

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2018, issn 1127-1345 Home Indice Ricerca Risorse web

La riforma del settore cinematografico e audiovisivo

Cinema e libertà: dalla censura preventiva al *movie rating system*

di [Margherita Ramajoli](#)

Sommario: [1. Qualche domanda.](#) - [2. Lo Stato custode dell'ordine morale e culturale.](#) - [3. Censura preventiva e censura repressiva.](#) - [4. Suggestioni oltreoceano.](#) - [5. Un reale cambio di paradigma?](#)

Cinema and freedom: from censorship to a movie rating system

The decree 7 December 2017, no. 203, implementing the so called cinema law (L. 14 November 2016, no. 220) abolished film censorship and introduced a classification system for audiovisual works carried out by industry. Public authorities have a mere power of control. In its first years of life censorship depended on political, religious or ideological reasons in the broad sense. By the law no. 161/1962 it became only moral censure, since it protected common decency, a vague and changing public interest enshrined in Article 21 of the Constitution. The new movie rating system aims only to protect minors and draws inspiration from the Anglo-Saxon countries. However, in USA and UK the adopted model is self-regulation, that is self-censorship: the classification of films is carried out only by industry and there is no public intervention. In Italy there is a mixed public-private system: its implications are still to be verified. The paper aims to investigate the reasons that led to the abandonment of the previous model of preventive censorship and to understand if the actual regulatory intervention signals a real change of paradigm, in which the State confines itself to recommending and suggesting and no longer to prohibit.

Keywords: Cinema; Audio-visual; Protection of minors.

1. Qualche domanda

Il [decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203](#), di attuazione della c.d. legge cinema ([l. 14 novembre 2016, n. 220](#)) ha abolito la censura cinematografica e ha introdotto un sistema di classificazione delle opere audiovisive rimesso agli operatori del settore, ma, al tempo stesso, ha comunque mantenuto in capo alla pubblica amministrazione un significativo potere in materia [[1](#)]. Quali ragioni hanno provocato l'abbandono del precedente modello della censura preventiva? A quale logica obbediva la censura cinematografica? L'attuale intervento normativo segna un reale cambio di paradigma? Sono mutati nel corso del tempo gli interessi riconosciuti come degni di tutela? È corretto parlare di passaggio dalla censura pubblica all'autocensura, sulla falsariga di quanto da tempo avviene negli Stati Uniti? Lo Stato si limita a raccomandare oppure continua a vietare? Esistono strumenti di controllo e monitoraggio di quanto viene diffuso via web?

2. Lo Stato custode dell'ordine morale e culturale

La censura "viene emanata dall'alto (ministri, dittatori) o dal basso (associazioni di buoncostume, intimidazioni anonime); mutila, taglia (una frase, una scena); vieta (ai minori, a tutti); agisce prima delle riprese (in fase di sceneggiatura), durante e dopo; requisisce, sequestra, brucia i negativi; si manifesta in modo più o meno riconoscibile, dietro le quinte, con pressioni mediate; (...) si prende gioco del diritto d'espressione, condanna i cineasti, li tiranneggia" [[2](#)].

L'esperienza italiana restituisce appieno questo carattere multiforme della censura cinematografica. I pubblici poteri hanno sempre guardato con diffidenza a quelle particolari manifestazioni di libertà d'espressione artistica consistenti nelle rappresentazioni cinematografiche e hanno dettato discipline fortemente restrittive nei loro confronti. Così i limiti pubblicistici hanno avuto ad oggetto non solo le condizioni tecniche d'esercizio dell'attività, ma anche i contenuti espressivi delle rappresentazioni.

Vi è una forte continuità tra la disciplina pre-repubblicana e quella successiva all'entrata in vigore della Costituzione, nonostante alcuni elementi di spiccata autoritarità abbiano subito via via uno stemperamento. A far data dalla legge 25 giugno 1913, n. 785 e dal relativo regio decreto d'esecuzione 31 maggio 1914, n. 532 [3], era stato previsto per le rappresentazioni cinematografiche un intervento pubblico preventivo di tipo censorio, altamente discrezionale, in grado di sfociare in un diniego del nulla osta alla proiezione pubblica.

Originariamente tre elementi caratterizzavano la censura cinematografica: essa era preventiva al massimo grado, al punto da estendersi persino ai copioni dei film ancora da girare (art. 9 del r.d. 24 settembre 1923, n. 3287); ogni determinazione in merito era riservata a funzionari della direzione generale ministeriale di pubblica sicurezza (ancora art. 9 del r.d. 3287/1923), "chiamati in tal veste ad ergersi anche a giudici della morale comune" [4]; infine, gli interessi da tutelare mediante l'intervento censorio ministeriale o prefettizio erano di vario tipo e spesso assai generici, spaziando dal buon costume all'ordine pubblico, dagli interessi economici e politici al decoro e prestigio della Nazione, dal sentimento religioso ai buoni rapporti internazionali (art. 1 del r.d. 532/1914; art. 3 del r.d. 3287/1923).

In materia cinematografica l'avvento della Costituzione non segna un netto cambio di direzione rispetto al regime precedente. Anzi è stato sostenuto che l'art. 21 Cost., pur proclamando il diritto di tutti a manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione, sia parimenti il fondamento legittimante la censura cinematografica. In particolare, l'ultimo comma dell'art. 21 è stato letto come impositivo di un obbligo in capo al legislatore ad introdurre provvedimenti intesi non solo a reprimere, ma anche a prevenire le violazioni al buon costume ("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") [5]. Tuttavia, secondo altra interpretazione l'art. 21 Cost. non imporrebbe affatto misure di carattere preventivo, ma si limiterebbe a facultizzarle e quindi rimetterebbe al legislatore ordinario la valutazione d'opportunità sull'introduzione o meno della censura amministrativa [6].

Ma, quale che sia l'interpretazione preferibile, sta di fatto che la Costituzione non vieta espressamente la censura cinematografica. Ben diversa la posizione assunta con riferimento alla stampa, dal momento che il secondo comma dell'art. 21 proclama solennemente che "la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure" [7].

