoi viali, nel suo incantevole lungomare, e nel suo abitato.

Le disponibilità delle nuove costruzioni, determinata dal notevole impulso dato alla ricostruzione della città, facilita la sistemazione in convenienti alloggi dei giudici e del personale d'ordine.

Dopo il distacco del territorio che ora forma il comune di Bellaria, il comune di Rimini al 31 dicembre 1956 contava una popolazione di 78.706 unità, al 31 gennaio 1957 essa era già salita a 79.090 unità. Un aumento, cioè, di circa 400 unità in un mese.

Il territorio del circondario di Rimini, che coincide con quello sul quale l'istituendo tribunale di Rimini dovrebbe estendere la propria giurisdizione, conta ben 220.000 abitanti suddivisi in venti comuni, alcuni dei quali importantissimi, come Riccione, Cattolica e Sant'Angelo di Romagna. La fascia costiera comprende centri balneari di rilievo, come Riccione e Cattolica testé menzionati, e Viserba, Bellaria, ecc., le due vallate scendendo dal Montefeltro, convergenti nella piana di Rimini, sono popolatissime e presentano attività commerciali e agricole di un certo rilievo.

Ora gli abitanti di queste località abbrevierebbero di gran lunga la distanza per raggiungere il tribunale, ove questo fosse a Rimini, come facilmente si rileva dallo specchio portato nella relazione predetta. La sola Rimini dista 50 chilometri da Forlì, 60 ne dista da Riccione, 70 da Cattolica.

Non mi pare abbia valore l'eccezione che l'erigendo tribunale di Rimini sarebbe in Italia l'unico tribunale con territorio limitato al mandamento di una sola pretura. L'affermazione non risponde a verità; perché in Italia ci sono altri tre tribunali con una sola pretura, e precisamente i tribunali di Biella, di Tortona e di Crema, e ce ne sono altri, una ventina, con due preture soltanto. E poi non solo è vero che nella attuale pretura di Rimini ci sono due preture distaccate, quella di Morciano (che sarebbe opportuno di ricostituire) e di Saludecio, ma è vero ancora che a Rimini furono unificate ben quattro preesistenti preture, e quella di Rimini è una delle preture più importanti d'Italia.

Altro elemento che giuoca a favore dell'aspirazione di Rimini, è dato dal fatto che per quanto riguarda l'attuale mole di lavoro civile del tribunale di Forlì, il 53 per cento proviene dalle zone di Forlì stesso e da Cesena, mentre il 47 per cento proviene dal riminese, senza notare che la maggior parte delle cause fallimentari derivano dalla fascia adriatica, dove è notevolmente sviluppata l'industria alberghiera.

In proposito va rilevato che pure il maggior numero delle cause penali e civili provocate da incidenti stradali provengono dalla zona. Non sono riuscito ad avere una documentazione ufficiale dagli organi competenti per ovvie ragioni, però sono in grado di precisare, a puro titolo orientativo, che gli appelli da sentenze penali della pretura di Rimini nel 1956 sarebbero stati 221 e che le regolatorie penali per reati di competenza superiore, espletate dalla pretura di Rimini per incarico della Procura della Repubblica e del giudice istruttore di Forlì, sono state, nel 1956, 485 e che gli accertamenti per morti a seguito di investimento o per altre cause sono saliti nel 1956 a 110.

Si noti infine che, se oltre sette milioni di presenze di forestieri registrate nella stagione balneare del 1956 non possono, a prima vista, sembrare un altro motivo importante a favore della legge, approfondendolo si vedrà che invece il concorso di tante persone, la vita balneare, piuttosto libera alla brezza marina e ai benefici raggi solari, e molto spesso assai libera dai lacci... della morale, concorrono a dare frequente motivo alla giustizia d'intervenire per ripristinare l'imperio della legge.

Ciò però non deve esimere lo Stato dal facilitare alle parti la difesa dei rispettivi diritti mediante una sede di tribunale topograficamente più economica.

Non si tratta di creare un precedente pericoloso con l'accogliere una vana aspirazione dettata dal volere aggiungere un elemento di maggior decoro o di maggiore importanza alla propria città, ma di assolvere ad una vera e propria necessità, non avendo Rimini alcun bisogno di elemosinare altri titoli per suffragare la propria indiscussa importanza. Lo avvalora anche il fatto che molti uffici, che dovrebbero essere provinciali, hanno sentita però la necessità, per soddisfare alle aumentate esigenze della zona di Rimini, di istituire sedi o quanto meno uffici distaccati.

L'I.N.A.I.L. ha costruito un grande palazzo, che nei prossimi mesi accoglierà una sede autonoma; l'Ente nazionale per il tu-

rismo ha pure costruito a Rimini un grande palazzo che ospiterà nei prossimi mesi la sua sede provinciale: la T.I.M.O. ha a Rimini la sua direzione e sede amministrativa per la provincia di Forlì e per quella di Ravenna; il Genio civile, organo provinciale, ha creato a Rimini una sede distaccata, altrettanto hanno fatto l'I.N.P.S., l'I.N.A.M., l'E.N. P.A.S., l'Istituto autonomo case popolari, ecc.

