

# La censura cinematografica oggi: dalla revisione alla classificazione dei film\*

di Alfredo Contieri

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'art. 21 della Costituzione e la sua tardiva attuazione: La legge 21 aprile 1962, n. 161. – 3. Un sistema durato per più di cinquanta anni: La censura cinematografica tra giudice amministrativo e giudice penale. – 4. La necessità del cambiamento. – 5. La legge delega (l. 14 novembre 2016, n. 220) e il decreto delegato (d.lgs. 7 dicembre 2017, n. 203): l'abolizione della censura per gli adulti. – 6. Il procedimento di verifica della proposta privata di classificazione. Inquadramento giuridico e brevi conclusioni.

## 1. *Introduzione*

Il 5 aprile 2021 tutti i quotidiani italiani riportavano con grande enfasi la notizia della “fine della censura in Italia”, a seguito di un decreto del Ministro della Cultura Dario Franceschini, che aveva istituito la Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche. Nel comunicato del Ministero si affermava che doveva considerarsi “definitivamente superato quel sistema di controlli e interventi che consentiva ancora allo Stato di intervenire sulla libertà degli artisti”.

In realtà, il nuovo sistema era stato previsto sin dal 2016, dalla fondamentale legge n. 220 sul Cinema e l'Audiovisivo e analiticamente disciplinato dal d. lgs. n. 203 del 2017, ma è entrato in vigore solo nel 2021 con la nomina dei componenti della Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche.

Tale Commissione, istituita presso la Direzione Generale Cinema del MIC, ha il compito di verificare la corretta classificazione delle opere cinematografiche proposta da parte degli operatori del settore.

All'antico sistema della *revisione*, (comunemente definito della *censura*) il cui impianto, risalente addirittura al 1914, agli albori del cinema, non è significativamente mutato sino ai giorni nostri, si è sostituito quello della *classificazione*.

Infatti, prima della recente riforma, lo schema procedimentale della revisione (obbligo di ottenere un nulla osta per la proiezione in pubblico di un film, rilasciato sulla base di un parere vincolante di un organo collegiale, possibilità di chiedere un riesame da parte di un organo di secondo grado, uso del termine revisione in luogo di censura,) si è conservato a lungo, poiché i cambiamenti più significativi, pur nella diversità dei valori e dei principi ordinamentali e delle forme istituzionali succedutisi nel nostro paese, hanno

\*Questo lavoro costituisce una rielaborazione di un contributo pubblicato negli *Scritti in onore di Maria Immordino*, I, Napoli, 2022.

riguardato esclusivamente la composizione delle commissioni, l'ampiezza e i contenuti del controllo.

Per comprendere il significato e la portata del nuovo sistema è necessario partire da quello precedente, risalente ai primi anni 60, per descriverne le numerose criticità e le crepe che il trascorrere del tempo, l'evoluzione del costume, la diffusione di diverse forme di fruizione del prodotto audiovisivo, come i *social media* e le piattaforme televisive *on demand* avevano da tempo messo a nudo<sup>1</sup>.

## 2. *L'art. 21 della Costituzione e la sua tardiva attuazione: la legge 21 aprile 1962, n.161*

Con la caduta del regime fascista, a parte l'abolizione (con d.lgt. 5 ottobre 1945, n.678) di un ulteriore nulla osta che era stato introdotto nel 1939, una forma di autorizzazione alla produzione del film rilasciata sulla base di un controllo preventivo sul copione, ci si mosse su una linea di assoluta continuità con l'impianto normativo precedente, in quanto ci si limitò a trasferire le competenze in materia di censura cinematografiche del disciolto Ministero della Cultura Popolare alla Direzione Generale dello Spettacolo, istituita presso la Presidenza del consiglio dei Ministri (con d.lgt. 5 luglio 1945, n. 416). Oltre agli aspetti procedurali già ricordati, vennero confermate così anche le cause di diniego del nulla osta, risalenti in larga massima ad un regolamento del 1923, quali il contrasto dell'opera, con la morale, l'ordine pubblico ed il prestigio della nazione a cui si era aggiunto nel 1927 (con la l. 16 giugno 1927, n.1121) la possibilità da parte della Commissione di revisione di esprimere un parere negativo, per l'assenza di "sufficienti requisiti di dignità artistica così nella trama del soggetto, come nella esecuzione tecnica" esercitando, quindi, anche un controllo sulla qualità dell'opera.

Ovviamente, venne confermata anche la previsione della possibilità di vietare la visione delle pellicole ai minori di anni 16 introdotta dalla legislazione sulla pubblica sicurezza. (r.d. 6 novembre 1926, n. 1848 e T.U. 18 giugno 1931, n. 773).

Questo apparato normativo, omogeneo e sperimentato, sebbene sorto al fine di rafforzare il controllo politico del regime sulla società, e di vietare ogni forma di dissenso attraverso il cinema, trovò in sede di Assemblea Costituente un clima incline alla sua sostanziale conservazione.

---

<sup>1</sup> La letteratura sulla censura è amplissima. In questa sede è opportuno, per il momento rinviare ai seguenti Autori e alla bibliografia ivi citata: S. FOIS, *Censura, (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano 1960, 721; P. CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994, 137, ss; R. VIRGILIO, *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, in *www.aedon.it*, 2000; N. BASSI, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2013; A. BARIN, *L'evoluzione del linguaggio cinematografico*, in A. BARIN (a cura di), *Che cosa è il cinema*, Milano, 1991, 77, 92 (trad. it); M. RAMAJOLI, *Cinema e libertà: dalla censura preventiva al movie rating system*, in *www.aedon.it*, 2018.

L'art. 21 della Costituzione è espressione di un orientamento favorevole alla censura anche se ne riduce il raggio di azione al solo criterio del buoncostume.

Infatti, a fianco al riconoscimento del diritto di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni mezzo di diffusione, (1° comma) la norma costituzionale vieta di sottoporre ad autorizzazione o censura la stampa (2° comma), ma proibisce le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume e dispone che “La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le loro violazioni” (6° comma).

L'imposizione di un divieto di autorizzazione e censura alla stampa e la contestuale previsione di adeguate misure di prevenzione nei confronti di manifestazioni e spettacoli contrari al buoncostume, hanno portato la dottrina a considerare, *a contrario*, che le misure di prevenzione debbano consistere proprio in autorizzazioni o censure<sup>2</sup>.

Tuttavia, il valore tutelato dalla norma costituzionale è solo il buoncostume, da considerarsi quindi come unico limite alle manifestazioni e agli spettacoli, che si aggiunge, ovviamente alla tutela dei minori, prevista da un'altra norma della Costituzione, l'art. 31, 2° comma.

Si è discusso se l'art. 21, 6° comma, oltre a legittimare la censura<sup>3</sup>, imponga al legislatore di mantenerla per prevenire le violazioni del buoncostume<sup>4</sup> oppure la renda facoltativa, secondo valutazioni di opportunità<sup>5</sup>, anche alla luce della evoluzione del costume e della morale.

Qualche autorevole studioso ha anche sostenuto che il limite del buoncostume dovrebbe riferirsi esclusivamente alla tutela morale dei minori poiché sarebbe in contrasto con lo stesso art. 21 della Costituzione vietare la proiezione di pellicole ad un pubblico adulto, in grado di scegliere se rendersi o meno destinatario di spettacoli contrari al buoncostume<sup>6</sup>. Alla base di tale opinione vi era la convinzione che la protezione del pudore e della decenza dei maggiorenni può rivelarsi “un errore di fondo perché attiva un circuito di repressione che conduce alla negazione di tutte le libertà”<sup>7</sup>.

Certamente, in sede di Assemblea Costituente la norma venne approvata con l'intento di conservare la censura, anche nei confronti degli adulti, seppur limitandone l'estensione alla tutela del buoncostume, su iniziativa della Demo-

<sup>2</sup> S. FOIS, *Censura*, cit., 728.

<sup>3</sup> R. ZACCARIA, *Censura, (ad vocem), Cinematografica e Cinematografia*, in *Enc. Giur.*, vol. VI, Roma, 1988, 2.

<sup>4</sup> In tal senso, A. PACE, M. MANETTI, *sub Art. 21*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (fondato da), Bologna, 2006, 390 ss.

<sup>5</sup> R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 2; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 1994, 220 – 221.

<sup>6</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 259 ss.; ID., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, 99 ss.