Nonostante il diverso trattamento riservato alla stampa e al cinema, il testo costituzionale comunque contiene in sé un elemento in grado di consentire un'evoluzione della disciplina in senso maggiormente democratico. L'art. 21, ultimo comma, Cost. chiarisce che gli unici motivi in grado di giustificare un intervento preventivo in materia di manifestazione del pensiero sono gli attentati al buon costume. Di conseguenza, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione la censura cinematografica può essere censura solo di tipo morale.

La legge 21 aprile 1962, n. 161, con il relativo regolamento d'esecuzione (d.p.r. 11 novembre 1963, n. 2029), diede attuazione al dettato costituzionale e costituì un passo avanti rispetto al regime preesistente, pur permanendo aspetti poco conciliabili con la libertà di espressione artistica, dovuti in parte alla menzionata mancanza di una netta presa di posizione da parte del Costituente. La legge stabilì, quanto all'oggetto, che la censura cinematografica potesse riguardare esclusivamente il prodotto finito e non più anche la fase antecedente la sua realizzazione; quanto al titolare del relativo potere, che le competenze decisorie finali spettassero dapprima al neoistituito ministero per il Turismo e lo Spettacolo, successivamente al ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, vincolato al parere espresso da apposite commissioni di nomina ministeriale, composte in parte da soggetti esperti (docenti di diritto, di psicologia dell'età evolutiva, di pedagogia, esperti di cultura cinematografica), in parte da esponenti delle categorie interessate (rappresentanti delle associazioni dei genitori, delle categorie di settore e, nel caso di scene con animali, delle associazioni per la protezione degli animali) (artt. 2, 3, 6 e 7) [8]; quanto agli interessi pubblici da tutelare, che il nulla-osta alla proiezione in pubblico dei film avrebbe potuto essere negato solo per ragioni di buon costume (art. 6), eliminando così i precedenti motivi di censura che facevano leva anche sulla nozione d'ordine pubblico.

Il legislatore precisava che il metro di giudizio del buon costume da osservare nel procedimento di rilascio del nulla osta cinematografico "s'intende(va) fatto ai sensi dell'art. 21 della Costituzione" (art. 6, comma 2). Nell'interpretare questa disposizione la giurisprudenza, seguendo l'orientamento generale della Corte costituzionale sull'art. 21, ult. comma, aveva ritenuto che il concetto di buon costume coincidesse con il comune senso del pudore e della pubblica decenza secondo il sentimento medio della comunità, così come tratto dal codice penale [9]. A tal riguardo è stato acutamente osservato che il buon costume si fonda "sul sentimento morale (che si ritiene che sia) diffuso nella popolazione e sulla capacità (anche questa, ovviamente, come giudicata dall'autorità pubblica competente) di un ipotetico uomo medio di accettare con relativa tranquillità l'impatto di determinate rappresentazioni: è quindi, per definizione, un parametro valutativo dotato della massima flessibilità, capace di evolversi (quasi per accumulazione) nel tempo, ma la cui applicazione non richiede conoscenze tecnico-specialistiche" [10].

Sempre per quanto riguarda gli interessi pubblici da tutelare, la legge del 1962 affiancava all'obiettivo generale della tutela del buon costume un altro obiettivo, che aveva già fatto la sua comparsa in epoca fascista, e cioè la tutela del minore, in relazione alla "particolare sensibilità dell'età evolutiva" ed alle "esigenze della sua tutela morale" (art. 5) [11]. L'art. 9 del relativo regolamento chiariva come la tutela del minore fosse interesse necessitante di una tutela rafforzata, dovendo "in ogni caso" essere vietate ai minori le opere che, "pur non costituendo offesa al buon costume", "contengano battute o gesti volgari; indulgono a comportamenti amorali; contengano scene erotiche o di

violenza verso uomini o animali, o relative ad operazioni chirurgiche od a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentino l'odio o la vendetta; presentino crimini in forma tale da indurre all'imitazione od il suicidio in forma suggestiva" [12].

Questo specifico motivo di censura cinematografica trova legittimazione nell'imperativo costituzionale della tutela dell'infanzia e della gioventù di cui all'art. 31, comma 2, e trae alimento dalla necessità di evitare gravi turbamenti in soggetti cui manca o non è ancora giunta a maturazione la capacità di reagire con sufficiente autonomia di giudizio a una data rappresentazione [13].

3. Censura preventiva e censura repressiva

Fino alla recente riforma normativa la tutela del buon costume tramite intervento censorio era stata demandata a un doppio binario parallelo: uno giudiziario, consistente in una successiva repressione penale, l'altro amministrativo, volto a una preventiva revisione.

Da un lato, spettava e spetta tuttora all'autorità giudiziaria il compito d'intervenire nel caso di accertata violazione dell'art. 528, comma 3, c.p., che punisce chi "dà pubblici spettacoli ... cinematografici ... che abbiano caratteri di oscenità", precisando poi l'art. 529 c.p. che sono da considerare osceni gli atti che, "secondo il comune sentimento, offendono il pudore", mentre "non si considera oscena l'opera d'arte ... salvo che ... sia comunque procurata a persona minore degli anni 18".

Dall'altro, come visto, dagli albori del cinema era stato previsto un potere amministrativo preventivo, in grado di concretizzarsi nel rilascio oppure nel diniego di nulla osta alla proiezione in pubblico del film, oppure nel rilascio di nulla osta condizionato al divieto di assistere alla proiezione per i minori di 14 o di 18 anni (censura relativa, nel senso che attraverso di essa s'impedisce la diffusione dei film per taluni soggetti [14]).

Medesimo l'obiettivo della censura successiva e della censura preventiva, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 21 Cost.: la tutela del buon costume. Di conseguenza il giudizio affidato all'amministrazione e il giudizio demandato al giudice penale dovevano tenere conto dei medesimi criteri. Tuttavia la contemporanea previsione di una censura preventiva e di una censura successiva, ognuna autonoma e indipendente rispetto all'altra, comportava esiti concreti ambivalenti: per un verso, la magistratura penale ha considerato osceni e quindi posto sotto sequestro film che avevano ottenuto il previo nulla osta ed erano già usciti nelle sale [15]; per altro verso, la valutazione degli organi amministrativi di censura si è allargata rispetto ai punti di riferimento penalistici, ad esempio non applicando la scriminante della "opera d'arte" prevista al menzionato art. 529 c.p. con lo stesso metro impiegato dal giudice ordinario [16].