Peraltro, il numero notevole di avvocati di Forlì, che hanno istituito a Rimini, Riccione ed altri centri, studi professionali e recapiti per raccolta di affari, mentre non pare che altrettanto avvenga da parte dei professionisti di Rimini rispetto alla città di Forlì e ad altre ad essa vicine, sta a dimostrare l'importanza della zona anche dal punto di vista professionale.

Non si abbia timore del nuovo, quando il nuovo è bene; si abbia paura del nuovo, quando il nuovo è male. Ciò che è bene, non può costituire un precedente dannoso.

E pertanto, ritenendo questa proposta di legge obiettivamente utile e quanto mai opportuna, invito la Commissione ad approvarla.

BERNARDI. A nome del gruppo socialista, mi associo alla relazione e alle conclusioni dell'onorevole Gorini.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. La questione delle nuove istituzioni o delle soppressioni degli uffici giudiziari, come è noto, è presente all'attenzione del Governo, il quale ha cercato di fare un passo innanzi sulla via della razionalizzazione degli uffici giudiziari attraverso quel progetto di legge, che la Camera ha confortato della sua approvazione. Con esso si dovrebbe giungere a una migliore distribuzione dei vari uffici giudiziari del territorio dello Stato.

Debbo però dire che fino a questo momento le sollecitazioni che mi sono giunte per l'esercizio dei poteri delegati al Governo con quella legge, sono tutte, e numerose, sollecitazioni per istituire nuovi uffici giudiziari; nessuno mi ha chiesto finora di sopprimere un ufficio, nessuno mi ha prospettato la obiettiva inefficienza di certi uffici giudiziari. Sicché già prevedo le gravi difficoltà a cui andremo incontro nell'esercizio della delega, mentre fino a oggi non mi pare che ci sia un apporto di posti di organico, che permetta di soddisfare alle esigenze nuove della vita sociale dei vari centri della penisola.

Nella presentazione e nella discussione di quel progetto di legge, io chiaramente dissi che non intendevo toccare il problema della istituzione e della correlativa soppressione di tribunali, pur essendo evidente che vi sono in Italia alcuni tribunali, che in verità non hanno una maggiore ragione effettiva di essere conservati. C'è un tribunale, di cui non cito il nome, che redige venti sentenze all'anno, e accanto a questo tribunale microscopico altri ve ne sono nelle stesse condizioni. Come d'altra parte vi sono ancora delle zone in cui l'istituzione di un nuovo tribunale corrisponderebbe ad una esigenza di razionalità.

Malgrado queste considerazioni, non chiesi al Parlamento la delega per essere autorizzato a creare e correlativamente a sopprimere dei tribunali; anzi, quando qualcuno dei colleghi del Senato volle offrirmi di bere questo amaro calice, io lo rifiutai e pregai il Senato di non autorizzarmi ad istituire e correlativamente a sopprimere dei tribunali. Basta già il grido di allarme che mi giunge oggi da tante parti d'Italia per il timore, talvolta infondato, di soppressione di qualche pretura, per non aggiungere anche l'allarme che si creerebbe in vaste zone del paese, se venisse ventilata una minaccia di soppressione di qualche tribunale.

Con ciò non intendevo dire che non si debba modificare anche l'organizzazione dei tribunali, ma soltanto che, a mio parere, non era giunto ancora il momento per fare questa operazione. Se fossimo riusciti a sistemare in qualche modo le preture, razionalizzando i servizi, avremmo già fatto una parte della riforma delle circoscrizioni e avremmo creato le premesse per affrontare il tema più importante e delicato dei tribunali.

Quindi, pur riconoscendo che ci sono delle situazioni meritevoli di attenta considerazione, io ritengo che il problema debba essere esaminato in maniera organica e unitaria, come può essere fatto anche in sede legislativa, ma certamente meglio in sede governativa, dove le varie considerazioni appaiono organicamente rappresentate e vengono ponderate con un senso di responsabilità generale, mentre in sede legislativa l'esame può essere deviato non dirò da interessi particolari, ma dalla visione qualche volta deformatrice dei singoli parlamentari.

Quale era e quale è la mia preoccupazione? Che si cominci e che non si sappia dove fermarsi. Il recente esempio delle provincie mi pare che sia estremamente indicativo. Credo che non pochi degli onorevoli colleghi abbiano la loro provincia in subbuglio per l'aspirazione manifestatasi in favore di una nuova istituzione. Io ho il pro-

blema della mia provincia, dove è diffuso un moto in favore di un'istituzione, che verrebbe a coinvolgere un complesso di situazioni.