<sup>7</sup> P. BARILE, *Diritti*, cit., 260.

crazia Cristiana. Illuminanti, in proposito gli interventi di Moro: “almeno per gli spettacoli e per le altre manifestazioni che urtino contro il buonc Costume, sia ammessa non solo una severa repressione, ma anche la possibilità di una prevenzione adeguata e immediata”; di Andreotti: “La legge può introdurre certe misure di garanzia collettiva di fronte alla produzione cinematografica (...) e dico esplicitamente che a ciò si è mossi dalle guarentigie della pubblica moralità e della protezione della gioventù” e dello stesso De Gasperi, relatore della legge del 1947 sulla necessità della censura “in vigore in tutti i paesi del mondo, perché dappertutto lo Stato (...) vigila e garantisce la moralità dello spettacolo cinematografico”<sup>8</sup>

Sebbene il potere di prevenzione fosse limitato agli spettacoli contrari al buonc Costume, il legislatore ordinario per molto tempo non si adeguò affatto a tale fondamentale prescrizione, ritenendola meramente programmatica e non immediatamente precettiva<sup>9</sup>, preferendo, ricorrere alla soluzione più facile, quella di conservare le norme vigenti in materia di censura (art. 28, l. 29 dicembre 1949, n. 958), determinando così una situazione di indiscutibile contrasto con l’art. 21 della Costituzione, al punto che veniva in giurisprudenza ritenuto “scontato che, nonostante l’art. 21 della Costituzione il nulla osta potesse essere negato anche per motivi di ordine pubblico”<sup>10</sup>.

Fino alla legge n. 161/1962, il nulla osta poteva essere negato “alle manifestazioni offensive del pudore, della morale, del buonc Costume, della pubblica decenza, contrarie al decoro o alla reputazione nazionale, capaci di turbare i buoni rapporti internazionali, offensive del decoro e del prestigio delle istituzioni o autorità pubbliche o della reputazione dei privati cittadini, alle manifestazioni che costituiscono istigazione o apologia di reato, che eccitano al disprezzo delle leggi o siano di scuola o di incentivo al delitto, che incitano all’odio o all’avversione tra le classi sociali, che siano contrarie al sentimento nazionale o religioso, che descrivono scene o fatti impressionanti o crudeli, che siano contrarie all’ordine pubblico o possano turbarlo”<sup>11</sup>. In definitiva, non si era molto lontani dalla prima disciplina del 1914, nonostante l’evoluzione in senso democratico dello Stato repubblicano<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Interventi di Aldo Moro, seduta antimeridiana 14 aprile 1947, in *Atti dell’Assemblea costituente*, ivi, 2812, di Alcide De Gasperi, *Relazione all’Assemblea costituente in leggi 1947*. Tutti gli interventi richiamati sono riportati da R. VIRGILIO, *La censura*, cit., 7- 8.

<sup>9</sup> Cass. Sez. III, 12 ottobre 1950, in *Giur. cost.*, 1951.

<sup>10</sup> N. BASSI, *La censura*, cit., 928, che rinvia a Cons. St., Sez. I, parere 21 novembre 1961, n. 2032, in *Cons. St.*, 1962, I, 1960.

<sup>11</sup> Quest’elenco è tratto da S. FOIS, *Censura*, cit., 730 e costituisce un’efficace sintesi dei divieti contenuti nelle varie disposizioni vigenti all’epoca dello scritto dell’Autore.

<sup>12</sup> Sottolinea l’incompatibilità di tale congerie di divieti con l’art. 21 della Costituzione, S. FOIS, *Censura*, cit., 730, anche con riferimento al potere di negare il nulla-osta “ove nella manifestazione teatrale e cinematografica si riscontrino elementi di turbativa dell’ordine pubblico”.

Solo con l'entrata in vigore della legge n. 161 del 1962, venne attuato il dettato costituzionale e il buon costume divenne l'unico possibile motivo di diniego di nulla osta alla proiezione di un film a un pubblico adulto.

Erano sottoposte al controllo, dapprima da parte del Ministero del Turismo e Spettacolo e in seguito da parte del Mibact, ed in particolare dalla Direzione Generale Cinema, tutte le pellicole destinate alla proiezione in pubblico e all'esportazione. Il nulla osta era emesso dal Ministero su parere vincolante della Commissione di primo grado o di secondo grado in caso di diniego della prima e di istanza di riesame. Le Commissioni erano composte da soggetti qualificati quali professori di diritto, di psicologia dell'età evolutiva, di pedagogia, esperti di cinema, e da rappresentanti delle categorie interessate, associazioni di genitori ecc.

Sull'istanza di nulla osta si pronunciava la Commissione di primo grado. Trascorsi venti giorni dal deposito del film senza che la Commissione si fosse espressa, il richiedente poteva notificare una diffida al Ministero a provvedere e trascorsi ulteriori dieci giorni senza che fosse stato comunicato alcun provvedimento, il nulla osta si intendeva concesso.

La legge del 1962 aveva così previsto, probabilmente per la prima volta nel nostro ordinamento, il silenzio assenso. Altrettanto innovativa rispetto ai tempi era la possibilità per il richiedente di chiedere di essere ascoltato per "promuovere" le ragioni del film al fine di convincere la Commissione, che era tenuta a convocarlo, a non emettere un parere negativo (art. 4). Venne dunque introdotta una forma di partecipazione al procedimento in applicazione del principio del contraddittorio, molti anni prima dalla legge 7 agosto 1990, 241<sup>13</sup>.

Tuttavia, questa forma di contraddittorio, sebbene innovativa da un punto di vista procedimentale, nella prassi, come si vedrà, poteva diventare la sede nella quale il richiedente negoziava o più spesso la Commissione imponeva tagli a parti o a singole scene quale condizione per evitare il parere negativo o il divieto ai minori. Se la Commissione di primo grado adottava un parere negativo l'istante poteva proporre ricorso alla Commissione di secondo grado entro venti giorni dalla comunicazione del giudizio negativo.

Il riesame poteva concludersi con un parere positivo con conseguente rilascio di nulla osta o, in caso di conferma del parere di primo grado, veniva emesso il provvedimento di diniego che doveva essere ampiamente motivato.

Contro il provvedimento di diniego era previsto ricorso, al giudice amministrativo, al Consiglio di Stato secondo la legge del 1962, al TAR secondo la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successivamente il Codice del Processo Amministrativo. Questo tipo di ricorso rientra nella giurisdizione di merito, per cui il giudizio del giudice amministrativo si sovrapponeva a quello delle due commissioni,

---

<sup>13</sup> Mette in luce il carattere innovativo sul piano procedimentale della legge, N. BASSI, *La censura*, cit., 929-930.

potendosi così creare altri due gradi di giudizio relativi alla compatibilità della pellicola con i valori tutelati dalla legge, che erano il buon costume e la tutela dei minori

Sul primo aspetto è opportuno richiamare testualmente l'art. 6 della legge, secondo il quale la Commissione “*dà parere contrario, specificandone i motivi: alla proiezione in pubblico, esclusivamente ove ravvisi nel film, sia nel complesso, sia in singole scene o sequenze, offese al buon costume*”. “*Il riferimento al buon costume contenuto nel primo comma si intende fatto ai sensi dell'art. 21 della Costituzione*”.

L'uso da parte del legislatore dell'avverbio “*esclusivamente*” sta a indicare il chiaro intento di circoscrivere solo a tale campo ogni potere censorio e di abbandonare per sempre altri criteri che in passato avevano orientato l'attività della Commissione, come soprattutto la tutela dell'ordine pubblico, che così scompare per sempre dal raggio d'azione della revisione delle pellicole. D'altra parte, il rinvio all'art. 21 non era accompagnato da ulteriori specificazioni e indicazioni per l'interprete, idonee ad orientarlo verso parametri più precisi<sup>14</sup>. L'assenza di punti di riferimento normativi nell'individuazione del perimetro del concetto di buoncostume ha indotto la dottrina ad ancorare la nozione alla omonima definizione penalistica di buoncostume<sup>15</sup>, sul presupposto che proprio il richiamo all'art. 21 della Costituzione dovesse orientare l'interprete a seguire un parametro comune, applicabile sia all'attività di prevenzione che a quella di repressione<sup>16</sup>, dovendo ritenersi che l'art. 21, 6° comma faccia riferimento ad una nozione unitaria.

Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, “il buoncostume risulta da un insieme di precetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, la inosservanza dei quali comporta in particolare la violazione del pudore sessuale” “sia fuori, sia soprattutto nell'ambito della famiglia, della dignità personale che con esso si congiunge e del sentimento morale dei giovani”<sup>17</sup>. In un'altra sentenza, meno remota, la n. 368 del 27 settembre 1992, la Corte elabora una nozione di buoncostume, come valore condiviso dalla collettività, e non espressione del singolo<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 4, il quale parla di formula “aperta” dell'art. 21, che avrebbe richiesto “una definizione maggiore ad opera del legislatore”.