Le ragioni alla base del duplice binario censorio sono ben esplicitate dall'intervento in Assemblea costituente di Aldo Moro, a detta del quale "almeno per gli spettacoli e per le altre manifestazioni che urtino contro il buon costume, sia ammessa non solo una severa repressione, ma anche la possibilità di una prevenzione adeguata ed immediata". L'intervento della pubblica amministrazione, mentre "per gli altri casi va guardato con qualche preoccupazione, può essere ammesso con animo tranquillo quando sono in giuoco il buon costume e la moralità" [17].

Dunque il potere amministrativo d'immediata censura era posto a garanzia rafforzata della "moralità dello spettacolo cinematografico" [18], con uno Stato custode e guardiano dei buoni costumi.

Di fronte a un potere ministeriale altamente discrezionale come quello di decidere o meno di concedere un nulla osta basandosi sul criterio della tutela del buon costume e dei minori, il privato richiedente era titolare d'un interesse legittimo pretensivo. Tra l'altro, nel corso del procedimento volto all'ottenimento del nulla osta l'amministrazione vantava il pervasivo potere di invitare il richiedente "a sopprimere o a modificare singole scene o sequenze o battute" (art. 8, comma 8, del regolamento d'esecuzione) [19].

L'ottenimento di un nulla osta condizionato e, a maggior ragione, il diniego di nulla osta erano poi in grado di produrre importanti conseguenze in termini economici: i film vietati ai minori di 18 anni oppure ai quali fosse stato negato il nulla osta non potevano essere trasmessi su nessuna piattaforma (eccezion fatta per i servizi *on demand*, per i quali sono comunque previste forme di controllo parentale [20]), mentre i film vietati ai minori di 14 anni dovevano essere trasmessi in particolari fasce orarie, poco appetibili dal punto di vista pubblicitario [21].

L'ordinamento aveva comunque predisposto un sistema di tutele rafforzate nei riguardi del particolare interesse legittimo pretensivo goduto dal privato, a testimonianza del fatto che esso attiene in ogni caso alla sua sfera costituzionalmente garantita: un meccanismo, all'epoca poco frequente, di silenzio assenso, per cui trascorso un certo lasso di tempo senza alcuna decisione ministeriale formale, il nulla osta s'intendeva rilasciato (art. 6 della legge); un rimedio amministrativo, attivabile davanti alle Commissioni di revisione di secondo grado (art. 7 della legge); infine una tutela giurisdizionale amministrativa di merito (art. 8 della legge).

Come è noto, la giurisdizione di merito rappresenta una deroga al principio di separazione dei poteri: nelle materie in cui essa è prevista, da un lato, mancano margini di valutazione riservati alla sola amministrazione, dall'altro, il giudice ha il potere non solo demolire l'atto impugnato, ma anche riformarlo o sostituirlo in tutto o in parte [22].

Così la verifica censoria era sottratta allo spazio discrezionale dell'amministrazione e nella prassi l'opinabilità della valutazione contenutistica ha prodotto frequentemente decisioni opposte delle Commissioni di revisione e dei giudici amministrativi. A complicare ulteriormente il quadro vi è il fatto che i giudici amministrativi talvolta sono stati aditi da associazioni di consumatori. A costoro è stata riconosciuta la legittimazione ad impugnare il nulla osta concesso a una determinata pellicola, in quanto portatori autonomi d'una istanza di tutela del buon costume e di tutela dei minori, molto più rigorosa di quella adottata in concreto dall'amministrazione pubblica [23]. Manca infatti un comune sentire rispetto a ciò che s'intende per buon costume, per tutela dei minori e per libertà d'espressione artistica, rivestendo sempre grande peso la formazione e le convinzioni personali di coloro che assumono le decisioni in materia. Il giudizio censorio poggia su concetti storicamente e socialmente condizionati, la cui portata muta nel tempo e nelle diverse realtà sociali [24].

In definitiva, era il giudice, penale per quanto riguarda la censura successiva, o amministrativo per quanto riguarda la censura preventiva, l'interprete e il garante ultimo del buon costume e della tutela dei minori.

4. Suggestioni oltreoceano

In Italia di abolizione del descritto sistema di censura preventiva s'inizia a discutere, anche a livello parlamentare, quasi subito dopo l'entrata in vigore della legge del 1962 [25].

Molteplici le ragioni, giuridiche e non. Come sopra accennato, secondo una parte della dottrina l'istituto della censura non era in linea con l'art. 21 della Costituzione. La tutela del buon costume avrebbe dovuto essere declinata solo come protezione dei minori e, di conseguenza, avrebbe dovuto condurre unicamente a divieti di visione dei film per costoro [26].

Gli operatori del settore, in passato ferventi sostenitori del controllo preventivo, che avevano addirittura sollecitato [27], nel tempo maturarono un atteggiamento di sfiducia nei confronti del doppio binario censorio, penale e amministrativo.

Il meccanismo preventivo risultava superato dai fatti e non più adeguato al comune sentire: negli ultimi decenni vi era stato solo un caso di divieto di proiezione in pubblico, oltretutto poi riformato [28], mentre sempre più ridotta risultava la percentuale di film vietati ai minori.

A ciò s'aggiunse un'evoluzione tecnologica e conseguentemente sociale, relativa soprattutto ai meccanismi di distribuzione delle opere, con lo sviluppo del sistema digitale e delle piattaforme *on line*, che imponeva per lo meno un ripensamento di una disciplina concepita in condizioni di fruizione dei film totalmente differenti.