Per i tribunali non può non esserci la stessa preoccupazione. solo se potessimo contare sul senso di obiettività e di responsabilità di tutti, potremmo evidentemente procedere tranquilli e fare con animo sereno quelle necessarie discriminazioni che permettano di raccogliere certe richieste e respingerne altre. Evidentemente il caso della città di Isernia ha un particolare significato; ma chi accetterà di riconoscere sul piano della propria personale visione che il caso di Isernia è un caso eccezionale e il caso proprio è invece un caso normale da rimandare? Chi accetterà di riconoscere che il caso di Rimini è un caso eccezionale e particolare, mentre il proprio è un caso normale da trattare con i mezzi comuni?

E il pericolo è tanto maggiore, in quanto v'è una procedura semplicissima, a parole, per istituire dei tribunali. Nella proposta di legge in esame non è detto – ed è una lacuna tecnica – come si dovrà provvedere per l'organico del tribunale di Rimini. Parlando con persone che si interessano alla questione, si sente dire che la procedura è semplice. basta sopprimere o trasferire una sezione del tribunale di Forlì. Non c'è bisogno che io dica quanto è rischiosa questa strada, perché in questo modo, quella soppressione di tribunali che al Senato io non volli venisse affidata alla responsabilità del Governo, potrebbe essere fatta, sia pure parzialmente, in qualsiasi momento, e non vi sarebbero più tribunali sicuri nella loro organica consistenza e nella loro tradizione storica, nei quali non si potessero amputare una o due sezioni, per accontentare le esigenze manifestatesi in determinati centri della circoscrizione nella quale operava l'antico tribunale. Non v'è nessuna ragione di logica assoluta perché il tribunale di Roma non debba essere smembrato, perché il tribunale di Napoli non debba essere smembrato, perché il tribunale di Milano non debba essere smembrato, per collocare le varie sezioni in particolari zone della antica circoscrizione.

Da questo si intuisce come possa essere rivoluzionaria e al tempo stesso priva di fondamento logico una revisione in questo senso delle circoscrizioni dei tribunali.

Forse in Italia abbiamo troppi tribunali e molti sono inutili, non nel senso che non sia comodo portare il più possibile la giustizia a diretto contatto degli amministrati, ma inutili nel senso che un ufficio giudiziario che non raggiunga un minimo o una media di consistenza, evidentemente intristisce nella sua piccolezza e il personale ad esso addetto non lavora volentieri. Se vi è un massimo di attività, al di là del quale un tribunale diventa pletorico, esiste anche un minimo di efficienza, al di sotto del quale un tribunale non può funzionare adeguatamente.

Lo stesso fenomeno si manifesta per le università. Esiste l'università di Roma con 35.000 studenti, ma ci sono altre università con due o trecento studenti che sono inefficienti. Queste università soddisfano a esigenze di carattere particolare locale, ma non ad esigenze generali.

Detto questo, debbo tuttavia riconoscere che in favore del tribunale di Rimini militano delle ragioni certamente più serie di quelle che appoggiano o appoggeranno tra non molto le numerose altre proposte che stanno per essere presentate. So già di corti d'appello che si vogliono istituire, so già il nome di tribunali che si cerca di istituire. Ma in questa materia bisogna procedere con molta prudenza e con molta responsabilità.

Se veramente il problema del tribunale di Rimini appare improcrastinabile, ci sia dato il modo di esaminare la questione con un minimo di organicità. Sappiamo che c'è già un'altra proposta per l'istituzione del tribunale a Prato, distante 15 o 20 chilometri da Firenze. Anche Prato è certamente una città importante e notevole. Ma di questo passo, non so dove potremmo andare a finire.

Ritengo perciò mio dovere di impegnare, per decisioni di questa natura, la responsabilità globale delle assemblee parlamentari. Intendo riferirmi a tutte le proposte di questo genere che verranno presentate, a cominciare da quella in esame, che, a mio avviso, come ho detto e come confermo, merita veramente una particolare considerazione. E ciò per non creare un precedente nei confronti di altre proposte successive. Tutte le proposte in questa materia debbono, a parere del Governo, essere discusse in aula e debbono dar luogo a una assunzione di responsabilità politica da parte della Assemblea. Non intendo dire che nuove istituzioni non si debbano fare, ma esse debbono seguire l'*iter* proprio delle decisioni importanti e non delle decisioni di scarso rilievo o di medio rilievo, che possono essere prese nell'ambito delle Commissioni parlamentari.

Il Governo si riserva in quella sede, completati gli studi che ha già iniziato e che lo hanno convinto delle serie ragioni che mi-

litano a favore dell'istituendo tribunale di Rimini, di esprimere la sua parola definitiva, nella speranze che l'esame di queste proposte possa essere fatto in maniera organica. Se il Parlamento riterrà che quella battuta di attesa che noi avevamo cercato di determinare, rifiutando l'offerta cortese per la delega al Governo di procedere alla revisione dei tribunali, non abbia ragione di essere, vorrà consentire al Ministero di guardare globalmente la situazione, così da evitare di compiere nuove ingiustizie nell'atto in cui si cercherà di rimediare ad una ingiustizia presente.