<sup>15</sup> P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, 92; R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 5; secondo G. FIANDACA, *Buoncostume, (ad vocem), Moralità pubblica e buoncostume (Dir. pen)*, in *Enc. Giur.*, vol. V, Roma, 1, “il buoncostume consiste nell'insieme delle regole esterne di comportamento che stabiliscono che è socialmente approvato (o tollerato) specie riguardo alla sfera delle relazioni sessuali tra individui”.

<sup>16</sup> Oltre al già citato scritto di P. BARILE, cfr. A.G. ARABIA, *Lo spettacolo*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto Amministrativo Spec.*, tomo II, Milano, 2003, 1618; R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 5.

<sup>17</sup> Corte Cost., 19 febbraio 1965, n. 9.

<sup>18</sup> La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 368/1992, ha affermato che il buoncostume, essendo un limite che l'art. 21 contrappone alla libertà dei singoli individui “è diretto (...) a

Il principale parametro di riferimento al fine della individuazione di cosa debba considerarsi come contrario al buonc Costume è stato individuato dalla giurisprudenza penale nel comune sentimento del pudore. Considerando che il pudore si esprime “in una reazione emotiva, immediata ed irreflessa di disagio, turbamento e repulsione (...) poiché tale reazione è emotiva e variabile di tono, in relazione alle varie componenti della comunità e alle esigenze morali e alla evoluzione del costume, la legge ha commisurato la tutela del pudore al sentimento di esso diffuso nella comunità stessa”<sup>19</sup>. Il concetto va dunque messo in relazione “al comune modo di sentire, (...) e va determinato non in rapporto alla mutevole e particolare sensibilità dei singoli, bensì in base al normale sentimento della collettività in un determinato momento storico”<sup>20</sup>.

Il riferimento al sentimento medio della comunità attribuisce al comune senso del pudore e alla parallela nozione di buonc Costume il carattere della mutevolezza, della possibilità di evolversi in relazione ai cambiamenti della morale comune, con il passare del tempo. Si tratta dunque di una nozione dinamica che va interpretata attraverso un continuo aggiornamento in ragione “della sua mutevolezza con il divenire dei costumi e con l’evoluzione del pensiero medio dei consociati nel momento storico in cui avviene il fatto incriminato (cosiddetto criterio storico-evolutivo)”<sup>21</sup>.

Il criterio del buonc Costume ha costituito per le varie commissioni un metro di giudizio flessibile, che si è evoluto con il mutare dei costumi, ed inoltre, essendo ancorato alla sensibilità morale dell’uomo medio, non richiedeva alcuna competenza tecnico-specialistica<sup>22</sup>.

Il sistema di revisione introdotto dalla legge del 1962 attribuiva alla Commissione anche il potere di imporre il divieto di visione ai minori di 14 o 18 anni.

Alla tutela del buonc Costume, di cui all’art. 21, 6° comma Cost., si affiancava la tutela dei minori in applicazione dell’art. 31 Cost., che, come si è detto, già era stata introdotta in epoca fascista.

Secondo la legge la visione ai minori poteva essere vietata (art. 5) in relazione alla “particolare sensibilità dell’età evolutiva” e alle “esigenze della sua tutela morale”.

---

significare un valore riferibile alla collettività in generale, nel senso che denota le condizioni essenziali che, in relazione ai contenuti morali e alle modalità di espressione del costume sessuale in un determinato momento storico siano indispensabili per assicurare, sotto il profilo considerato, una convivenza sociale conforme ai principi costituzionali in violazione della tutela della dignità umana e del rispetto reciproco tra le persone”.

<sup>19</sup> Cass. pen., sez. III, 7 giugno 1976, n. 1809; Cass. pen., sez. VI, 15 gennaio 1971, n. 22; Cass. pen., sez. I, 5 luglio 1967, n. 1172; Cass. pen., sez. III, 19 settembre 1988, n. 1977.

<sup>20</sup> Cass. pen., sez. I, n. 1172/1967.

<sup>21</sup> Cass. pen., sez. III, 3 febbraio 1984, n. 5308, fattispecie riguardante il film “Caligola” ritenuto in quell’occasione osceno, pur in un contesto di affievolimento del comune senso del pudore e di evoluzione dei costumi.

<sup>22</sup> N. BASSI, *La censura*, cit., 931; cfr. anche M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 2.

Tuttavia, il decreto attuativo della legge n. 161, con l'intento di specificare il contenuto della legge ha ampliato le cause di divieto ai minori individuandole in tutti i casi in cui i film, pur non costituendo offesa al buoncostume “contengano battute o frasi volgari; indulgano 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 rappresentati in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentano l'odio o la vendetta; presentino crimini in forma tale da indurre all'imitazione o al suicidio in forma suggestiva” (art. 19, 1° co.).

L'unico criterio per decidere di vietare la visione all'una o all'altra fascia di età era individuato nel decreto esclusivamente nella “gravità” e nella “insistenza degli elementi indicati nel comma precedente” (art. 9, 2° co.).

In realtà l'elencazione contenuta nella fonte secondaria, oltre ad ampliare la disposizione della fonte primaria, superando i propri confini<sup>23</sup>, individuava fattispecie abbastanza vaghe ed indeterminate, rimesse alla sensibilità individuale dei componenti delle commissioni, ai quali venivano riconosciuti ampi spazi di discrezionalità<sup>24</sup>.

Il divieto di proiezione ai minori, e cioè il cosiddetto nulla-osta condizionato, nella versione originaria della legge del 1962 (art. 13) comportava anche il divieto di trasmettere in televisione il film vietato. La norma è stata più volte modificata<sup>25</sup>, con la previsione di fasce protette e orari in cui possono essere trasmessi i film vietati ai minori, anche in ragione dell'aumento dei canali televisivi dovuto all'avvento delle trasmissioni satellitari, del digitale terrestre, delle piattaforme intervenute negli ultimi decenni.

### 3. *Un sistema durato per più di cinquanta anni: la censura cinematografica tra giudice amministrativo e giudice penale*

Nel lungo periodo in cui è stata vigente la legge del 1962, si è costantemente ritenuto nell'opinione generale necessario proteggere i minori da spettacoli contrari al buoncostume, inteso principalmente come tutela morale in relazione alla sfera sessuale, ma al tempo stesso, nella coscienza sociale si è sempre più diffusa una visione contraria alla esistenza di uno Stato censore, guardiano e custode della morale e del buoncostume, dotato del potere di vietare la visione di spettacoli ai cittadini adulti. In altre parole, è sempre stato fortemente controversa e discussa l'attribuzione al Ministro del potere di negare il nulla osta alla

<sup>23</sup> R. VIRGILIO, *La censura*, cit., 9; R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 2.

<sup>24</sup> R. VIRGILIO, *La censura*, cit., 9.

<sup>25</sup> Sono nel tempo intervenuti l'art. 15, comma 11, della l. 6 agosto 1990, n. 223, l'art. 34, comma 3, del d.lgs. 21 febbraio 2005, n. 277, modificato dal d.lgs. 15 marzo 2010, n. 44.

proiezione di un film nelle sale cinematografiche, vietandone la visione anche a un pubblico adulto.

Nei fatti questo potere è stato raramente esercitato; sembrerebbe che solo in due casi il Ministero abbia negato il nulla osta alla proiezione di film in pubblico, perchè considerato un'offesa al buoncostume<sup>26</sup>.

A ben vedere, tale risultato non si spiega soltanto con l'affermarsi di una concezione volta sempre più a far prevalere il diritto di manifestazione del pensiero o la libertà dell'arte su un anacronistico Stato custode della morale. La spiegazione va cercata soprattutto tenendo presente che il divieto di proiezione in pubblico era previsto ove l'opera cinematografica fosse stata considerata nel suo complesso o anche solo in singole scene o sequenze un'offesa al buoncostume (art. 6, l. n. 161/1962). A sua volta il regolamento di esecuzione disponeva che la "commissione può sospendere la espressione del parere invitando il richiedente a modificare singole scene o sequenze o battute". E ciò è proprio quello che avveniva spessissimo. Per evitare il diniego di nulla osta i produttori o i distributori contrattavano con la Commissione i tagli alle scene che potevano essere giudicate offensive del buoncostume. Si apriva così una forma di trattativa, a danno dell'integrità dell'opera, nella quale le case di produzione, allo scopo di scongiurare il diniego di nulla osta e i conseguenti disastrosi danni economici si prestavano, spesso avendo preventivamente acquisito il consenso del regista, a praticare una forma di autocensura, altrimenti definita "censura economica"<sup>27</sup>, in quanto finalizzata a salvaguardare l'investimento fatto per la produzione del film.

La partecipazione al procedimento riconosciuta dall'art. 4 della legge, consistente in una forma di contraddittorio con la commissione su richiesta dell'interessato, spesso si riduceva proprio ad una negoziazione tra le parti sulle scene da tagliare o su singoli fotogrammi da abolire<sup>28</sup>.