Inoltre, da anni in tanti altri Paesi il sistema censorio è stato soppiantato da un sistema di classificazione dei film da parte degli stessi privati. Il superamento della censura preventiva in alcuni casi è sancito direttamente dalla Costituzione, come in Germania, la cui legge fondamentale tedesca del 1949 afferma lapidariamente all'art. 5 che "sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio e il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura" (*"Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt"*), oppure in Spagna, dove l'art. 20, comma 2, della Costituzione del 1978 stabilisce che l'esercizio dei "diritti ... alla produzione e alla creazione ... artistica ... non può essere ristretto mediante alcun tipo di censura preventiva" (*"derechos ... a la producción y creación ... artística ... no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa"*) [29].

Ma soprattutto le suggestioni più interessanti arrivano spostando lo sguardo oltreoceano. Negli Stati Uniti non è mai esistita una censura istituzionale, lo Stato è sempre stato privo di alcun potere di controllo e sono state le stesse organizzazioni private ad avere dettato la disciplina in materia. Ciò che è cambiato nel corso del tempo è solo la tipologia di regolazione: introdotte nel 1930, le originarie linee guida di tipo censorio, note come *Hays Code*, dal nome del loro proponente, all'epoca presidente dell'associazione più rappresentativa delle *major* cinematografiche, la *Motion Picture Association of America* (MPAA), stabilivano in maniera puntuale e analitica i contenuti che potessero essere o non essere mostrati sul grande schermo; nel 1968 il codice di autodisciplina venne sostituito, in quanto ritenuto obsoleto e anacronistico, con un regolamento adottato dalla MPAA, inteso più semplicemente a classificare i film in funzione del loro contenuto [30].

La classificazione dei film in funzione del contenuto è effettuata da una commissione di genitori (*CARA Rating Board*), privi d'interessi nell'industria dell'intrattenimento e prescelti dalla MPAA, della quale costituiscono una divisione indipendente [31].

Scopo espresso di questa autoregolazione non è valutare il valore morale delle pellicole cinematografiche sanzionando gli attentati al buon costume, bensì tutelare i minori, fornendo ai genitori le informazioni necessarie (relative a violenza, sesso, droga, linguaggio scurrile) per decidere se un film sia appropriato per i loro figli (*"to provide information to parents to aid them in determining the suitability of individual motion pictures for viewing by their children"*).

Il *movie rating* è di tipo volontario. Nessuna legge obbliga gli operatori cinematografici a sottoporsi a classificazione (anche se con un tipico atto di autolimitazione le *Classification and Rating Rules* adottate dalla MPPA stabiliscono che

la classificazione sia obbligatoria per i film prodotti o distribuiti da soggetti affiliati all'*Association* stessa), i gestori delle sale non hanno alcun obbligo giuridico di proibire ai minori di assistere alla visione di film classificati come vietati nei loro confronti, né vi sono conseguenze legali per i minori o per i loro genitori qualora, ad esempio, un ragazzo che non abbia ancora compiuto 17 anni veda un film classificato come *NC-17- No One 17 and Under Admitted*. Tuttavia il livello d'accettazione del sistema è molto elevato, come avviene del resto per ogni disciplina espressione di *self regulation*. Nei modelli di autoregolazione alla non sanzionabilità sul piano giuridico delle condotte devianti s'accompagnano altre misure di reazione, quali sanzioni di tipo reputazionale, oppure fattuale, come l'esclusione dalla lista degli aderenti all'aggregazione privata [32].

Così accade anche nel mondo dell'industria cinematografica. Infatti il sistema di *rating*, nonostante sia destinato alle famiglie, produce conseguenze d'ordine economico, essendo idoneo di privare i film di una fetta di mercato: gli esercenti non sono disponibili a programmare film privi di classificazione e, in secondo luogo, una determinata catalogazione condiziona la distribuzione delle pellicole, che possono essere condannate alla marginalità, risultando fuori dai grandi circuiti di distribuzione che si oppongono alla loro diffusione. Qualcuno, del resto, ha ritenuto che questo sistema volontario istituzionalizzi una sorta di censura economica, dal momento che gli autori sarebbero indotti (o coartati) ad adattare il proprio film al fine di ottenere una classificazione idonea ad attrarre quanto più pubblico possibile [33].

Negli Stati Uniti vige quindi un sistema di classificazione delle opere cinematografiche fondato sull'autoregolazione, frutto della sintesi degli interessi e delle libertà dei soggetti coinvolti e basato sull'idea che debbano essere le famiglie e non i pubblici poteri ad occuparsi di ciò che sia appropriato dal punto di vista morale per i loro figli, mentre nessun soggetto istituzionale ha titolo ad intervenire all'interno del sistema, essendo tra l'altro prevista la procedura arbitrale per eventuali conflitti che possano insorgere in materia [34].

5. Un reale cambio di paradigma?

Il nuovo *movie rating system* introdotto dal d.lg. 203/2017 non obbedisce al modello anglosassone di *self regulation*, ma dà vita a un complesso sistema misto pubblico-privato, con elementi in parte di *moral suasion* e in parte di tipo tradizionale sanzionatorio [35].

Anzitutto sono stati aboliti i due precedenti poteri amministrativi discrezionali di tipo preventivo, molto invasivi nei confronti delle libertà costituzionalmente garantite di manifestazione del pensiero e d'espressione artistica (artt. 21 e 33 Cost.): il potere di vietare a tutti la visione di un film, che è stato raramente esercitato, ma che svolgeva una rilevante funzione di minaccia al punto da spingere spesso i produttori a far modificare le sceneggiature prima delle riprese, nonché il potere, maggiormente utilizzato, di condizionare il rilascio del nulla osta a tagli e modifiche della pellicola [36].