Noi avevamo proposto al Parlamento – e il Sottosegretario aveva espresso in questo senso la sua opinione – che si desse un po' di tempo per la revisione dei tribunali. Ma questa non è una pregiudiziale negativa nei confronti di nessuna proposta, in quanto tutte potranno essere organicamente ed attentamente esaminate. Si era detto di fare prima la revisione delle circoscrizioni delle preture, poi quella dei tribunali. Se il Parlamento ritiene che la revisione delle circoscrizioni dei tribunali non può attendere, il Governo è a disposizione del Parlamento nella sede più propria, dove cercherà di esprimere organicamente e seriamente la sua opinione.

Il Governo non ha perciò nessuna pregiudiziale nei confronti della proposta dell'onorevole Elkan, per la quale anzi manifesta il suo apprezzamento per le serie ragioni che l'hanno suggerita; ma ritiene che questa materia debba essere trattata in aula con la procedura dei più importanti disegni di legge perché tocca la struttura dell'amministrazione giudiziaria. Chiedo, pertanto, che la discussione sia sospesa e che il disegno di legge sia rimesso all'Assemblea.

PRESIDENTE. Non posso che prendere atto della richiesta dell'onorevole Ministro. La proposta di legge sarà trasferita per la discussione ed eventualmente per l'approvazione in aula. Da parte mia chiederò al Presidente della Camera che la Commissione sia investita dell'esame della proposta di legge in sede referente.

CAVALLARI VINCENZO. Io vorrei pregare il Ministro di recedere dalla sua richiesta. Il suo concetto è giusto, perché evidentemente è opportuno che le proposte di questo genere vengano esaminate globalmente. Però io ritengo che questo esame globale potrebbe essere fatto anche dalla Commissione, senza bisogno di procedere alla rimessione del provvedimento all'Assemblea. Tanto più che oggi abbiamo dinanzi a noi soltanto la proposta per il tribunale di Rimini. Quando verranno presentate altre proposte, le esamineremo.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. C'è anche una proposta di legge per il tribunale di Prato.

CAVALLARI VINCENZO. Potremmo quindi esaminare le proposte relative a Rimini e Prato. Le altre le esamineremo in seguito, tenendo anche conto delle considerazioni di carattere generale che faremo in occasione di questa discussione. Non mi pare che ci sia alcun contrasto tra la sede in cui siamo e le difficoltà a cui si è richiamato il Ministro. D'altra parte il problema del tribunale di Rimini si impone per la sua serietà ed urgenza.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Io stesso guardo questo problema con simpatia. Però, come per le provincie si è proceduto in aula, così ritengo si debba fare per i tribunali, i quali sollevano questioni e ripercussioni d'interesse locale non minori di quelle determinate dalla modificazione delle circoscrizioni amministrative. Dico questo preventivamente, in modo che non ci siano eccezioni o lamentele da parte di chicchessia. Essendo questa una linea di condotta assunta in linea generale, nessuno può dolersene e, di fronte ad altre proposte del genere, non vi sarà una diversità di trattamento, che sarebbe odiosa. L'esame da parte dell'Assemblea non impedisce l'eventuale approvazione della proposta di legge relativa all'istituzione del tribunale di Rimini.

CAPALOZZA. Di fronte all'insistenza del Ministro, non mi resta che pregare il nostro Presidente perché svolga i suoi buoni uffici presso il Presidente della Camera, affinché la proposta di legge Elkan possa essere discussa al più presto.

Riguardo alla richiesta del Ministro, che è strettamente regolamentare, vorrei far rilevare soltanto che, se è vero che ci sono dei tribunali che hanno un lavoro modesto, è anche vero che la circoscrizione di Rimini da un notevole apporto al tribunale di Forlì, per cui il nuovo tribunale di Rimini merita pienamente di essere creato.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Faccio rilevare che la proposta di legge non contiene nessun accenno circa il finanziamento. Il Ministero del tesoro ha espresso parere contrario al provvedimento.

PRESIDENTE. La IV Commissione (Finanze e tesoro) ci esprime i suoi pareri, favorevoli o contrari, senza nessuna motivazione. Non possiamo pertanto renderci conto di come essa ha formulato il suo parere che,

del resto è stato favorevole, sulla proposta Elkan.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Nella proposta manca anche l'indicazione della maniera in cui si dovrebbe provvedere agli organici del nuovo tribunale. Quindi non è solo una questione di copertura, ma anche di tabelle organiche.

BERLINGUER. Io ho l'impressione che l'onorevole Ministro sia decisamente contrario a questa proposta di legge. La Commissione finanze e tesoro ha dato il suo parere favorevole e non credo che occorra indicare nella proposta quali magistrati, magari nominativamente, debbano essere trasferiti. Se ci sono delle lacune nella proposta di legge, possono essere completate dalla Commissione, non è un ostacolo.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Io ho inteso soltanto indicare una deficienza della proposta in esame.