Ciò accadeva maggiormente allorché era in discussione il divieto ai minori di 18 o 14 anni, e cioè il rilascio di nulla osta condizionato.

Anche in tale caso l'autocensura veniva praticata dal produttore per evitare i minori incassi derivanti dalla visione del film da parte di una cerchia più ristretta di pubblico nelle sale.

La trattativa sui tagli poteva essere particolarmente complessa e vivace, sia per la pluralità e varietà delle già ricordate cause di diniego alle quali la commissione poteva fare ricorso per imporre il divieto ai minori (elencate nel regola-

---

<sup>26</sup> Si tratta di film "*Totò che visse due volte*" del 1997 di Daniele Cipri e Francesco Maresco (comunque ammesso nelle sale a seguito di sentenza del Consiglio di Stato che lo classificò come vietato ai minori di 18 anni) e "*Il ritorno*" di Jens Sorgen Thorsen del 1993. Sul punto, R. VIRGILIO, *La censura*, cit., 2

<sup>27</sup> R. VIRGILIO, *La censura*, cit., 9; F. RIMOLI, *La libertà dell'arte dell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, 323-324.

<sup>28</sup> F. RIMOLI, *La libertà*, cit., 323; sul punto M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 19.

mento di esecuzione della legge) sia per l'assenza di criteri chiari e definiti, idonei a orientare la Commissione nello stabilire se il divieto dovesse essere limitato ai minori di 14 anni o esteso ai minori di 18.

Dinanzi ad un potere autoritativo dotato di così ampia discrezionalità, i produttori si sentivano costretti a tagliare scene o sequenze, operazione che costituiva comunque il male minore rispetto alla prospettiva di nulla osta condizionato.

La censura economica finiva comunque per impedire a tutti e non solo ai minori, la visione del film nella sua versione originale, poiché nelle sale la versione mutilata dei tagli veniva proiettata anche per il pubblico adulto.

Sicché, la censura a tutela dei minori si trasformava in censura per gli adulti.

Con l'emanazione di un provvedimento di diniego di nulla osta o più frequentemente di nulla osta condizionato si poteva aprire un nuovo scenario, se, la questione veniva poi portata dinanzi al giudice amministrativo, TAR ed eventualmente Consiglio di Stato, in sede di giurisdizione di merito, oggi prevista dall'art. 134 lett. e) del Codice del Processo Amministrativo.

In questa materia, in sede di giurisdizione di merito, la già ricordata ampiezza dei margini delle valutazioni discrezionali e tecnico discrezionali, per l'assenza di precisi criteri valutativi, insieme al carattere opinabile dei giudizi, legati alla cultura e alla sensibilità individuale di chi li esprime, hanno determinato nella casistica giurisprudenziale il proliferare di decisioni del tutto difformi da quelle delle Commissioni di revisione. In questi casi, infatti il sindacato sulla discrezionalità non è rimasto all'esterno del potere, ma il giudice ha espresso le proprie valutazioni soggettive che, secondo l'ordinamento, prevalgono su quelle dell'amministrazione.

È anche opportuno sottolineare che, poiché il principale, se non unico criterio di giudizio, anche nei casi di impugnazione di nulla osta condizionato, era il buoncostume, materia per così dire, non specifica, il giudice amministrativo si è fatto interprete dei valori morali del suo tempo, spesso visionando direttamente il film ed esprimendo le proprie valutazioni, anche disponendo il taglio di scene senza ricorrere a esperti e consulenti tecnici<sup>29</sup>.

In questo clima sono quindi maturate decisioni giurisdizionali del tutto opposte alle valutazioni delle Commissioni di revisione e di riesame. È il caso di fare qualche esempio di film famosi: *Arancia Meccanica* di Stanley Kubrick fu dapprima vietato ai minori di 18 anni dalla Commissione di revisione, da quella di riesame e dal TAR Lazio, per poi ottenere la più lieve misura in appello del divieto ai minori di 14 anni<sup>30</sup>; *Pulp Fiction* di Quentin Tarantino ottenne dal Consiglio di Stato la

---

<sup>29</sup> Sottolinea N. BASSI, *La censura*, cit., 933, come il giudice amministrativo, pur partendo dalla premessa che il divieto ai minori potesse fondarsi su ragioni diverse del buoncostume come "la salvaguardia delle loro esigenze educative" ha orientato le proprie decisioni individuando l'interesse da difendere nella "tutela morale dei minori", facendolo così sostanzialmente avvicinare al concetto di buoncostume, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 1965, n. 349.

<sup>30</sup> Cons. Stato, sez. IV, 10 aprile 1998, n. 583.

riduzione a 14 anni del divieto ai minori di 18 anni che era stato sancito dalla Commissione di revisione, da quella di riesame e in primo grado dal TAR Lazio; Infine, il già ricordato film *Totò che visse due volte* di Cipri e Maresco al quale era stato addirittura negato il nulla osta in sede amministrativa, a conclusione di una lunga vicenda giurisdizionale uscì nelle sale con il divieto ai minori di 18 anni<sup>31</sup>.

Si è poi presentato il caso in cui il nulla osta rilasciato dalla Commissione di revisione è stato impugnato da terzi ed in particolare da una associazione di consumatori (Codacons), alla quale è stata riconosciuta la legittimazione ad agire dinanzi al giudice amministrativo. È accaduto al film *Apocalypto*, infine giudicato dal Consiglio di Stato non adatto ai minori di 18 anni poiché ritenuto violento e pericoloso per i più giovani.

L'estensione della legittimazione anche a soggetti che non sono portatori di interessi connessi al buonc Costume e alla tutela morale dei giovani, quale appunto una associazione di consumatori volta a tutelare la sicurezza e la qualità dei prodotti, ha indotto a domandarsi se non sia aperta la strada ad un controllo sociale diffuso sul rilascio dei nulla osta<sup>32</sup>.

A rendere ancor più incerta la sorte del film ha contribuito da grande protagonista anche il giudice penale, la cui funzione è direttamente riconosciuta in Costituzione dall'art. 21, 6° comma.

Del resto, la norma costituzionale fu approvata mentre erano vigenti, e lo sono tuttora, gli artt. 528 e 529 c.p., per cui non c'è mai stato alcun dubbio sul fatto che la repressione degli spettacoli in contrasto con il buonc Costume prevista dal 6° comma della norma costituzionale dovesse consistere nella repressione penale.

L'art. 528, nella versione attualmente vigente, commina la reclusione da tre mesi a tre anni e la multa non inferiore a euro 103 a chi “dà pubblici spettacoli teatrali o cinematografici, ovvero audizioni o recitazioni pubbliche che abbiano carattere di oscenità” prevedendo un aumento di pena se il fatto è commesso “nonostante il divieto dell'autorità”<sup>33</sup>.

A sua volta l'art. 529 considera osceni gli atti e gli oggetti che, secondo il comune sentimento, offendono il pudore (1° comma) ma esclude dalla categoria degli atti osceni “l'opera d'arte”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2000, n. 1005.

<sup>32</sup> In proposito si rinvia alle interessanti riflessioni di N. BASSI, *La censura*, cit., 938 – 939.

<sup>33</sup> Tantissimi i film denunciati per oscenità, fra gli altri: *Mamma Roma* (1962), *La ricotta* (1963), *Teorema* (1968), *Decameron* (1971), *I racconti di Canterbury* (1972), *Salò e le 120 giornate di Sodoma* (1975) di Pasolini, *Blow up* (1966) di Antoniani, *I diavoli* (1970) di Ken Russel, *Soffio al cuore* (1971) di Louis Malle, *La grande abbuffata* (1973) di Ferreri, *Ultimo tango a Parigi* (1972) e *Novecento* (1976) di Bertolucci, *Il portiere di notte* (1974) e *Al di là del bene e del male* (1977) di Liliana Cavani.

<sup>34</sup> A tali norme va aggiunto l'art. 668 (oggi modificato) che punisce chi recita in pubblico o dà in pubblico produzioni teatrali senza averlo prima comunicata all'Autorità e che rappresenta in pubblico pellicole cinematografiche senza averne dato il preventivo avviso all'Autorità o contro il divieto di quest'ultima.

Si è visto lo stretto legame tra buoncostume e comune senso del pudore, nella giurisprudenza costituzionale e penale.

In base agli anzidetti parametri il giudice penale poteva considerare osceno uno spettacolo anche se lo stesso aveva ottenuto il nulla osta della Commissione di revisione<sup>35</sup>.

Il principio fu espresso anche dalla sentenza sul film *Ultimo tango a Parigi* di Bernardo Bertolucci che, come è noto, nel 1976 ne ordinò la distruzione di tutte le copie: “il nulla osta della commissione di censura non ha l’efficacia di escludere la punibilità di uno spettacolo che in effetti sia osceno, né sotto il profilo dell’esercizio di un diritto, né sotto il profilo del difetto dell’elemento psicologico del reato”<sup>36</sup>.