In secondo luogo, unico obiettivo di pubblico interesse perseguito dalla normativa è la sola tutela dei minori e non più anche la tutela del buon costume degli adulti, conformemente alla centralità data alla protezione dell'infanzia e adolescenza dalla disciplina europea del mercato audiovisivo [37]. Il legislatore dichiara espressamente d'ispirarsi ai principi di libertà e di responsabilità degli imprenditori del settore e dei principali "agenti educativi" (anzitutto, la famiglia) (art. 33, comma 1, della legge; art. 1 del decreto legislativo) e conseguentemente il quadro dei diritti, degli obblighi e dei poteri dei soggetti a vario titolo presenti nel settore cinematografico è mutato rispetto al regime precedente.

a) Da un lato, sono gli operatori (produttori, distributori, o titolari diritti di sfruttamento opera) ad essere responsabilizzati con l'obbligo di classificare la propria opera in base alla fascia d'età del pubblico (artt. 2 e 4). In particolare, rispetto al passato, in cui esistevano solo divieti di visione ai minori di 14 e 18 anni (oltre che il divieto di visione per tutti), è stata introdotta una categoria nuova di opere definibili "non adatte" ai minori di anni 6. Infatti l'accesso sempre più diffuso alle sale cinematografiche anche di bambini molto piccoli rendeva inadeguato il sistema preesistente, in cui la misura minima era costituita dal divieto di visione ai minori di 14 anni. In questa maniera l'attuale classificazione risulta "proporzionata" all'esigenze della protezione dell'infanzia, consentendo di tenere presente la sensibilità e lo sviluppo della personalità propri di ciascuna particolare fascia d'età dei minori (art. 2, comma 2).

In capo agli esercenti delle sale cinematografiche sono poi ribaditi il tradizionale obbligo d'impedire, nel caso di opere classificate come vietate ai minori, che coloro che non abbiano ancora compiuto 14 o 18 anni accedano ai locali, salvo che siano accompagnati dai genitori o dalle persone che esercitano la responsabilità genitoriale, nonché l'obbligo di non abbinare a film alla cui proiezione possono assistere i minori opere di qualsiasi genere o materiali pubblicitari o rappresentazioni di opere di futura programmazione la cui visione sia vietata ai minori (art. 8). Utile ricordare poi che nel sistema precedente, qualora vi fosse stata incertezza sull'età del minore, faceva fede la parola dell'accompagnatore maggiorenne, che non necessariamente era il genitore o l'esercente la potestà genitoriale (art. 5, comma 3, della legge n. 161/1962).

Il sistema di *rating* ha un campo d'applicazione che trascende le sole opere cinematografiche, estendendosi anche alle opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi. Tuttavia, queste particolari opere hanno modalità di fruizione che rendono loro inapplicabili le disposizioni dettate per le opere cinematografiche dal d.lg. 203/2017, specie in

materia di verifiche e controlli. Pertanto lo stesso decreto legislativo demanda a un regolamento dell'Agcom, che ha la signoria sul settore audiovisivo, la disciplina in materia, la quale dovrà essere rispettosa degli esistenti sistemi di classificazioni per giochi e software più diffusi a livello internazionale, quali il PEGI (Pan European Game Information) (art. 10). Compito delicato quello spettante all'Agcom, visto che sussiste un indubbio problema d'individuazione di responsabilità nel mondo digitale e la realtà ha mostrato la totale inadeguatezza degli attuali strumenti di controllo sui social media, essendo quasi impossibile vigilare sui flussi diffusi sul web.

b) Dall'altro lato, i genitori o comunque coloro che esercitano la responsabilità genitoriale sono liberi di accompagnare i propri figli alle proiezioni di film classificati come vietati ai minori di 14 o 18 anni, purché questi ultimi abbiano compiuto, rispettivamente, almeno 12 o 16 anni. Quindi il *rating* è flessibile e parzialmente derogabile; alla base di quest'impostazione vi è l'idea, come visto da tempo fatta propria nei Paesi anglosassoni, che la valutazione in ordine alla sensibilità e al grado di maturità dei minori debba spettare anzitutto alla famiglia e, più in generale, a quelli che il decreto legislativo definisce "agenti educativi". Anche il linguaggio impiegato dal legislatore è significativo: ad esempio, non viene utilizzata l'espressione "opere vietate ai minori di 6 anni", bensì quella di "opere non adatte ai minori di 6 anni". In questo caso non si può parlare propriamente di un divieto, bensì di un mero suggerimento dato ai genitori, seguendo un'impostazione tipica della teoria della "spinta gentile" dei pubblici poteri [38].

Peraltro da tempo questo genere di responsabilizzazione genitoriale sussiste nel caso di trasmissioni televisive, con riferimento alle quali è impossibile immaginare un divieto d'accesso dei minori "a contenuti anche *forti* diffusi in orari di largo ascolto" ed "è uso sollecitare l'impegno delle famiglie anche attraverso avvertenze del tipo *minori accompagnati*" [39]. Inoltre, ancora vigente il precedente regime censorio, i produttori, distributori o concessionari televisivi non avevano l'obbligo, bensì la facoltà di richiedere il nulla osta per la trasmissione televisiva di opere a soggetto e film prodotti per la televisione, mentre i film vietati ai minori di 14 anni, originariamente non trasmissibili fuori dalla fascia oraria fra le ore 23 e le 7, hanno iniziato ad essere trasmessi a tutte le ore del giorno, a condizione che sia assicurato un sistema di *parental control* [40].

La stessa impostazione che fa leva su obblighi di tipo informativo e filtri di carattere familiare contraddistingue ora anche il settore cinematografico, in cui per facilitare il compito degli agenti educativi deve essere data adeguata pubblicità alla classificazione dei film, specie attraverso icone indicanti l'eventuale presenza di contenuti reputati sensibili per la tutela dei minori (sesso, violenza, armi) (artt. 2 e 7).

c) Infine il nuovo sistema non segna affatto una marginalizzazione della sfera pubblica. Permane in capo allo Stato un rilevante potere di controllo sulla classificazione effettuata dagli operatori del settore (artt. 3 e 4), accompagnato e reso effettivo da un potere sanzionatorio (art. 9).

Il *movie rating system italiano* non è volontario, vi è un obbligo di classificazione dell'opera da parte degli operatori e un obbligo di trasmissione dell'opera alla pubblica amministrazione, che è tenuta ad un'attività di verifica. Così, prima della proiezione in sala del film, gli operatori hanno l'obbligo di sottoporre la classificazione da loro effettuata alla neo istituita Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, posta presso la direzione generale Cinema del Ministero a sostituzione delle precedenti sette Commissioni per la revisione cinematografica [41].