BERLINGUER. Se la proposta di legge andrà in aula, vi saranno le stesse difficoltà.

Riguardo alla richiesta del Ministro relativa alla rimessione in aula, noi non possiamo fare nessuna obiezione, dobbiamo limitarci a prenderne atto. Però, dato che si tratta di una proposta il cui esame è già stato iniziato, vorrei sapere se il Ministro sarebbe propenso a fare un'eccezione per questo provvedimento.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Le eccezioni sono odiose.

FORMICHELLA. Sono state fatte delle eccezioni per alcune provincie, specialmente per una certa provincia. Si potrebbe fare una eccezione anche per il tribunale di Rimini.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Quella eccezione fu fatta in aula. L'Assemblea potrà fare, se lo crederà, un'eccezione anche per il tribunale di Rimini.

PRESIDENTE. Secondo la richiesta dell'onorevole Capalozza, pregherò il Presidente della Camera di assegnare al più presto alla nostra Commissione la proposta Elkan in sede referente.

BREGANZE. Poiché la proposta di legge relativa all'istituzione del tribunale di Prato è stata già presentata alla Camera, sarebbe bene pregare il Presidente di assegnare alla nostra Commissione anche questa proposta.

PRESIDENTE. La proposta relativa al tribunale di Prato non è stata ancora assegnata alla nostra Commissione. Appena mi perverrà, sarà mia cura fare in modo che venga abbinata alla proposta riguardante il tribunale di Rimini.

BREGANZE. Sarebbe bene che ambedue ci venissero congiuntamente deferite in sede referente.

PRESIDENTE. Farò presente al Presidente della Camera questa opportunità. A norma dell'articolo 40 del Regolamento sospendo la discussione. Il disegno di legge sarà rimesso all'Assemblea.

Discussione del disegno di legge: Modificazioni alle disposizioni del Codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa. (2518).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge concernente modificazioni alle disposizioni del Codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa.

Il relatore onorevole Rocchetti ha facoltà di svolgere la sua relazione.

ROCCHETTI, *Relatore*. Onorevoli colleghi, ci occupiamo del disegno n. 2518 avente per titolo: «Modificazioni alle disposizioni del Codice penale relative ai reati commessi a mezzo della stampa».

Prima di addentrarci nell'esame di esso, sarà il caso di premettere qualche considerazione sulla libertà di stampa e sulle sue garanzie nel nostro ordinamento costituzionale, con qualche riferimento di diritto comparato.

Come è noto, la libertà di stampa è classificata negli ordinamenti degli stati democratici tra i diritti fondamentali – naturali – del cittadino, ed in genere la legislazione relativa è in concreto unificata negli ordinamenti di quegli stati su diversi punti: tutti infatti riconoscono che nessuna autorizzazione dev'essere richiesta per la pubblicazione di un periodico, che nessuna censura preventiva vincola la stampa, che ogni periodico deve avere un responsabile efficiente. (Vedasi Napolitano. *Panorama della stampa europea* in «Annuario della stampa italiana» 1954-55 pag. 1550).

Questi principî non sono ovviamente rispettati presso gli stati ad ordinamenti totalitari, ove vige il principio della subordinazione della informazione – e quindi del diritto di libertà relativo – al potere politico.

Così è appunto negli stati che si dicono di *democrazia popolare* e nel maggiore di essi. Nell'articolo 125 della costituzione delle Repubbliche Sovietiche del 5 novembre 1936 tuttora vigente, è detto che «in armonia con gli interessi dei lavoratori, e allo scopo di rafforzare l'organizzazione so-

cialista, la legge garantisce ai cittadini: *a*) la libertà di parola, *b*) la libertà di stampa, ecc. ».

È tenuto conto che la libertà di stampa, come le altre, è riconosciuta in quello stato solo « in armonia degli interessi dei lavoratori ed allo scopo di rafforzare l'organizzazione socialista » e cioé per garantire un determinato fine politico e non come un bene assoluto, la legge pone i limiti che assicurano l'adempimento di quei fini. Ed i limiti sono, come è noto, la censura preventiva su tutti gli scritti, periodici o no, censura che viene esercitata da un ufficio statale, il *Glavlit* (direzione generale per le questioni di letteratura e di edizione), i cui controllori hanno sede presso le case editrici dei giornali e di ogni altra pubblicazione anche non periodica, libri compresi, e la remunerazione per il loro mantenimento è a carico delle stesse imprese.

La nostra Costituzione, che è invece, informata ai principi della democrazia nel senso proprio ad essa attribuito nelle libere democrazie di tipo occidentale, esclude nell'articolo 21, per la stampa, ogni autorizzazione o censura, ammette il sequestro solo per perseguire delitti a mezzo di essa perpetrati e mediante provvedimento dell'autorità giudiziaria, cui, solo per i periodici, e con la ratifica di essa entro le 24 ore, può sostituirsi quella di pubblica sicurezza. Escluso, in tale sistema, ogni forma di controllo preventivo, è ovvio che ogni difesa degli abusi che, a mezzo della stampa, possono essere commessi, è successiva, ed è limitata ai soli abusi costituenti reati.