Ruoli del tutto autonomi quello del giudice penale e della Commissione di revisione, con valutazioni spesso divergenti, sebbene, entrambi dovessero giudicare sulla base del medesimo parametro del buoncostume<sup>37</sup>.

Questo sistema, così complesso e articolato, ha determinato problemi di incertezza sul piano giuridico e gravi conseguenze economiche per i privati.

Prima ancora di emettere una sentenza di condanna, il giudice penale ha spesso fatto ricorso a uno strumento ancor più incisivo e dannoso per i produttori e i distributori, quale il sequestro, con conseguente sospensione della proiezione del film per periodi anche lunghi.

Sono famosi i casi di sequestro di film considerati osceni dal giudice penale, quali *Il Decameron* e *I Racconti di Canterbury*, di Pier Paolo Pasolini, il già ricordato *Ultimo Tango a Parigi* di Bernardo Bertolucci, per il quale la condanna di oscenità fu confermata in Cassazione<sup>38</sup>. Ma il sequestro di pellicola è stato disposto anche per il reato di vilipendio della religione di Stato<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Cass. pen., sez. I, 13 marzo 1967, n. 394, “deve considerarsi osceno tutto ciò che offende il comune sentimento del pudore senza che questo concetto di pudore della comunità possa essere sostituito da alcun altro criterio anche se particolarmente qualificato. Ne discende che risponde al delitto di cui all’art. 528 c.p. chi realizza e diffonda un’opera cinematografica di contenuto osceno nel caso in cui l’apposita commissione di censura abbia dato parere favorevole alla diffusione della pellicola. L’autorizzazione amministrativa non vale, infatti, ad escludere il dolo”.

<sup>36</sup> Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 1976, n. 4309; solo 11 anni dopo, nel 1987, una sentenza riparatrice ne consentì nuovamente la proiezione nelle sale.

<sup>37</sup> Cass. pen., sez. III, 4 agosto 1966, n. 1734, “il parere emesso dalla commissione di censura cinematografica, in base al quale sia stato rilasciato il nulla osta per la proiezione di un film, non può essere ritenuto come idoneo a porre in essere una causa di non punibilità. Il nulla osta ministeriale, infatti, attiene alla fase preventiva ed è provvedimento di natura amministrativa. Il sequestro del film, l’eventuale processo penale sono atti di natura giudiziaria ed attengono alla fase repressiva e punitiva, allorché si ravvisano nel film estremi di reato”.

<sup>38</sup> M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., nota 1.

<sup>39</sup> È il caso del *Il pap’occhio* (1980) di Arbore e di *Totò che visse due volte* di Cipri e Maresco.

A conferma della considerazione che si trattava di due mondi separati, a differenza del giudice penale, le commissioni di revisione e il giudice amministrativo non riconoscevano la esimente della opera d'arte prevista dall'art. 529 c.p.<sup>40</sup>, adottando ugualmente la misura del divieto ai minori, ritenuta "non incompatibile con i riconoscimenti ricevuti della 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"<sup>41</sup>.

#### 4. *La necessità del cambiamento*

La situazione di incertezza appena descritta determinò la diffusa convinzione della necessità di un cambiamento del sistema di revisione, anche da parte dei produttori, categoria che in passato aveva sostenuto l'esigenza di un controllo pubblico<sup>42</sup>.

Inoltre, l'evoluzione del costume, i mutamenti della morale e del *comune senso del pudore* avevano reso la società italiana sempre più contraria a riconoscere allo Stato il ruolo di censore, di guardiano e depositario dei valori morali della comunità che impone ai cittadini adulti.

A ciò si aggiunga che, sia in Spagna che in Germania, il divieto di censura sugli spettacoli è solennemente sancito in Costituzione. Infatti, in Spagna l'art. 20 comma 2 della Costituzione sancisce che i diritti connessi alla produzione e alla creazione artistica non possono essere ristretti attraverso alcun tipo di censura. Ancora prima nel 1949 la *Grundgesetz* della Repubblica Federale Tedesca aveva affermato 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". Alla luce di questa disposizione costituzionale "il problema dei rapporti fra libertà di pensiero e censura, sempre complesso e spinoso per il contrasto delle opposte esigenze di interesse generale che sono alla base dei due istituti, è stato superato devolvendo i compiti della censura statale all'autocontrollo delle associazioni cinematografiche, le quali vengono così ad autolimitarsi, esercitando, sostanzialmente, una pubblica funzione ad esse delegate dallo Stato"<sup>43</sup>.

Infatti, l'alternativa alla censura di Stato è la creazione di un sistema di autodisciplina affidato ai privati ed in particolare alle categorie del settore cinematografico.

<sup>40</sup> M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 3.

<sup>41</sup> TAR Lazio, sez. I, 17 marzo 1995, n. 468; cfr. anche Cons. St., 10 aprile 1984, n. 584. Sul punto, M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., nota 1.

<sup>42</sup> R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 6.

<sup>43</sup> Così G. CRISCI, *Cinematografica, (ad vocem), (disciplina pubbl)*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano, 1960, 1022. In questi termini, M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 5 e nota 29.

Il modello più famoso di autovalutazione delle pellicole da parte delle case cinematografiche è quello vigente negli Stati Uniti fin dagli anni 30 del secolo scorso. In questa esperienza si è affermato un sistema di classificazione volontaria da parte degli imprenditori del settore, riuniti nella associazione *Motion Picture Association of America* (MPAA) che si dotò di un codice di disciplina particolarmente analitico e restrittivo<sup>44</sup>, detto Hays Code, dal nome del suo autore.

Il codice Hays fu sostituito nel 1968 da un regolamento approvato dalla MPPA che ha introdotto un sistema del tutto diverso, tendente alla classificazione dei film (*movie rating*) effettuata da una commissione composta da rappresentanti di associazioni di genitori (*Cara Rating Board*) “privi di interessi nell’industria dell’intrattenimento e prescelti dalla MPPA della quale costituiscono una divisione indipendente”<sup>45</sup>. La Commissione può anche classificare una pellicola come non adatta ai minori di 17 anni (*NC 17 rating No One 17 and Under Admitted*). Ma tale classificazione non determina un divieto per i gestori delle sale di ammettere i minori, né per i genitori di farlo rispettare ai propri figli minori. Allo stesso modo, non vi è un obbligo per i produttori e i distributori di sottoporre il film al giudizio della MPPA, se non per i suoi associati.

Tutto il sistema del *Movie rating* si basa sull’adesione spontanea a codici di autodisciplina che, sebbene non vincolanti, trattandosi di una forma di *soft law*, condizionano fortemente le varie categorie che fanno parte della filiera del cinema, come spesso accade in quei casi di *self regulation* nei quali “il livello di accettazione del sistema è molto elevato”<sup>46</sup>.

Il sistema americano non è affatto esente dal fenomeno della censura economica, che anzi è molto diffuso. Ottenere la classificazione di *NC-17 rating* è molto penalizzante per un film perché più difficilmente viene richiesto dalla sale cinematografiche che temono che si possa determinare una riduzione del numero dei potenziali spettatori e anche giornali, radio e televisioni sono meno interessati a pubblicizzarlo<sup>47</sup>.

Tornando all’Italia, era da tempo largamente condivisa la convinzione della necessità della abolizione della censura preventiva nei confronti del pubblico adulto, non più giustificabile, per cui già dalla fine degli anni 70 furono presentate proposte di riforma in Parlamento, anche sul presupposto che, come già chiarito,

<sup>44</sup> Sul punto M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit.; è entrata nella storia del cinema la famosa scena del film *Notorius, l’amante perduta* di Alfred Hitchcock del 1946, in cui il geniale regista inglese, riuscì ad aggirare il ferreo codice Hays, che imponeva che un bacio non potesse durare più di tre secondi. Hitchcock riuscì a far durare addirittura tre minuti il bacio fra i due protagonisti Cary Grant e Ingrid Bergman, utilizzando l’espedito di far durare ogni singolo bacio non più di tre secondi, far pronunciare agli attori qualche battuta del tutto irrilevante per poi riprendere a baciarsi più volte sempre fra intervalli di parole.

<sup>45</sup> Così, M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 4.

<sup>46</sup> Ancora M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 5.

<sup>47</sup> R. VIRGILIO, *La censura*, cit., 4.

l'art. 21 della Costituzione rimette a valutazioni di opportunità del legislatore la permanenza della censura preventiva<sup>48</sup>.

Diverso è ovviamente il discorso per ciò che riguarda la tutela dei minori, prevista come doverosa dall'art. 31 Cost.