Tale Commissione, dopo avere visionato l'opera e assicurato un contraddittorio agli interessati che ne abbiano fatto richiesta, rilascia il proprio parere, che in realtà è un atto di controllo su un atto privato. Il parere potrà confermare oppure modificare la classificazione adottata dall'operatore del settore e l'attività di vigilanza è guidata non più, come in passato, dalla tutela del buon costume, ma unicamente dalla tutela dei minori. Come già accadeva per il precedente sistema, l'atto della Commissione tecnica è una vera e propria decisione, tant'è che la direzione generale Cinema si limita a comunicare agli istanti, con un proprio provvedimento, il parere della Commissione (artt. 3 e 4).

Compare poi, anche qui in analogia con quanto disposto nel vecchio regime, un meccanismo di tutele crescenti: avverso il parere dell'organismo pubblico di controllo è proponibile un'istanza di riesame, di competenza di una sottocommissione diversa rispetto a quella che ha fornito il primo parere, mentre il parere definitivo è impugnabile davanti al giudice amministrativo. Tar e Consiglio di Stato continuano a godere di giurisdizione di merito in materia e sono pertanto i decisori in ultima istanza della correttezza della classificazione dei film effettuata dai soggetti privati o, in altri termini, gli interpreti definitivi della tutela morale dell'infanzia e dell'età evolutiva (artt. 4 e 13, comma 2, lett. b).

Infine, nel precedente regime censorio era stato previsto a tutela della sfera di libertà del singolo il sopra illustrato meccanismo di silenzio-assenso, che però non aveva mai trovato applicazione, dal momento che la pressione degli operatori nel corso del procedimento assicurava sempre tempi rapidi di decisione ed erano pure contemplate particolari procedure d'urgenza, ad esempio nel caso di uscite internazionali. La nuova disciplina continua a prevedere che l'inutile decorso del termine entro cui la direzione generale Cinema deve comunicare il provvedimento agli istanti consenta l'uscita nelle sale cinematografiche dell'opera, ma ciò unicamente nelle more della comunicazione del parere; infatti non è stato configurato un meccanismo di silenzio assenso, essendo espressamente stabilito che la Commissione debba comunque esprimersi, ferma restando la possibilità di attivare procedure d'urgenza, da disciplinare tramite un futuro decreto del direttore generale Cinema [42].

In concreto, potrà dunque accadere che l'opera uscita in sala subisca una modifica della classificazione originaria, a seguito dell'intervento successivo della Commissione. Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha osservato che questa possibilità è un'ulteriore manifestazione del principio di auto-responsabilità, per cui l'operatore che abbia attribuito al proprio film una classificazione (ritenuta) inadeguata *in minus* sarà esposto alle conseguenze reputazionali del successivo intervento della Commissione [43]. Va poi osservato che, come si è già accennato, nel passato recente i casi di film vietati sono stati pochissimi (circa 4-5 l'anno vietati ai minori di 18 anni e circa 50-70 vietati ai minori di 14 anni [44]) e di conseguenza l'eventualità di una Commissione non in grado di decidere nei tempi previsti, oltretutto a fronte di opere già classificate, con motivazione, dagli operatori, è altamente inverosimile.

La nuova disciplina tenta dunque di bilanciare i numerosi interessi, pubblici e privati, in gioco: consentire al film di uscire nelle sale responsabilizzando gli operatori, senza tuttavia che sussista il rischio che permanga in circolazione una classificazione reputata errata dall'amministrazione.

A presidio del nuovo sistema di *rating* è posto un complesso apparato sanzionatorio di competenza prefettizia, come già nel precedente regime. Esso interviene nei riguardi vuoi degli operatori cinematografici, vuoi degli esercenti, nel caso di violazione degli obblighi di classificazione dell'opera, di trasmissione della stessa alla Commissione per la verifica, di comunicazione della classificazione su tutti materiali promozionali, di adeguamento della classificazione a quella verificata dalla Commissione se difforme da quella assegnata dagli operatori nel settore cinematografico, nonché di rispetto della classificazione al momento dell'ammissione del pubblico in sala. Resta ferma la rilevanza penale delle condotte e quindi l'applicabilità della sanzione per violazione dell'art. 668 c.p. nel caso di rappresentazione in pubblico di opere cinematografiche prive di classificazione ovvero che non rispettino la classificazione verificata dalla Commissione [45].

In definitiva, l'avvenuto passaggio da un sistema di censura preventiva al *movie rating system* segna un cambio di paradigma in senso maggiormente rispettoso della libertà d'espressione artistica, che pone l'Italia in linea con gli altri Paesi democratici [46], tuttavia rimane forte la presenza pubblica, cui è demandato un potere di revisione di merito della classificazione operata dagli operatori del settore. Ma solo la prassi consentirà di saggiare la bontà e la tenuta complessiva del sistema.

Note

[1] Per un'analisi puntuale della legge cinema n. 220/2016 e dei relativi decreti delegati cfr. [L. Casini, "Il nastro dei sogni"? Il diritto \(pubblico\) del cinema e dell'audiovisivo](#), in questa Rivista, 2017, 3.

[2] J-L. Douin, *Dizionario della censura nel cinema*, Milano-Udine, 2010, pag. 15.

[3] Passando poi attraverso i r.d. n. 531/1920; r.d. n. 3287/1923; r.d. n. 1848/1926; r.d. n. 773/1931; r.d. n. 635/1940 per giungere infine alla legge n. 161/1962.

[4] Così N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2013, pag. 921 ss.

[5] A. Pace, M. Manetti, *Art. 21*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, 2006, pag. 390 ss.

[6] R. Zaccaria, voce *Cinematografi e cinematografia. II. Censura cinematografica*, in *Enc.Giur.Treccani*, vol. VI, Roma, 1988, pag. 1; P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 1994, pagg. 220-221.