Per assicurare però il rispetto che anche la stampa deve al diritto altrui e la difesa delle istituzioni e della morale, esistono in tutti gli stati democratici norme sia amministrative sia penali, dirette a reprimere tre fondamentali ordini di reati:

1°) relativi alle offese alle persone e alle istituzioni;

2°) relativi all'intralcio all'attività del potere legislativo e del potere giudiziario;

3°) relativi al turbamento dell'ordine, dei costumi e della morale.

È noto il rigore della legislazione inglese al riguardo, rigore per quanto attiene sia alla responsabilità penale sia a quella patrimoniale, la quale conosce forme onerosissime di riparazioni pecuniarie. Ed è noto particolarmente anche il rigore con il quale la stessa legge inglese e quella francese (art. 38) difendono la libertà del lavoro giudiziario ed il buon costume. È vietata la diffusione di notizie sui processi prima dell'udienza pubblica ed è vietato il resoconto dei processi dannosi alla morale e alla compagine famigliare e di quelli comunque riguardanti i minorenni, come pure è vietato di fare il loro nome sulla stampa. (Vedasi Napolitano *Opera e loco citato passim.*)

Di fronte a questi ordinamenti, di pur antico e indiscusso culto per la democrazia e la libertà, ognuno può rilevare quanto più liberale siano il nostro ordinamento costituzionale e quello amministrativo. Basti considerare che da noi, se si eccettuano pochi inadempimenti di carattere contravvenzionale, per i quali sono previste sanzioni per lo più solo finanziarie, non esistono *reati di stampa*, e la difesa della libertà dei cittadini e dello Stato, per gli abusi che la stampa può commettere, è affidata alla sola persecuzione dei reati commessi *a mezzo della stampa*.

In questa situazione politica e giuridica, ognuno comprenderà come non possa prescindersi, per garantirsi da tali reati, dal riferirne la responsabilità penale ad un elemento facente parte del personale direttivo e organizzativo dell'impresa giornalistica o editoriale, e quella patrimoniale alla stessa impresa.

Così il Regio Editto 26 marzo 1948, n. 695, che costituì la prima legge sulla stampa della nazione unificata, prevedeva all'articolo 47, 2° comma, che ogni giornale doveva avere un gerente responsabile, il quale era ritenuto « complice dei delitti e delle contravvenzioni commessi con pubblicazioni fatte nel suo giornale ».

È poiché il gerente poteva essere anche estraneo alla redazione, e non interessarsi affatto della pubblicazione del giornale, la sua era, in campo penale, certamente una responsabilità oggiettiva.

Con la legge 31 dicembre 1925, n. 2307, questa oggettività della responsabilità penale per lui si attenuò, perché fu prescritto che responsabile della pubblicazione potesse essere soltanto il direttore, o in sua vece un redattore.

Affidando a esso, fornito di esperienza e capacità professionali, nonché di poteri di controllo sulla pubblicazione, la responsabilità; quella penale, per i reati commessi, a mezzo dell'organo di stampa da lui diretto, veniva a derivare non più e soltanto dalla presunzione della legge, ma dal comportamento di lui che, per lo meno a titolo di colpa in vigilando, inseriva la sua azione in quella relativa al reato commesso.

È così l'articolo 57 del Codice penale, che fu poi pubblicato nel 1930, stabiliva e stabilisce tuttora che responsabile dei reati commessi a mezzo della stampa periodica è, oltre l'autore, se noto, il direttore o redat-

tore responsabile che risponde « *per ciò solo* » del reato commesso. Per la stampa non periodica è sempre responsabile l'autore e, solo ove egli non sia noto, l'editore o lo stampatore

Questa disciplina, cui si è poi riconnessa, con le sue disposizioni di ordine sia amministrativo che penale, la nuova legge sulla stampa 8 febbraio 1948, n. 47, lasciava adito a discutere sul fondamento della responsabilità attribuito al direttore che, *per ciò solo*, cioé solo per esser tale, in forza dell'articolo 57, è chiamato responsabile del reato commesso con la pubblicazione. La questione era interessante anche prima che la nuova Carta costituzionale, all'articolo 27, venisse a stabilire che la responsabilità penale è personale, giacché l'articolo 42 dello stesso codice del 1930 già sanciva l'esclusione di una responsabilità penale oggettiva, là dove stabilisce che « nessuno può essere punito per un'azione od un'omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà ». Ed a tal riguardo la Corte di cassazione, è, com'è noto, pervenuta all'affermazione consolidata da più pronunziati che, nonostante la lettera dell'articolo 57, la responsabilità del direttore non è affatto responsabilità oggettivamente voluta e presunta dalla legge, ma è configurata a titolo di colpa, colpa in vigilando. Ond'è che egli risponde per il fatto di non aver adempiuto ai suoi doveri e non è affatto vero che risponda in ogni caso, perché, fondandosi la sua responsabilità sulla colpa, essa deve venir meno tutte le volte che il caso fortuito o la forza maggiore il costringimento fisico o l'errore invincibile (articoli 45, 46 e 48 del Codice penale) vietino di affermare che l'omissione sia cosciente e volontaria (articolo 42, 1° comma del Codice penale).