I vari tentativi di riforma hanno pertanto avuto in comune l'obiettivo di conservare la censura nei confronti dei minori e invece di abolirla per il pubblico adulto<sup>49</sup>.

Infine, l'evoluzione complessiva del sistema audiovisivo aveva nel tempo reso ineludibile il cambiamento.

Si pensi alla diffusione dei film prodotti per la televisione, destinati alla distribuzione domestica, per i quali non era prescritto il nullaosta, se non come facoltativo a richiesta degli interessati. Il vertiginoso aumento delle produzioni destinate direttamente alle trasmissioni televisive (le cosiddette *fiction*) anche sulle piattaforme a pagamento, e la contemporanea riduzione del pubblico nelle sale cinematografiche rendeva illogica una diversità di regime fondata esclusivamente sulle modalità di fruizione dell'opera e non sui suoi contenuti<sup>50</sup>.

Finalmente, con la legge n. 220 del 2016 (art. 33) si è delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive.

5. *La legge delega (l. 14 novembre 2016, n. 220) e il decreto delegato (d.lgs. 7 dicembre 2017, n. 203): l'abolizione della censura per gli adulti*

L'art. 33 della legge n. 220 si ispira al principio secondo il quale il divieto alla visione dei film debba essere limitato ai soli minori, alla cui tutela è finalizzata la norma. Tale impostazione emerge sin dalla rubrica intitolata “delega al Governo delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo”.

I valori fondanti del nuovo sistema cui doveva ispirarsi il legislatore delegato sono la libertà e la responsabilità, tanto degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo, quanto dei principali agenti educativi, tra i quali, in primo luogo la famiglia, attraverso la sostituzione delle procedure vigenti con un

<sup>48</sup> R. ZACCARIA, *Cinematografica*, cit., 6 e bibliografia ivi richiamata sulle proposte di riforma.

<sup>49</sup> Il più volte richiamato studio di R. VIRGILIO, *La censura*, cit, che risale al 2000, si occupa proprio di esaminare 3 disegni e proposte di legge allora presentate in Parlamento, soffermandosi, in particolare, su quello n. 3180, presentato al Senato dall'allora Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, Walter Veltroni. Sottolinea Virgilio, che “tutti i film continueranno a essere sottoposti alle commissioni, ma non potrà più essere stabilito il divieto assoluto di proiezione in pubblico: un film potrà solo continuare a subire il divieto per i minori”.

<sup>50</sup> N. BASSI, *La censura*, cit., 945.

meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato alla effettività della tutela dei minori. Quindi, un sistema solo parzialmente affidato ai privati, poiché non viene messo da parte il controllo pubblico.

In particolare, vengono individuati i seguenti principi e criteri direttivi (art. 7 della legge):

a) *Introdurre il principio della responsabilizzazione degli operatori cinematografici in materia di classificazione del film prodotto destinato alle sale cinematografiche e agli altri mezzi di fruizione al fine di garantire l'uniformità di classificazione fra i vari prodotti audiovisivi, videogiochi compresi.*

La nuova disciplina deve contemperare i vari interessi coinvolti: tutela dei minori, protezione dell'infanzia e libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica. Già qui si possono fare due osservazioni preliminari: la prima è che si è avvertita un'esigenza di uniformità di classificazione tra i vari mezzi di fruizione del prodotto audiovisivo (film per le sale, film prodotti per la televisione, piattaforme *on line*, ecc.) per ovviare a quegli inconvenienti di diversità di disciplina ricordati prima. La seconda riguarda l'infanzia, che richiede una tutela differenziata e rafforzata rispetto ai minori in generale. La pervasiva diffusione dei mezzi audiovisivi, la loro facile accessibilità, ha reso i bambini particolarmente esposti ai pericoli di una visione non controllata.

b) *Prevedere l'istituzione presso il Ministero dell'organismo di controllo della classificazione con conseguente soppressione delle Commissioni per la revisione cinematografica.*

La nuova parola chiave diventa dunque, *classificazione*, che sostituisce il precedente termine *revisione*, ma il ruolo dell'amministrazione non perde rilievo, in quanto è previsto che l'autovalutazione degli imprenditori del cinema sia comunque sottoposta a controllo.

c) *Prevedere il procedimento per l'accertamento degli illeciti amministrativi conseguenti alla classificazione.*

d) *Prevedere il sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi accertati.*

A corredo del sistema, pubblico-privato, come si è visto, si erge comunque un apparato sanzionatorio dello Stato, e non quello tipico dei codici di autodisciplina e dei sistemi di *soft law*.

e) *Abrogazione della normativa vigente "in contrasto con la nuova normativa di classificazione dei film per le sale cinematografiche, degli altri prodotti audiovisivi che vengono trasmessi alla televisione pubblica e privata e sulla rete internet e dei videogiochi posti in vendita".*

Sono dunque questi i settori ai quali deve estendersi in maniera omogenea la nuova disciplina.

Il d.lgs. n.203/2017, emanato in attuazione della legge delega 14 novembre 2016, n. 220, ribadisce che le disposizioni in esso contenute si ispirano ai principi di libertà e di responsabilità degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo e dei principali agenti educativi, tra i quali, in primo luogo, la famiglia.

Tra i propositi del legislatore delegato si afferma che il nuovo sistema di classificazione è finalizzato ad assicurare il giusto e equilibrato bilanciamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica. Si precisa inoltre che la classificazione è proporzionata alla esigenza della protezione dell'infanzia e della tutela dei minori, con particolare riguardo alla sensibilità e allo sviluppo della personalità propria di ciascuna fascia di età e al rispetto della dignità umana.

Le classificazioni, oltre a quella di *opera per tutti* può consistere in *opere non adatte ai minori di anni 6* e di *opere vietate ai minori di anni 14 e 18*.

A tutela della libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica la nuova disciplina non prevede più il potere di vietare al pubblico di ogni età la visione di un film, nonché quello di imporre tagli a scene e sequenze.

È dunque finalmente venuta meno la originaria finalità della censura di tutela del buoncostume degli adulti, ma, sul piano pratico., assume maggiore rilevanza il divieto di imporre tagli, pratica infinitamente più diffusa rispetto al diniego di nulla osta, ormai desueto<sup>51</sup>.

Inoltre, anche i divieti ai minori di 14 e 18 anni non sono assoluti, potendo questi ultimi essere ammessi ad assistere a spettacoli cinematografici se accompagnati da un genitore e a condizione che abbiano compiuto rispettivamente 12 e 16 anni. Tale previsione è espressione di quel principio di responsabilizzazione della famiglia a cui si ispira il decreto, come anche la classificazione a tutela della infanzia di "*opere non adatte ai minori di anni 6*" che sta ad indicare non un divieto, ma un consiglio ai genitori, che vengono così messi in condizione di assumere una decisione informata. Alla stessa logica risponde la classificazione "*minori accompagnati*" in uso per le trasmissioni televisive, che presuppone la necessità della presenza di un genitore o di chi esercita la responsabilità genitoriale che possa assistere il minore e guidarlo nella comprensione dell'opera<sup>52</sup>. Ed invero, la funzione della classificazione si colloca in un contesto decisionale in cui l'obiettivo non è quello di vietare, ma quello di informare i genitori, nel rispetto della loro libertà affinché adottino una decisione consapevole e responsabile.

Questo nuovo sistema, che non si basa sul divieto, ma sul consiglio, sembra evocare il passaggio da un'amministrazione di tipo autoritativo ad un'amministrazione che si ispira alla *Nudge Theory*, che invita i cittadini ad adottare comportamenti ritenuti conformi all'interesse pubblico, attraverso una "*spinta gentile*": che si realizza tramite la creazione di un contesto decisionale che li potrebbe indurre ad adottare liberamente un certo comportamento<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Rileva L. CASINI, *La riforma del cinema e dell'audiovisivo. "Il nastro dei sogni". Il "diritto pubblico" del cinema e dell'audiovisivo*, in *www.aedon.it*, 2017, che "si tratta essenzialmente di una abolizione più di natura ideologica, visto il ridottissimo numero di opere che non hanno ottenuto il nulla osta; più rilevante in termini di impatto concreto è l'eliminazione della possibilità di chiedere modifiche o tagli all'opera".

<sup>52</sup> M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit., 7

<sup>53</sup> Si condivide in proposito l'opinione espressa da M. IMMORDINO, nell'intervento svolto al

Ma il ruolo dello Stato non è affatto venuto meno nel nuovo sistema essendo solo mutata la modalità di intervento.

Il decreto prevede infatti la costituzione di una Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche presso la Direzione Generale Cinema del Ministero della Cultura, composta da 49 membri (in luogo dei precedenti 63) più il presidente, di elevata professionalità e competenza nel campo del diritto, del settore cinematografico e negli aspetti pedagogici ed educativi connessi alla tutela dei minori designati da associazioni di genitori e nella comunicazione sociale.

Il compito della Commissione, che si ripartisce in 7 sottocommissioni, è quello della verifica della corretta classificazione proposta dagli operatori del settore cinematografico, per quanto riguarda la tutela dei minori.

#### 6. *Il procedimento di verifica della proposta privata di classificazione. Inquadramento giuridico e brevi conclusioni*

Di particolare interesse è proprio il procedimento di verifica (art. 4) della classificazione proposta, vero punto nodale della riforma, che presenta anche aspetti di difficile inquadramento giuridico.

Secondo l'art. 4, in applicazione del più volte ricordato principio di responsabilizzazione, i produttori e i distributori o chi ne abbia titolo procedono alla classificazione dell'opera facendola rientrare in una delle quattro categorie indicate. Almeno venti giorni prima della data della (presunta) prima proiezione una copia dell'opera viene inviata alla Direzione Generale Cinema, corredata da una motivazione sulla classificazione assegnata, per la verifica da parte della Commissione. Entro venti giorni dalla ricezione la Commissione si esprime sulla classificazione, potendo confermarla o riformarla con un parere motivato che deve essere comunicato con provvedimento della D.G. Cinema entro i medesimi 20 giorni, il che determina una certa difficoltà sulla individuazione del termine per provvedere.

Il privato ha la possibilità, in caso di parere divergente dalla sua autovalutazione, di proporre istanza di riesame entro 15 giorni dalla comunicazione, istanza che viene decisa da due sottocommissioni (in seduta comune) diverse da quella che ha espresso il primo parere. Dalla comunicazione del secondo parere decorrono i termini per l'impugnazione al TAR, che decide in sede di giurisdizione di merito.

---

Seminario tenutosi presso l'Università Statale di Milano, organizzato dal CERIDAP su "La Nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo" il 21 dicembre 2021, ancora inedito, in cui il sistema della classificazione dei film viene citato come esempio di *nudge theory*. Su tale nozione e sulla sua applicabilità alla funzione amministrativa è sufficiente rinviare al recente e stimolante lavoro di A. ZITTO, *La Nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.

Fin qui abbiamo uno schema abbastanza anomalo, in cui l'atto di iniziativa del privato si configura non come un'istanza, ma come una vera e propria proposta motivata di classificazione, sottoposta a conferma o riforma, come si è detto. All'autovalutazione privata si sostituisce o comunque si aggiunge il provvedimento amministrativo. Abbiamo dunque un sistema misto pubblico-privato in cui dal tradizionale modulo istanza – provvedimento autorizzatorio si passa a quello di proposta-conferma.

I maggiori problemi di inquadramento della fattispecie si pongono invece allorché nei venti giorni al proponente non viene comunicato il provvedimento espresso: la norma (art. 4, 3° comma) prevede che a questo punto “il produttore o il distributore o chi ne abbia titolo può far uscire l'opera nelle sale cinematografiche”.

A questo punto si potrebbe pensare che il legislatore delegato abbia confermato il silenzio assenso, già previsto nella lontana legge del 1962. Ma non è così, perché l'uscita nelle sale decisa in base al solito principio di responsabilizzazione dell'operatore economico, può avvenire “nelle more della comunicazione del parere della Commissione, la quale è tenuta comunque ad esprimersi”. Siamo quindi dinanzi a qualcosa di diverso dal silenzio assenso poiché è sempre richiesto il provvedimento espresso. Evidentemente, la tutela dei minori è stata considerata come un interesse *sensibile* per la sua rilevanza costituzionale (art. 31) e quindi al di fuori del raggio di applicazione dell'art. 20 l. n. 241/90.

Bisogna allora cercare di inquadrare la *proposta* del privato in una categoria giuridica conosciuta, poiché tale proposta, oltre a costituire il presupposto che determina l'adozione del parere, può trasformarsi con il decorso dei 20 giorni previsti, in titolo per l'inizio dell'attività (proiezione nelle sale).

A questo punto si potrebbe pensare che il legislatore abbia voluto riproporre lo schema della Scia o della Dia. Ma si tratterebbe di una Scia particolare perché il successivo provvedimento amministrativo di verifica della classificazione, non ha carattere meramente inibitorio dell'attività, né la sua adozione è sottoposta a un termine perentorio, né tantomeno è eventuale, dovendo tale atto necessariamente intervenire, anche in qualunque tempo.

Inoltre, la classificazione fatta dal privato non è una certificazione vera e propria, dovendo più correttamente inquadrarsi tra le valutazioni tecniche di carattere opinabile, dipendenti dalla sensibilità e dalla cultura di chi la effettua.

È opportuno comunque distinguere le due possibili conclusioni del procedimento.

Nel primo caso, alla proposta del privato segue il provvedimento di verifica entro il termine di venti giorni, che può avere contenuto conforme alla proposta (e quindi si configura come conferma) o difforme (riforma). In entrambe le ipotesi, il titolo per l'inizio dell'attività è il provvedimento amministrativo, ma siamo al di fuori dello schema autorizzatorio classico, poiché non abbiamo la sequenza istanza del privato – provvedimento di autorizzazione, ma la diversa sequenza

proposta-verifica della classificazione. In particolare, alla valutazione tecnica del privato si sovrappone quella dell'amministrazione. È una forma particolare di partecipazione del privato al procedimento, in cui l'operatore economico al fine di rappresentare e soddisfare il proprio interesse suggerisce il tipo di provvedimento da adottare, anche motivando la propria valutazione per influenzare la Commissione a proprio vantaggio.

Oltre a presentare la proposta di classificazione, i privati possono, come peraltro era previsto anche nella disciplina previgente, anche chiedere di essere ascoltati dalla Commissione, che è obbligata a convocarli "prima della formulazione del parere" (art. 4, ultimo co.). Comunque siamo nell'ambito di una fattispecie procedimentale in cui l'organo pubblico sottopone a controllo la valutazione del privato, il suo *progetto di atto*, consistente nella classificazione dell'opera cinematografica in una delle quattro tipologie previste.

Se, invece, il provvedimento di verifica non interviene nel termine di venti giorni abbiamo, come si è detto, una diversa sequenza, in cui la classificazione del privato, da mera proposta si trasforma in titolo abilitativo all'esercizio dell'attività, nel senso che produce gli effetti del provvedimento amministrativo, ma siamo al di fuori della ipotesi del silenzio assenso, per due ragioni: in primo luogo il provvedimento amministrativo deve necessariamente intervenire anche dopo la scadenza dei venti giorni; inoltre si è visto che quella del privato non è un'istanza ma una valutazione tecnica.

Sembra preferibile, allora, fare riferimento alla figura della Scia o della DIA, per quanto la classificazione dei film non possa configurarsi come un accertamento tecnico, bensì possa rientrare tra le valutazioni tecniche opinabili, ma pur sempre ispirate da una sensibilità diffusa, essendo comunque espressione di una serie di discipline tecniche (pedagogia, psicologia, educazione dell'infanzia, comunicazione sociale, ecc.)<sup>54</sup>.

Ma anche il riferimento alla Scia desta perplessità.

La più rilevante divergenza dallo schema classico della Scia consiste nella circostanza che l'atto del privato è destinato ad essere sostituito, come titolo abilitativo, dal provvedimento di verifica (che dovrà comunque essere adottato seppure oltre i venti giorni) e quindi tornare a svolgere la sua originaria funzione di proposta, in una forma di *sliding doors* procedimentale, per usare un'espressione di ambiente cinematografico!

Pertanto, per quanto anomala possa sembrare, la figura alla quale può essere più avvicinata la fattispecie in esame è forse quella della Scia o DIA, che tuttavia, essendo sempre destinata ad essere sostituita dal provvedimento amministrativo di verifica, va qualificata come *Scia a termine*, nel senso che consente la proiezione del film anche nelle sale secondo la classificazione prevista

<sup>54</sup> G. VACIRCA, *Riflessioni sui concetti di legittimità e merito nel processo amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, 1573.

dal privato fino a quando non interviene la comunicazione del parere della Commissione.

Tornando all'esame del d.lgs. n. 203/2017, va rilevato che all'art. 5 è prevista un'ulteriore variante del procedimento di classificazione, che si verifica allorché l'opera deve essere proiettata esclusivamente durante un festival cinematografico. Com'è noto, di solito ai festival e alle mostre del cinema, i film vengono presentati per la prima volta e quindi non sono ancora dotati di classificazione.

Per questi casi, la norma prevede che la "classificazione ... è assegnata dai legali rappresentanti dell'ente che organizza la manifestazione, senza la necessità di presentare le predette opere alla Commissione per la verifica". Ma anche in questo caso si tratta di una classificazione a termine perché il film per essere successivamente proiettato nelle sale deve comunque seguire il procedimento ordinario.

Passando ad un altro aspetto va ribadito che, il principio di responsabilizzazione dei "principali agenti educativi, tra i quali in primo luogo la famiglia" presuppone, per diventare effettivo, una completa informazione, che consenta di assumere decisioni consapevoli.

A tal fine, il legislatore delegato ha previsto (art. 7) che la classificazione assegnata a un'opera cinematografica deve essere visibile al pubblico, sia nei materiali pubblicitari, sia nelle sale cinematografiche, il cui esercente "è tenuto a darne avviso al pubblico in modo evidente su ogni manifesto o locandina". Per facilitare l'informazione sulla classificazione, sono previste icone "indicanti la eventuale presenza dei contenuti ritenuti sensibili per la tutela dei minori, tra i quali violenza, sesso, uso di armi e turpiloquio".

Con decreto del Direttore Generale Cinema, sentito il Consiglio Superiore del Cinema sono state adottate le tipologie e le specifiche tecniche delle icone da affiancare alla classificazione.

Se un'opera è vietata ai minori, l'esercente della sala cinematografica è obbligato ad impedire che i minori di 14 e 18 anni accedano al locale, a meno che non siano accompagnati da un genitore o da chi esercita la potestà genitoriale e i minori abbiano compiuto rispettivamente 12 e 16 anni (art. 8).

Per la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi è stata prevista l'emanazione di un regolamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sentito il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo che tenga conto, fra l'altro, degli standard e delle migliori pratiche internazionali e in particolare dei sistemi di classificazione maggiormente diffusi<sup>55</sup>

Sono infine previste varie tipologie di sanzioni.

Innanzitutto, quelle amministrative, di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, di natura pecuniaria per chi non osserva quanto previsto ai fini della classificazione dell'opera o il rispetto dei divieti ai minori e nei casi di maggiore

---

<sup>55</sup> L'AGCOM ha approvato le linee guida per le opere audiovisive destinate al web e per i video giochi con delibera 359/19/Cons del 18 luglio 2019.

gravità e di reiterata violazione degli articoli 7 e 8, la sanzione accessoria per gli esercenti delle sale cinematografiche della chiusura del locale per un periodo non superiore a sessanta giorni.

Ma accanto alle sanzioni amministrative sono state stabilite anche sanzioni reputazionali, suggerite dal Consiglio di Stato<sup>56</sup> in sede di parere sullo schema del decreto delegato.

In particolare, l'irrogazione della sanzione è comunicata dalla Prefettura alla DG Cinema che ne cura la pubblicazione per estratto sul proprio sito internet. Inoltre, la medesima DG Cinema, tenuto conto della natura della violazione, può stabilire ulteriori forme di pubblicità al provvedimento a spese dell'autore della violazione.

Infine, abbiamo ancora le sanzioni penali, che sono rimaste immutate, per ciò che riguarda, sia il più volte ricordato reato di cui all'art. 528 c.p. (spettacoli osceni), sia il reato di cui all'art. 668 c.p. (rappresentazioni cinematografiche abusive) norma che il decreto delegato ha modificato limitandosi a sostituire la parola *revisione* con *classificazione*. Il testo attualmente vigente è il seguente: "è punita con l'arresto fino a sei mesi (...) chi fa rappresentare in pubblico opere cinematografiche o non sottoposte a classificazione o senza rispettare la classificazione verificata dalla Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche".

A conclusione di questa disamina, si ritiene che appaia azzardato parlare di fine della censura e che è invece lecito domandarsi se si sia arrivati ad una svolta veramente epocale e a "un reale cambio di paradigma"<sup>57</sup>.

Certamente assume una importanza storica l'abolizione della censura per gli adulti e la abolizione della possibilità per l'amministrazione di poter imporre tagli di scene o di parti dell'opera.

Il ruolo dello Stato è rimasto invece fondamentale e dominante per ciò che attiene alla tutela dei minori, interesse che è stato considerato talmente primario da non poter essere affidato, come avviene in altri ordinamenti, esclusivamente all'associazionismo privato e in particolare ai rappresentanti degli operatori economici del mondo del cinema.

Il *moving rating sistem* italiano è ancora fortemente statalista, poiché, come si è visto, il privato può solo proporre la classificazione, ma l'ultima parola è sempre quella dell'amministrazione, che comunque deve intervenire, anche oltre il termine previsto, con provvedimento espresso, essendo evidentemente stati ritenuti non adatti, visto il carattere *sensibile* della materia, le note figure di semplificazione e di liberalizzazione del silenzio assenso e nei limiti indicati della Scia.

A fronte degli indubbi cambiamenti, l'apparato sanzionatorio è paradossalmente divenuto ancora più ampio, poiché alle sanzioni amministrative si sono aggiunte quelle reputazionali.

<sup>56</sup> Cons. Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Ad. di Sez. 30 ottobre 2017, 6 novembre 2017, n. 2286.

<sup>57</sup> Così, M. RAMAJOLI, *Cinema*, cit. 6.

Quanto al sistema repressivo di carattere penale, esso è rimasto immutato con la conseguenza che, se da un lato lo Stato ha rinunciato al ruolo di guardiano e depositario della morale dei cittadini grazie alla abolizione della censura per gli adulti, dall'altro continua ad esercitare tale funzione, non più in sede preventiva ma solo attraverso la repressione dei film ritenuti *osceni* ex art. 528 c.p.

Oggi il panorama del cinema è fortemente condizionato dagli aspetti economici, che forse hanno assunto una rilevanza ancora maggiore della censura sui contenuti.

Secondo Pupi Avati: “quella censura lì è cosa vecchia. Esistono altre forme di censura, molto più violente. La censura dell'autore, o autocensura, è una questione di responsabilità personale: molti registi oggi non pensano più ai riscontri, di critica e di pubblico, del film in sala cinematografica, ma addirittura costruiscono il film per il pubblico televisivo, perché piaccia esclusivamente al produttore e ai telespettatori<sup>58</sup>”

Questa situazione attuale del mercato in cui si assiste alla prevalenza del pubblico delle piattaforme sul pubblico delle sale, del cinema di intrattenimento su quello di qualità induce gli autori a non innovare, a non sperimentare, determinando una forma di assuefazione *in un pubblico che non progredisce ma regredisce*<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> P. AVATI, in M. RIZZO (a cura di), *Il cinema è libero?* cit., ove sono riportati i commenti e le opinioni di noti registi all'indomani della introduzione della riforma. oltre che di Pupi Avati, vi sono contributi di Giuliano Montaldo, Liliana Cavani, Antonietta de Lillo, Daniele Vicari e Daniele Cipri.

<sup>59</sup> D. CIPRI, *ibidem*.

### Abstract

Il lavoro ricostruisce l'evoluzione che la censura cinematografica ha avuto nell'ordinamento italiano. Una legge del 1962 ha previsto che il divieto di proiezione nelle sale potesse essere imposto, in applicazione dell'art. 21 della Costituzione italiana, solo se il film, fosse in contrasto con il buoncostume e non per altre ragioni, ferma restando la possibilità per imporre il divieto, oltre che per gli adulti, per i minori di anni 16 e 18. L'evoluzione del costume e della società italiana hanno reso nel corso del tempo sempre meno accettabile la censura anche per gli adulti e la legge n. 220 del 2016 sul cinema e l'audiovisivo e un decreto legislativo del 2017 hanno previsto un nuovo sistema in cui è stata abolita la censura per gli adulti e introdotto per quanto riguarda i minori un sistema di autovalutazione affidato ai produttori delle pellicole. Tuttavia, lo Stato non ha rinunciato al suo ruolo di censore perché la valutazione dei produttori è sottoposta alla verifica di una Commissione Ministeriale e a una autorizzazione. Inoltre, è rimasto in vita il sistema di repressione penale contro gli spettacoli osceni, che consente anche il sequestro del film dalle sale, come avvenuto spesso in passato.

#### Movie Censorship Nowadays: From Film Revision to Movie Rating System

This paper traces how film censorship has evolved within Italian law. A 1962 law stated that a ban on theatrical screenings could be imposed, in application of Article 21 of Italian Constitution, only if a movie was in conflict with good morals and not for other reasons, without prejudice to the possibility to impose a ban not only on adults but also on minors under 16 and 18 years of age. Developments in Italian customs and society over time have made censorship less and less acceptable, even for adults, and Law No. 220 of 2016 on movies and audiovisuals and a Lg.Decree in 2017 provided for a change to a new system in which adult censorship was abolished and a self-assessment system entrusted to film producers was introduced with regard to minors. However, all the same, State did not relinquish its role as censor because the producers' evaluation is subject to review by a Ministerial Commission and clearance. In addition, criminal repression system against obscene shows has remained in force, which also allows the film to be seized from theaters, as was often the case in the past.