[7] Per gli stampati non è dunque ammessa alcuna forma di controllo preventivo, ma vi è solo la possibilità di un eventuale sequestro successivo alla pubblicazione. Anche la disciplina degli spettacoli teatrali già a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso ha un'evoluzione volta ad abolire la censura preventiva: da un generalizzato obbligo di previo nulla osta ministeriale (l. 3720/1859) si era passato a un obbligo limitato solo ad alcune opere teatrali (l. 161/1962) per giungere poi alla sua soppressione totale (art. 8, comma 5, d.lg. 3/1998).

[8] La composizione delle Commissioni di revisione era poi stata totalmente rinnovata dal d.l. 29 marzo 1995, n. 97, conv. in legge 20 maggio 1995, n. 203.

[9] Sul punto si rinvia ad A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, IX ed., Bologna, 2016, pagg. 163-164.

[10] N. Bassi, *La censura cinematografica*, cit.; parla di concetto giuridico indeterminato a proposito del buon costume G. Gardini, *Le regole dell'informazione. L'età della post-verità*, IV ed., Bologna, 2017, pag. 58 ss.

[11] Fu infatti introdotta una specifica forma di tutela dei minori, consistente nel potere amministrativo di vietare la visione dei film ai minori di 16 anni, con il r.d. 1848/1926; sul punto cfr. [R. Viriglio, La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica](#), in questa Rivista, 2000, 1.

[12] Per un'applicazione di questi criteri cfr. Cons. St., sez. IV, 30 settembre 1988, n. 773, in *Foro it.* 1989, III, pag. 393 ss., in occasione della decisione sul film *Full Metal Jacket*.

[13] La giurisprudenza (Tar Lazio, sez. I, 17 marzo 1995, n. 468) ha avuto modo di precisare che il divieto di visione di un film per i minori di 14 anni non è incompatibile con i riconoscimenti ricevuti dalla pellicola attestanti il suo particolare interesse culturale, dal momento che la rilevanza culturale di un'opera cinematografica non esclude la sua capacità d'incidere negativamente sul pubblico giovanile meno maturo. Cfr. altresì Cons. St., sez. IV, 10 aprile 1998, n. 584, in *Giust. civ.* 1998, pag. 2367.

[14] Così S. Fois, voce *Censura (dir. interno)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1960, vol. VI, pag. 719 ss.

[15] R. Zaccaria, voce *Cinematografi*, cit., pag. 3.

[16] In questo senso P. Caretti, *Diritto dell'informazione*, cit., pag. 198 ss.; R. Zaccaria, *Cinematografi*, pag. 1 ss.; si pensi, ad esempio, a *Il Decameron* (1971) e a *I racconti di Canterbury* (1972) di Pier Paolo Pasolini, che ottenuto il nulla osta amministrativo con divieto ai minori di 18 anni, furono poi oggetto di sequestro da parte della magistratura; parimenti *Ultimo tango a Parigi* (1972) di Bernardo Bertolucci, nonostante il nulla osta con divieto ai minori di 18 anni, fu sequestrato dal sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma con l'accusa di oscenità, confermata poi in Cassazione; cfr. Cass., 20 dicembre 1973, in *Foro it.* 1974, II, pag. 364 ss.

[17] Aldo Moro, Seduta antimeridiana 14 aprile 1947, *Atti dell'Assemblea Costituente*, pagg. 2820-2821, così come riportato da R. Viriglio, *La censura cinematografica*, cit.

[18] A. De Gasperi, *Relazione all'Assemblea Costituente*, in *Leggi-1947*, pag. 296, citato sempre da R. Viriglio, *La censura cinematografica*, cit.

[19] Su questo fenomeno cfr. F. Rimoli, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, pag. 323 ss., che parla di contrattazione sui tagli e sulle modifiche.

[20] Quest'ultima disposizione, più volte modificata e tuttora vigente, non brilla per chiarezza: "Le trasmissioni di cui al comma 1 possono essere rese disponibili dai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta, in deroga ai divieti di cui al comma 1, solo in maniera tale da escludere che i minori vedano o ascoltino normalmente tali servizi, e comunque con imposizione di un sistema di controllo specifico e selettivo che vincoli alla introduzione del sistema di protezione di cui al comma 5, alla disciplina del comma 11 ed alla segnaletica di cui al comma 2" (art. 34, comma 3, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177).

[21] Art. 34, commi 1 e 2, del d.lg. 177/2005, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44.

[22] La decisione del giudice amministrativo, se favorevole alla concessione del nulla osta, "tiene luogo di questo a tutti gli effetti e senza altre formalità" (art. 8, ult. comma, della legge). La giurisprudenza aveva poi chiarito che per esprimere le proprie valutazioni di merito il giudice non era tenuto a ricorrere a consulenza tecnica cinematografica (Cons. St., sez. IV, 10 aprile 1998, n. 583, in *Foro.it* 1998, III, pag. 302 ss.).

[23] Tar Lazio, Roma, sez. II, 14 marzo 2007, n. 2301, con cui il giudice amministrativo aveva introdotto il divieto di visione del film *Apocalypto* ai minori di 18 anni; in tema cfr. A. Marra, *Il caso "Apocalypto". Opera cinematografica e diritti riconosciuti al consumatore*, in *Giur. merito* 2007, pag. 3019 ss.

[24] Si pensi alle opposte determinazioni relative al film *Pulp Fiction*, la cui visione era stata limitata ai minori di 18 anni dalla Commissione di revisione, decisione poi confermata dalla Commissione di riesame e dal giudice amministrativo di primo grado (Tar Lazio, sez. I, 21 aprile 1995, n. 709, in *Foro. it.* 1996, III, pag. 193 ss.), ma non dal giudice d'appello, che vietò il film ai soli minori di 14 anni (Cons. St., sez. IV, 8 febbraio 1996, n. 139, *ivi*, 1996, III, pag. 193 ss.); oppure a quelle relative al film *Arancia Meccanica*, la cui visione venne vietata ai soli minori di 14 anni dal Consiglio di Stato (Cons. St., sez. IV, n. 583/1998, cit.), che riformò il più severo divieto ai minori di 18 anni disposto dalle Commissioni di revisione e dal giudice di primo grado; o, ancora, a quelle relative al film *Totò che visse due volte*, cui fu negato il nulla osta dalla Commissione di primo grado, ma che ottenne il divieto di visione per i minori di 18 anni dalla Commissione di secondo grado, giudizio condiviso dal Tar Lazio e dal Consiglio di Stato (Cons. St., sez. IV, 24 febbraio 2000, n. 1005).

[25] A. Fragola, voce *Cinematografia*, in *Nss.D.I., Appendice*, Torino, 1980, pag. 1178 ss.

[26] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pag. 259 ss.; P. Caretti, *Diritto*, cit., 152 ss.

[27] Negli anni Dieci del secolo scorso l'Unione Italiana Cinematografisti segnalò al governo dell'epoca la necessità d'istituire un ufficio unico competente su tutto il territorio italiano con il compito di effettuare la revisione cinematografica e di rilasciare i relativi nulla osta, proponendo anche di accollarsi le spese di funzionamento dell'ufficio mediante il pagamento di una nuova tassa commisurata al metraggio di ogni singola pellicola cinematografica. Fu così che nacque la prima legge che introdusse la censura cinematografica, la già menzionata legge 785/1913. Per questa ricostruzione cfr. A. Baldi, *Schermi proibiti*, Venezia, 2002, pag. 10, citato da P. Sammarco, *La disciplina della censura cinematografica*, in *Dir. informatica* 2010, pag. 423 ss.

[28] Si tratta del già menzionato *Totò che visse due volte* (1998) di Cipri e Maresco, su cui Cons. St., sez. IV, n. 1005/2000, cit.

[29] Così già negli anni Cinquanta del secolo scorso nella Repubblica federale tedesca la censura statale era stata sostituita da un sistema di autocontrollo delle associazioni cinematografiche. Mediante questo sistema tali soggetti venivano ad autolimitarsi, "esercitando, sostanzialmente, una pubblica funzione, ad essi delegata o consentita dallo Stato"; sul punto cfr. G. Crisci, voce *Cinematografia (disciplina pubblicistica della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1960, vol. VI, pag. 1034 ss.

[30] Le attuali categorie previste dalle *Classification and Rating Rules* (consultabili in <https://www.filmratings.com>) sono: G-*General Audiences* (film per tutti), PG-*Parental Guidance Suggested* (film il cui contenuto è tale da suggerire la presenza di un adulto che accompagni il minore), PG-13-*Parents Strongly Cautioned*, (film il cui contenuto è tale da suggerire fortemente la

presenza di un adulto che accompagni il minore di 13 anni), *R-Restricted* (film vietato ai minori di 17 anni non accompagnati da un adulto) e *NC-17- No One 17 and Under Admitted* (film vietato ai minori di 17 anni).

[31] L'operatore che ritenga che il *rating* assegnato al proprio film sia troppo restrittivo può fare ricorso a un *Appeals Board* (*Article IV-Classification and Rating Appeals Board* delle già menzionate *Classification and Rating Rules*).

[32] Sul fenomeno della *self regulation* sia consentito rinviare a M. Ramajoli, *Self regulation, soft regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2016, 2.

[33] Così R. Viriglio, *La censura cinematografica*, cit.

[34] Sull'esperienza americana cfr. P. Sammarco, *La revisione cinematografica e il controllo dell'audiovisivo. Principi e regole giuridiche*, Bologna, 2014, pag. 167 ss.

[35] Sul connubio tra disciplina pubblicistica e disciplina privatistica che caratterizza l'attuale diritto dell'audiovisivo cfr. L. Casini, *"Il nastro dei sogni"?*, cit.

[36] Una lunga lista di film italiani che hanno subito tagli è riportata da J-L. Douin, *Dizionario della censura nel cinema*, cit., pagg. 320-328.

[37] Cfr., in tema, L. Musselli, *Televisione e minori: tutela pubblicistica*, Milano, 2009, spec. pag. 33 ss.

[38] Sulla quale cfr., per tutti, R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, 2009.

[39] Per queste osservazioni cfr. Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, 30 ottobre 2017, pag. 6.

[40] Cfr., da ultimo, del. 22 luglio 2011, n. 220/11/CSP, della Commissione Servizi e Prodotti dell'Agcom, n. 148/11/CSP del 30 maggio 2011; sulla disciplina in materia cfr. anche *supra*, nt. 20 e nt. 21.

[41] Come già avveniva nel precedente sistema, i membri della Commissione, di nomina ministeriale, sono soggetti a vario titolo coinvolti nel settore: esperti di diritto, cinema, pedagogia, psicologia, psichiatria e sociologia, esponenti delle associazioni dei genitori e delle associazioni per la protezione degli animali (art. 3, comma 3).

[42] "Entro venti giorni dalla data di ricezione dell'opera, la direzione generale Cinema, con proprio provvedimento, comunica ai soggetti istanti il parere della Commissione circa la classificazione. Decorso inutilmente il termine di cui al primo periodo, nelle more della comunicazione del parere della Commissione, *la quale è tenuta comunque ad esprimersi*, il produttore o il distributore o chi ne abbia titolo può far uscire l'opera nelle sale cinematografiche" (art. 4, comma 4; corsivo aggiunto).

[43] Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, 30 ottobre 2017, pagg. 8-9.

[44] Per questi dati cfr. <https://www.cinema.beniculturali.it/FilmeRevisione/database-nulla-osta-film>.

[45] Per quanto riguarda poi il diverso versante della censura repressiva, in questa sede può essere solo accennata l'autorevole opinione (P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., pag. 261), secondo cui l'abolizione del nulla osta per gli adulti renderebbe, con riferimento a quest'ultimi, del tutto inutile l'art. 528 del codice penale.

[46] Cfr. da ultimo, per quanto riguarda la Francia, il *Décret n. 2017-150 du février 2017 relatif au visa d'exploitation cinématographique*, che ha modificato il *Code du cinéma et de l'image animée*, consultabile in <https://www.legifrance.gouv.fr>.