Ed a non diversa conseguenza interpretativa è pervenuta la Corte Costituzionale. La quale, in materia, ha pronunziato, come è noto, una delle sue prime decisioni (la terza) quella in data 23 giugno 1956, ritenendo che l'articolo 57 del Codice penale non contrasta con il principio della responsabilità penale personale sancita dall'articolo 27 della Costituzione, perché, ai sensi dell'articolo 57, il direttore risponde per fatto proprio, esistendo tra la sua omissione e l'evento un nesso di causalità materiale, al quale si accompagna sempre un certo nesso psichico, sufficiente a conferire alla responsabilità il connotato della personalità.

Tuttavia la Corte Costituzionale, nella sua ricordata decisione, rilevava le difficoltà che il testo dell'articolo 57 n. 1 del Codice penale offre a una simile, pure ortodossa, interpetrazione, specie nei casi – e che sono poi la maggior parte – nei quali il direttore, rispondendo, benché a titolo di colpa, ma per un reato doloso commesso dall'autore dell'articolo, noto o ignoto, è condannato in realtà per un reato doloso E per eliminare questa incongruenza di carattere tecnico, quello di un reato doloso ascritto a un terzo concorrente a puro titolo di colpa, la Corte Costituzionale faceva voti che si procedesse, naturalmente dal Parlamento, alla revisione del testo dell'articolo 57 n. 1 del Codice penale, al fine di renderlo anche formalmente più adeguato alla norma costituzionale

Ed a tal proposito il Ministro di Grazia e Giustizia, sempre sensibile alle questioni di legittimità costituzionale, anche se soltanto formali, presentava alla Camera, il 6 novembre 1956, il disegno di legge in esame col quale propone appunto di modificare le disposizioni penali relative ai reati commessi a mezzo della stampa

Nel disegno di legge, il direttore è chiamato a rispondere per il fatto di aver omesso di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, ed è punito, se un reato è stato commesso. Come vedesi, la responsabilità è configurata a titolo personale per un fatto omissivo, e la commissione del reato principale è considerata come una condizione di punibilità. Il principio dell'articolo 27 della Costituzione è dunque rispettato e la forma è anche aderente alla sostanza.

Quanto alla pena, il disegno di legge prevedeva quella del reato commesso, ove l'omissione del direttore fosse dolosa, e la stessa diminuita fino a un terzo, ove si trattasse, come quasi sempre accade, di omissione colposa.

Ma il Ministro proponente ha poi presentato, a nome del Governo, un emendamento col quale ha rinunziato alla ipotesi dell'omissione dolosa. E ciò è da approvarsi, perché è da ritenersi che essa, oltre a non essere praticamente accertabile, è assorbita dalla ipotesi della responsabilità del direttore a titolo di concorso con l'autore dell'articolo; ipotesi pure prevista nella norma. Nello stesso emendamento il Ministro ha poi proposto una ulteriore riduzione di pena per il direttore, concedendo che la pena possa essere diminuita sino alla metà di quella stabilita per il reato commesso.

La incriminazione del fatto del direttore – al quale, per la stampa non periodica,

restano, come già erano, equiparati l'editore e lo stampatore – come reato autonomo, poneva alcuni problemi che sono stati risolti nel disegno di legge. Non essendo più il fatto medesimo colpito a titolo di concorso con l'autore dello scritto, e non essendo di conseguenza applicabili le norme nel concorso di più persone nel reato, sarebbe accaduto, nel caso che il reato dell'autore dello scritto fosse punibile a querela di parte (esempio diffamazione), che il reato omissivo commesso dal direttore, nel non impedire la pubblicazione, sarebbe stato perseguibile d'ufficio: conseguenza evidentemente eccessiva. Per ovviare a tale inconveniente è stato stabilito (articolo 58 *bis*) che ove il reato commesso a mezzo della stampa sia proponibile a querela, istanza o richiesta, o per esso occorra autorizzazione a procedere obiettiva, anche per il reato commesso dal direttore, editore o stampatore, occorra querela, istanza, richiesta o autorizzazione. Ed analogamente è stato previsto, quanto alla diffamazione, che anche al direttore, editore o stampatore, compete la prova liberatoria, nei casi nei quali essa è concessa dalla legge.

Il disegno di legge propone poi l'abolizione del capoverso dell'articolo 58 Codice penale, responsabilità dei divulgatori di stampa clandestina, ove siano ignoti e non imputabili l'editore o lo stampatore, e propone la costituzione di una particolare figura di reato contravvenzionale.

Il disegno di legge proponeva infine, quasi a controbilanciare l'attenuazione delle responsabilità penali concesse con gli articoli esaminati, il rafforzamento delle disposizioni già contenute negli articoli 11 e 12 della vigente legge sulla stampa del 1943 e relativi alla responsabilità civile e alla riparazione pecuniaria. Si prescriveva, con l'articolo 6, che la responsabilità civile prevista dal richiamato articolo 11, per il proprietario della pubblicazione e l'editore, venisse estesa al direttore responsabile, e con l'articolo 8, che la riparazione pecuniaria, prevista, dal pure richiamato articolo 12 come facoltativa, divenisse obbligatoria e non potesse essere inferiore a 1 milione e superiore ai 25 milioni di lire.

Con tali disposizioni si era inteso introdurre, nel nostro ordinamento, norme repressive di carattere economico, ampiamente previste dalla legislazione anglosassone. Ma il Ministro, con gli emendamenti proposti, ha rinunziato a questi ritocchi della disciplina amministrativa, affermando che di ciò sarà più opportuno occuparsi in sede di revisione generale della legge sulla stampa. E ciò egli ha fatto, come è detto nella relazione agli emendamenti, per lo meno a proposito della maggiore diminuente di pena, per venire incontro ai rappresentanti della categoria interessata. E su questo punto nulla è da obiettare, perché può essere giusto che siano tenute presenti, a proposito della legge sulla stampa, i voti dei giornalisti. Però è da osservare che la difesa sociale contro i reati commessi a mezzo della stampa viene dalla legge notevolmente attenuata e quindi indebolita.

La pena viene infatti dimezzata perché a questo si ridurrà la concessione della diminuente fino alla metà, senza che sanzioni finanziarie vengano a compensare la riduzione di pena.

E ciò non si sa quanto sia conferente alla creazione di quella disciplina morale cui la stampa deve ispirarsi, specialmente in un ordinamento di democrazia e di libertà, nel quale anche la libertà di stampa deve conoscere i limiti della difesa della libertà degli altri, e cioè di ogni singolo cittadino e dell'intera collettività.

Concludendo, ritengo che il disegno di legge sia da accettare nella sua impostazione ed approvarsi anche con i vari emendamenti attenuativi presentati dal Governo, ma che, quanto alla proposta diminuente di pena, si debba stare alla misura del disegno originario anziché a quella indicata nell'emendamento relativo.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

CAVALLARI. Non desidero entrare nel merito dell'ardua questione trattata da questo disegno di legge, ma soltanto pregare il relatore di farci avere una copia della sua relazione unitamente agli emendamenti predisposti al disegno legge, perché la possiamo leggere attentamente. Penso quindi che sia opportuno rinviare la discussione alla prossima seduta, per renderci esatto conto della relazione e degli emendamenti, e per decidere conseguentemente se insistere nella nostra richiesta di deferimento del disegno di legge all'Assemblea.

BERLINGUER. Io, per la cortesia dell'onorevole Presidente, ho avuto notizia degli emendamenti presentati dal Governo, il quale, mi si è detto, li ha concordati col presidente della Federazione della stampa. Però i colleghi non hanno avuto questa notizia e, quindi, non posso che associarmi alla richiesta dell'onorevole Cavallari. È bene che ciascun membro della Commissione abbia presente

non solo la relazione dell'onorevole Rocchetti ma anche gli emendamenti del Governo; e soprattutto questi ultimi, anche perché, come i colleghi ricorderanno, da questa parte era stata presentata una richiesta, munita delle firme regolamentari, perché il disegno di legge venisse discusso in aula. Può darsi che, esaminati gli emendamenti e letta la relazione, si possa recedere da questa richiesta, salvo naturalmente a ripresentarla più tardi, qualora ne ravvisassimo la necessità, come sarebbe nostro diritto.

CAPALOZZA. Io concordo con la richiesta fatta dall'onorevole Cavallari, a cui si è associato l'onorevole Berlinguer.

PRESIDENTE. Desidero precisare che il disegno di legge in discussione è stato presentato da un certo periodo di tempo dal Governo. L'onorevole Berlinguer ed altri colleghi avevano presentato una richiesta di rinvio in aula. Io feci personalmente presente che di quella richiesta non potevo tener conto, perché, per la sua validità, doveva essere fatta in seduta. Restituii perciò la richiesta.

Frattanto il Ministro ha presentato una serie di emendamenti.

Però dobbiamo tenere presente che si tratta di un disegno molto importante, soprattutto perché rappresenta un adempimento di carattere costituzionale, in seguito ad una sentenza della Corte Costituzionale. Quindi il disegno di legge, anche se non è urgentissimo, va considerato come urgente.

Accogliendo la richiesta dei colleghi, la relazione dell'onorevole Rocchetti verrà stampata e il disegno di legge tornerà in discussione nella prossima settimana.

La seduta termina alle 19,15.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI