Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2025

La libertà di espressione cinematografica dopo la riforma. Dalla censura di Stato alla censura del mercato?

di Claudio De Fiores

LA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE CINEMATOGRAFICA DOPO LA RIFORMA. DALLA CENSURA DI STATO ALLA CENSURA DEL MERCATO?

di Claudio De Fiores
Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

Sommario: 1. Breve premessa storico-normativa; 2. Il dibattito sul cinema in Assemblea costituente; 3. Il cinema e la libertà dell'arte nella Costituzione italiana; 4. Libertà d'espressione cinematografica e ordine pubblico; 5. La riforma del 1962 sulla "revisione dei film": una legge costituzionalmente obbligatoria?; 6. Il nuovo sistema di classificazione delle opere cinematografiche; 7. La riforma delle disposizioni normative in materia di tutela dei minori; 8. Verso una censura del mercato?; 9. La revisione del *tax credit* e l'accesso privilegiato ai fondi pubblici per i film che celebrano l'«identità nazionale».

1. Breve premessa storico-normativa

La revisione cinematografica, intesa come controllo preventivo sui contenuti dei film, ha radici profonde nella storia dello Stato italiano. Già in epoca liberale operava alacramente un pervasivo sistema di censura che prevedeva il rilascio di un nulla osta da parte di commissioni ministeriali per autorizzare la proiezione pubblica delle pellicole. A premesse era stata la circolare del 20 febbraio 1913 diramata dal Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, con la quale si sollecitavano i prefetti a svolgere una penetrante azione di controllo e di vigilanza sulle rappresentazioni cinematografiche a tutela della morale e dell'ordine pubblico[1]. Bersaglio privilegiato del governo Giolitti erano non solo «le rappresentazioni dei famosi atti di sangue, di adulteri, di altri delitti», ma soprattutto quei film che rendevano «odiosi i rappresentanti

[1] Cfr. A. Bertolotti, *In principio era Giolitti: le prime disposizioni alle origini del cinema in Italia. In Le Carte e la Storia*, 1/2023, p. 52 ss.

della pubblica forza e simpatici i rei» e che attraverso lo schermo fomentavano «gli ignobili eccitamenti al sessualismo, provocati da episodi nei quali la vivezza delle rappresentazioni alimenta immediatamente le più basse volgari passioni, ed altri da cui scaturisce un eccitamento all'odio tra le classi sociali ovvero di offesa al decoro nazionale»[2].

Per assistere all'istituzione ufficiale della censura cinematografica bisognerà tuttavia attendere il regolamento 532/1914 che dava esecuzione alla cd. legge Facta (L. 785/1913). Il decreto stabiliva che ogni film, prima di essere distribuito nelle sale, avrebbe dovuto ottenere un nulla osta da parte del Ministro dell'Interno[3]. Il nulla osta veniva rilasciato su parere di apposite commissioni governative[4], istituite a tal fine e composte da funzionari della pubblica sicurezza e da commissari di polizia[5]. I "censori" potevano imporre tagli, modifiche e addirittura vietare la distribuzione di un film. Il regolamento istituiva altresì la tassa per ogni metro di pellicola visionato, con l'eccezione delle opere a carattere educativo o scientifico[6].

Questa normativa segnò l'inizio di un controllo sistematico sul cinema, che da semplice intrattenimento cominciava a essere percepito come strumento di influenza sociale e politica. Il rilascio del nullaosta poteva essere *assoluto* (e incondizionato) oppure *relativo* (e condizionato all'avvenuta soppressione delle didascalie e delle sequenze eventualmente censurate dalla commissione).

Con l'avvento del regime fascista, la censura cinematografica in Italia divenne uno strumento centrale di controllo ideologico e di condizionamento delle masse. Il controllo sulla produzione dei film divenne più capillare e penetrante: la vigilanza passò dal Ministero dell'Interno al Ministero della Cultura Popolare, e venne istituita una Direzione generale per la cinematografia.

Nel 1925 si sarebbe assistito a un ulteriore e significativo ampliamento del potere censorio dei revisori, disposto dalla nuova legge sulla *Protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia*[7]. La nuova normativa attribuiva alle Commissioni il potere di disciplinare le modalità

[2] *Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti*, 20 febbraio 1913, in *Collezione celerifera*, 1913, pp. 223-224.

[3] Art. 7, secondo comma, R.d. 532/1914.

[4] Art. 2, primo comma, R.d. 532/1914.

[5] Art. 9, primo comma, R.d. 532/1914.

[6] Art. 4, R.d. 532/1914.

[7] L. 2277/1925.

di accesso dei minori agli spettacoli, stabilendo «a quali di essi possano assistere i fanciulli e adolescenti dell'uno e dell'altro sesso»[8]. Disposizione successivamente integrata dal *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*[9] che avrebbe attribuito alle Commissioni anche il potere di fissare le classi di età per accedere agli spettacoli cinematografici, stabilendo «a quali di questi possano assistere i minori di anni 16»[10].

Ma la più incisiva e distorsiva espansione del potere censorio si sarebbe avuta nel 1927, quando, a seguito del varo delle nuove *Disposizioni per la proiezione obbligatoria*[11], le Commissioni di revisione vennero indebitamente investite del potere di giudicare finanche la *qualità* dell'opera e di stabilire «inappellabilmente» se essa fosse provvista o meno dei «sufficienti requisiti di dignità artistica e di buona esecuzione tecnica»[12].

La medesima normativa avrebbe, altresì, rimodulato la composizione della Commissione di revisione alla quale si sarebbero ora aggiunti altri componenti di nomina politica[13].

A sancire la definitiva fascistizzazione degli organi di revisione avrebbe però provveduto soprattutto la riforma del 1931[14], con la quale venne introdotto nelle Commissioni (di primo grado e di appello) «un rappresentante del Partito Nazionale Fascista, designato dal Segretario del Partito stesso»[15]. E nella stessa direzione avrebbe operato anche la normativa del 1934[16] che, nel decretare la sostanziale omologazione (nella loro composizione) delle Commissioni di primo e di secondo grado, stabiliva che queste avrebbero dovuto essere composte da cinque componenti: tre in rappresentanza dei ministeri dell'Interno, delle Corporazioni e della Guerra; uno espressione del Partito Nazionale Fascista; e un membro dei GUF (Gruppi Universitari Fascisti), indicato direttamente dal segretario del PNF[17]. La presenza all'interno della

[8] Art. 22.1, L. 2277/1925.
[9] R.d. 1848/1926.
[10] Art. 76.1, R.d. 1848/1926.
[11] L. 1121/1927.
[12] Art. 5.1, L. 1121/1927.
[13] Art. 6, L. 1121/1927.
[14] L. 857/1931.
[15] Art. 1, primo comma, *lett. c)*, L. 857/1931.
[16] D.l. 1566/1934.
[17] Art. 3, D.l. 1566/1934. La composizione delle Commissioni fu successivamente modificata dalla L. 926/1939. La legge, oltre ad affidare la presidenza della Commissione d'appello direttamente al Ministro per la cultura popolare (o, per sua delega, al

Commissione di un «rappresentante del Ministero della guerra, designato dal Ministero stesso»[18] era il frutto della particolare attenzione manifestata dal fascismo nei confronti della rappresentazione cinematografica delle vicende belliche.

Di qui l'esigenza, espressa sin dagli anni Venti dal regime fascista, di bandire dagli schermi una certa cinematografia «disfattista» e, segnatamente, di porre un argine al dilagare nelle pellicole di immagini di guerra brutali e scene «macabre che impressionano tristemente il pubblico e deprimono lo spirito patriottico, specialmente nelle donne e nei giovani»[19].

2. Il dibattito sul cinema in Assemblea costituente

Sulla libertà dell'arte cinematografica si ebbe un significativo e articolato confronto anche in Assemblea costituente. Il nodo da risolvere concerneva il bisogno o meno «di stabilire per la cinematografia un'eccezione al divieto della censura preventiva, soprattutto a scopo di tutela della pubblica moralità»[20]. Ed è indubbio che, durante i lavori della Costituente, un ampio e coeso fronte politico si adoperò attivamente per mantenere attiva la censura cinematografica (anche nei confronti degli adulti), seppur circoscrivendone lo spazio d'azione alla tutela del buon costume. A spingere in questa direzione furono soprattutto le componenti più forti ed influenti della Democrazia cristiana. E, segnatamente Aldo Moro, per il quale «almeno per le pubblicazioni oscene, almeno per gli spettacoli e per le altre manifestazioni che urtino contro il buon costume [avrebbe dovuto essere] ammessa non solo una severa repressione, ma anche la possibilità di una prevenzione adeguata ed immediata»[21].

Direttore generale per la cinematografia), all'art. 1 dispose anche l'aggiunta in questo organismo di «un funzionario del Ministero dell'Africa Italiana, designato dal Ministero stesso».

[18] Art. 1, D.l. 1566/1934.

[19] *Circolare del Ministero dell'Interno* (5 novembre 1928), parzialmente riportata da G.P. Brunetta, *Il cinema italiano di regime*, Roma-Bari, 2009, p. 32.

[20] Commissione studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, in *Relazione all'Assemblea costituente,* I, Roma, 1946, pp. 109-110.

[21] Aldo Moro, seduta 14 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente,* Camera dei deputati, Roma, 1970, I, p. 863.

Nel tentativo di condizionare il dibattito in Costituente, il Governo De Gasperi non esitò a presentare un proprio disegno di legge, volto a ribadire con tono perentorio – ma non del tutto aderente alla realtà e ai contesti normativi del diritto comparato – che la censura preventiva di Stato «è in vigore in tutti i paesi del mondo, perché dappertutto lo Stato […] vigila e garantisce la moralità dello spettacolo cinematografico»[22].

Punto di condensazione di queste tendenze fu la stesura del c.d. "emendamento Andreotti" che recitava: «sono vietati, a tutela della pubblica moralità e per la protezione della gioventù, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni che siano contrari alla morale o al buon costume. La legge determina misure adeguate»[23].

L'emendamento – nelle intenzioni del proponente – si prefiggeva di «introdurre certe misure di garanzia collettiva di fronte alla produzione cinematografica, alla produzione teatrale e ad altre manifestazioni di pensiero del genere, a tutela della morale o del buon costume»[24]. E questo perché – sosteneva Andreotti – «vi è un bene, che è quello della moralità pubblica, vi è un bene che è quello dell'educazione della gioventù, che noi costituenti sentiamo in modo particolare»[25].

Per altre componenti dell'Assemblea (anche interne alla stessa Dc) si trattava, di converso, di verificare «la possibilità di una diversa disciplina» della materia cinematografica rispetto alla stampa, come già sollecitato in sottocommissione da Giuseppe Dossetti. Una diversità di trattamento che affondava la sua *ratio* nella «differenza di fatto» esistente fra le due fattispecie. Una differenza non eludibile: «la stampa è un mezzo di espressione del pensiero individuale e personale, mentre […] il cinema è inevitabilmente il risultato di un pensiero collettivo»[26].

Sull'opportunità di distinguere in Costituzione la disciplina del cinema da quella della stampa si erano nel frattempo pronunciate favorevolmente tutte le sinistre. E, in particolar modo, Lelio Basso, per il quale sarebbe stato certamente possibile «sottoporre i mezzi di

[22] Relazione al Disegno di legge n. 12 recante *Ordinamento dell'industria cinematografica nazionale*, in Atti parlamentari, Assemblea costituente, 17 marzo 1947.

[23] Seduta 14 aprile 1947, cit., p. 851.

[24] Giulio Andreotti, seduta 14 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., p. 855.

[25] *Ibidem*.

[26] Giuseppe Dossetti, Prima sottocommissione, 26 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori,* cit., VI, p. 433.

espressione del pensiero diversi dalla stampa ad una diversa disciplina, soprattutto in considerazione della diversa tecnica di espressione». Ma alla sola condizione di precisare che si sarebbe trattato di «una eccezione»: «il principio generale della libertà vale per tutti i mezzi di espressione»[27]. Ancora più netto fu il comunista Concetto Marchesi il quale avrebbe accortamente evidenziato che la questione della libertà del cinema è parte integrante della libertà dell'arte. E che, in definitiva, «non soltanto il cinema è mezzo di espressione del pensiero, ma possono essere considerate come tali tutte le forme dell'arte»[28].

Di qui l'emendamento dei comunisti Nobile e Terracini finalizzato a introdurre in Costituzione una disciplina esclusiva per la stampa e pertanto non ricomprensiva degli spettacoli: «sono vietate la stampa e la diffusione di giornali, di riviste e libri pornografici. La legge stabilirà a tale scopo le misure adeguate»[29].

Soluzione ritenuta eccessivamente selettiva e, per queste ragioni, prontamente contestata dal democristiano Umberto Merlini, per il quale così come non è possibile ammettere la diffusione di libri e giornali immorali, allo stesso modo «non si possono ammettere […] spettacoli cinematografici immorali»[30].

Il crinale aperto dall'emendamento Nobile-Terracini appariva però, su altri terreni, particolarmente scivoloso. A rilevarlo, fra gli altri, sarebbe stato Emilio Lussu per il quale non vi era alcuna necessità di parlare in Costituzione di «oscenità e pornografia, come non si parla di tratta delle bianche, di prostituzione, di borsa nera»[31]. Su posizioni affini anche il comunista La Rocca che, in dissenso con i suoi stessi compagni di partito, avrebbe tuonato in Costituente che «arte e pornografia […] devono essere tenute distinte»[32]. E che l'arte, ogni forma

[27] Lelio Basso, Prima sottocommissione, 26 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente,* VI, p. 433.

[28] Concetto Marchesi, Prima sottocommissione, 26 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VI, cit., p. 433.

[29] Commissione per la Costituzione, seduta 25 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, cit., p. 174.

[30] Umberto Merlin, Commissione per la Costituzione, seduta 25 gennaio 1947, cit., p. 175.

[31] Emilio Lussu, Commissione per la Costituzione, seduta 25 gennaio 1947, cit., p. 174.

[32] Vincenzo la Rocca, Commissione per la Costituzione, seduta 25 gennaio 1947, cit., p. 175.

di arte (dal cinema al romanzo), avrebbe dovuto essere riconosciuta e tutelata in Costituzione. Senza distinzioni di sorta: «occorre anche badare a non imbavagliare l'arte, solo perché vi sono dei nasi a cui puzzano le rose e le viole. Diversamente bisognerebbe mettere sotto il moggio il meglio forse della letteratura greca e di quella latina e occorrerebbe avere degli scrupoli avanti di entrare in una galleria o in un museo. Non la materia sensuale è pericolosa; è il modo di sentirla e di trattarla»[33].

Anche per il socialista Paolo Rossi la distinzione tra arte e pornografia avanzata in Costituente era da ritenersi quanto mai opinabile e foriera, sul piano costituzionale, di non poche ambiguità: ancora «oggi, dopo secoli, di fronte a talune opere, nessun giudice è in grado di dire se si tratti di pornografia o di arte»[34].

In Costituente, sui temi e le questioni connesse alla libertà d'espressione cinematografica, si sarebbe pronunciato anche Fernando Schiavetti. Per il deputato azionista, l'Assemblea avrebbe sì dovuto affrontare la questione della libertà di manifestazione del pensiero e dell'arte, ma non riproponendo soluzioni e schemi oramai superati dalla storia. Né tanto meno limitandosi ad offrire una disciplina della libertà di manifestazione del pensiero integralmente calibrata sulla libertà di stampa. Il Costituente avrebbe piuttosto dovuto guardare a quelle Costituzioni «in cui si parla non soltanto della stampa ma, tenuto conto dei progressi tecnici di questi ultimi decenni, si parla anche del cinema e della radio, di questi mezzi potentissimi di avvicinamento al pubblico e di propaganda»[35]. Schiavetti si riferiva alla Costituzione irlandese del 1937[36] e alla Costituzione di Weimar del 1919 che, combinando mirabilmente principio e deroga normativa, all'art. 118, sanciva:

---

[33] *Ivi*, p. 176.

[34] Paolo Rossi, Commissione per la Costituzione, seduta 25 gennaio 1947, cit., p. 176.

[35] Fernando Schiavetti, seduta 28 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, cit., p. 731.

[36] L'art. 40.6 della Costituzione irlandese del 1937, nell'annoverare il cinema fra gli «organi dell'opinione pubblica» al pari della radio e della stampa, sancisce che questi mezzi, pur disponendo della «libertà di espressione compresa la critica alla politica del Governo, non possono essere adoperati per compromettere l'ordine pubblico, la moralità e l'autorità dello Stato» (*«the State shall endeavour to ensure that organs of public opinion, such as the radio, the press, the cinema, while preserving their rightful liberty of expression, including criticism of Government policy, shall not be used to undermine public order or morality or the authority of the State».*

«Non è ammessa alcuna censura. Possono tuttavia stabilirsi, con legge, deroghe per gli spettacoli cinematografici».

Ma per la Democrazia cristiana uno solo era l'obiettivo che l'Assemblea era chiamata inderogabilmente a soddisfare: introdurre «misure di garanzia collettiva di fronte alla produzione cinematografica»[37] ed estendere la censura preventiva agli spettacoli cinematografici. Anche a costo di ammettere l'«intervento esecutivo»: «questo intervento, che per altri casi va guardato con qualche preoccupazione, può essere ammesso con animo tranquillo quando sono in gioco il buon costume e la moralità. La immediatezza è […] in questo caso indispensabile. Si tratta di evitare che il veleno corrosivo che si trova nella stampa pornografica e nelle altre manifestazioni contrarie a buoncostume possa dilagare, si tratta di far in modo che sia impedito nel suo sorgere. Se noi lasceremo circolare questo veleno anche per poco, non avremo la possibilità di difendere effettivamente la moralità del nostro popolo e la nostra gioventù»[38].

A prevalere in Costituzione sarebbe stata una soluzione mediana protesa a calibrare libertà e buon costume, prevenzione e repressione, come si evince dallo stesso tenore letterale dell'art. 21 Cost.: «tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione *[primo comma]*. 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 *[sesto comma]*».

Diversa e più articolata sul terreno delle garanzie sarebbe stata invece la soluzione sperimentata, negli anni a venire, in altri ordinamenti costituzionali europei. Ci si riferisce, in particolare, alla Germania, la cui Legge fondamentale del 1949, all'art. 5, espressamente sancisce che «sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio e il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura»[39].

[37] Giulio Andreotti, seduta 14 aprile 1947, cit., I, p. 855.

[38] Aldo Moro, seduta 14 aprile 1947, cit., p. 863.

[39] Art. 5 GG: «*Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt*».

3. Il cinema e la libertà dell'arte nella Costituzione italiana

La Costituzione italiana oltre a favorire «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»[40] e a garantire la libertà di manifestazione del pensiero[41], all'art. 33 sancisce espressamente che «l'arte e la scienza sono libere». Norma, questa, che mutua integralmente l'impianto dell'art. 142 della Costituzione di Weimar come ammesso in Assemblea costituente dallo stesso Concetto Marchesi (il deputato comunista che formulò questa disposizione[42]). Soluzione successivamente ripresa e fatta propria anche dall'ordinamento spagnolo, la cui Costituzione del 1978, all'art. 20, afferma espressamente che l'esercizio dei «diritti […] alla produzione e alla creazione artistica […] non può essere ristretto mediante alcun tipo di censura preventiva»[43].

Sulla libertà dell'arte, il dibattito in Costituente fu però alquanto scarno. A tal punto da indurre taluni componenti dell'Assemblea ad evocare l'opportunità di un integrale superamento di questo disposto normativo, evidenziando la ridondanza e l'inutilità di «metterlo nel progetto»[44]. Eppure, anche arte e scienza – era solito obiettare Marchesi – avrebbero potuto «essere colpite da coazione e così non […] essere libere»[45]. E pur a voler ammettere che il riconoscimento giuridico della libertà dell'arte fosse «lapalissiano e pleonastico», lo stesso non avrebbe potuto dirsi per la libertà degli artisti «perché questi possono essere incatenati, possono essere minacciati possono essere irregimentati. E forse, il ventennio fascista qualcosa ci ha insegnato in merito»[46].

Ciò che è certo è che, nonostante le iniziali diffidenze e le cautele, l'introduzione in Costituzione della libertà dell'arte avrebbe, nel corso del tempo, rivestito una valenza paradigmatica. Sia sul piano dei principi, sia sul terreno della tutela dei diritti.

Dal tono dell'art. 33 è possibile evincere non solo che «non esi-

[40] Art. 9, primo comma, Cost.

[41] Art. 21 Cost.

[42] Concetto Marchesi, seduta del 22 aprile 1947, II, cit., p. 1122.

[43] Art. 20, secondo comma Constitución Española: «*derechos […] a la producción y creación […] artística […] no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa*».

[44] Vincenzo Rivera, seduta del 22 aprile 1947, II, cit., p. 1134.

[45] Concetto Marchesi, seduta 28 aprile 1947, II, cit., p. 1250.

[46] Vincenzo Rivera, seduta del 22 aprile 1947, cit., p. 1134.

stono né arte né scienza ufficiale o di Stato»[47], ma anche che la libertà dell'arte, godendo di una tutela privilegiata rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero, risulta, rispetto a questa, corredata da un sistema di garanzie più ampio e penetrante[48]. Conclusione, questa, suffragata dalla constatazione che l'art. 33 Cost., diversamente dall'art. 21 Cost. (libertà di manifestazione del pensiero) e dall'art. 19 Cost. (libertà di religione), non prevede limiti formali. Neppure il buon costume: «la non menzione di quel limite non è mera formalità o occasionale negligenza, ma cosciente espressione di una ragione sostanziale e specifica, sulla quale si adagia il principio stesso della libertà dell'arte»[49].

La libertà dell'arte si pone pertanto nel solco della libertà di manifestazione del pensiero, ma ne espande la matrice comune in modo più esteso e garantista. Insomma, libertà di manifestazione del pensiero e libertà dell'arte coincidono, ma non del tutto: «l'attività artistica ha per scopo prevalente, se non esclusivo, quello di suscitare degli stati emozionali, non riducibili a proposizioni logiche»[50]. Di qui l'esigenza di apprestare alla libertà dell'arte una «garanzia assoluta»[51] e una «tutela assolutamente rigida»[52] motivate dall'impronta apodittica dell'articolo 33 Cost. che non ammette divieti. Ne discende che ogni qual volta «ci si trovi di fronte a un'*opera d'arte*, non può farsi questione di moralità o immoralità»[53], neppure nel suo delimitato significato di «comune senso del pudore sessuale».

Le soluzioni restrittive ipotizzate in dottrina, favorevoli all'adozione di «legittime misure a garanzia dei minori»[54], devono pertanto ritenersi giuridicamente infondate se riferite alla libertà dell'arte. E questo perché, sul piano costituzionale, l'educazione dei minori e

[47] C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, pp. 42-43, nota 96.

[48] In questo senso fra gli altri M. Grisolia, *Arte*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, p. 96 ss.; A. Cerri, *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enc. giur.*, III, Roma, 1988, p. 1 ss.; G. De Roberto, *Buon costume (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1988, p. 3; F. Rimoli, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, p. 23 ss.

[49] M. Grisolia, *Arte*, cit., p. 104.

[50] A. Mura, *Art. 33*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, p. 227.

[51] *Ivi*, p. 228.

[52] *Ivi*, p. 230.

[53] S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, p. 51.

[54] A. Cerri, *Arte e scienza,* cit., p. 4.

quindi anche la responsabilità di "censurare" la visione di un'opera d'arte spetta ai genitori. Non certo allo Stato.

D'altra parte, è lo stesso Codice penale, approvato durante il regime fascista, a rammentarci che «non si considera oscena l'opera d'arte» (art. 529 c.p.). Su questo medesimo crinale si è mossa da tempo anche la giurisprudenza[55], non solo per esplicitare la differente dimensione giuridica della «tutela della libertà di diffusione del pensiero e della libertà della cultura e dell'arte»[56], ma anche per ribadire – semmai ve ne fosse stato bisogno – che l'art. 33 deve essere «inteso ed interpretato nella sua autentica portata, che è quella di consentire all'arte ed alla scienza di esteriorizzarsi, senza subire orientamenti ed indirizzi univocamente e autoritativamente imposti»[57].

I limiti posti alla libertà dell'arte sono quindi limiti logici (deve trattarsi di un pensiero originale, da cui discende la stessa tutela giuridica del diritto d'autore) o comunque impliciti, come il rispetto dei diritti della personalità o la tutela dell'integrità psicofisica di «attori (e talvolta spettatori) in quelle manifestazioni creative iperrealistiche, fondate, per es., su rappresentazioni sceniche violente o uso di corpi umani»[58].

Ci troviamo pertanto al cospetto di un classico caso di libertà negativa. Una libertà che trae la sua forza e la sua garanzia dall'esistenza di rigidi argini costituzionalmente frapposti alle ingerenze del potere politico. Ogni forma di interferenza o di controllo esercitata sulla libera espressione dell'arte, da parte di pubblici poteri, deve pertanto ritenersi, per le ragioni suddette, costituzionalmente illegittima.

Sarebbe tuttavia, allo stesso tempo, limitato e fuorviante confinare la libertà dell'arte all'interno di una dimensione esclusivamente *negativa.* Perché lo sviluppo dell'arte è assicurato non solo dall'astensione dei pubblici poteri, ma anche dalla loro azione di promozione sul terreno culturale.

Non a caso l'art. 9, primo comma, Cost., assecondando un impianto normativo di tipo programmatico, ha testualmente affidato la promozione dello sviluppo della cultura alla Repubblica, da intendersi

[55] Corte cost., 57/1976; Corte Cass., 1° dicembre 2016.

[56] Corte cost., 59/1960.

[57] Corte cost., 57/1976.

[58] M. Fiorillo, *Arte e scienza (libertà di)*, in S. Mangiameli (a cura di) *Diritto costituzionale. Dizionari sistematici*, Milano, 2004, p. 488.

quale soggetto aperto e plurale. E, quindi, in tutte le sue diverse articolazioni (art. 114, primo comma, Cost.).

Appare opportuno, infine, precisare che in Costituzione, promozione culturale (ex art. 9 Cost.) non vuol dire fare dell'arte uno strumento di propaganda, al pari di quanto avviene nei regimi autoritari. Né tanto meno con questa formula si intende perseguire la costruzione di una "cultura di Stato" funzionale allo sviluppo delle ideologie dominanti.

Ciò a cui l'art. 9 Cost. mira è semmai sostenere e alimentare il pluralismo delle idee, supportando i progetti e le opzioni culturali che faticano ad emergere in ragione dei proibitivi costi di realizzazione (come molto spesso accade in ambito cinematografico). Progetti condannati – in assenza di adeguate politiche di sostegno economico – a rimanere ai margini della produzione culturale. Frangente che dovrebbe indurre la Repubblica ad attivare tempestive politiche di intervento sociale (ex art. 3, secondo comma, Cost.) idonee a favorire «l'introduzione di spazi di libertà *positiva*»: «solo per questa via sarà possibile erigere un vero e proprio diritto alla divulgazione della propria attività artistica e scientifica, beninteso quando le condizioni storiche ne consentiranno l'esercizio»[59].

4. Libertà d'espressione cinematografica e ordine pubblico

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana nel 1948, il sistema di revisione cinematografica ha continuato a operare secondo logiche caotiche e dissonanti rispetto ai principi costituzionali.

Sebbene la Costituzione sancisca il diritto di esprimersi liberamente (art. 21) e garantisca, in modo significativamente esteso, la libertà dell'arte (art. 33), il cinema è stato per una lunga stagione sottoposto a un controllo preventivo da parte dello Stato che non a caso si è continuato a definire censura.

Sin dagli anni Cinquanta, la censura cinematografica in Italia si è rilevata particolarmente rigida e orientata alla difesa dell'ordine morale. Le autorità di governo, preoccupate per la tutela dei valori tradizionali – come la famiglia, la religione, il pudore sessuale e il rispetto dell'autorità – intervenivano frequentemente (attraverso le commissioni di

[59] M. Ainis, *Cultura e politica*, Padova, 1991, p. 119.

revisione) sui film, imponendo tagli, modifiche o, nei casi più estremi, il divieto assoluto di proiezione. La censura poteva colpire contenuti considerati troppo espliciti dal punto di vista sessuale, ma anche temi politici scomodi, visioni critiche della società o rappresentazioni giudicate irriverenti verso la religione[60].

Contenuti, temi e rappresentazioni che, secondo molti, rischiavano di porre a repentaglio l'ordine pubblico ideale: un sistema valoriale permeato da principi etici, religiosi, culturali, morali e, pertanto, incardinato sul rispetto delle convenzioni dominanti. Ma la nozione di ordine pubblico era anche il punto di esplicitazione di una visione politica. E non a caso veniva generalmente rappresentato come «lo strumento principale di difesa del piano politico posto alla base della società»[61]. Di qui la rappresentazione dell'ordine pubblico come principio funzionale e valvola di sicurezza dei valori fondativi dello Stato: «l'autorità, il prestigio delle leggi, la pace tra le classi sociali»[62].

Come si è detto, tra i bersagli privilegiati di quest'offensiva politica e culturale troviamo la libertà dell'arte cinematografica, ripetutamente accusata di produrre opere lascive e di innescare radicali istanze di critica sociale.

A ciò si aggiunga che, secondo un ampio orientamento politico-culturale, il cinema – in ragione della sua crescente e capillare diffusione, nonché per la sua intrinseca carica destabilizzante – rappresentava non solo un elemento di disturbo dell'ordine pubblico ideale, ma anche una pericolosa insidia per l'ordine pubblico materiale. E quindi per la «sicurezza», la «incolumità pubblica», «l'ordinata convivenza politica e sociale»[63].

Questa lettura, sebbene ampiamente condivisa dalla dottrina giuridica italiana del tempo, può essere ritenuta funzionale e coerente con l'impianto e le finalità dello Stato liberale autoritario e, poi, del regime fascista[64]. Ma non dell'ordinamento repubblicano, trattandosi di una

[60] Per una analitica disamina delle pellicole censurate in Italia, già a partire dagli anni Cinquanta, si rinvia a C. De Fiores, *Cinema e Costituzione. Profili storici e giuridici della libertà di espressione cinematografica*, Milano, 2024.

[61] M.C. Amorosi, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, Napoli, 2022, p. 54.

[62] S. Fois, *Censura*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, p. 730.

[63] S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., pp. 161-162.

[64] Cfr., persuasivamente, da ultimo, A. Ciervo, *La metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023, p. 183 ss.

concezione che si pone in aperto contrasto con i principi democratici e con il sistema di tutele previsto dalla Costituzione repubblicana.

Ne discende che, diversamente da quanto sostenuto da una certa dottrina[65], l'*ordine pubblico* non può considerarsi un limite *ulteriore* alla libertà di manifestazione del pensiero[66], né, più precisamente, una variabile dipendente del buon costume[67]. Né tantomeno può essere ritenuto un argine costituzionale implicito, sotteso a tutti i diritti di libertà (con la funzione di limitarli).

Della nozione di ordine pubblico – sebbene intensamente evocata da numerosi articoli del Codice civile[68], del Codice penale[69] e del Testo unico di pubblica sicurezza[70] – non v'è traccia nel catalogo costituzionale dei diritti[71]. Né vi è da stupirsi: «la preventiva tutela dell'ordine pubblico così inteso non [era] ammissibile attraverso la censura propriamente detta, bensì soltanto attraverso quelle misure riguardanti singole modalità di uso dei mezzi di diffusione e adeguate a impedire il pericolo di turbamento che sorga in relazione a concrete circostanze»[72].

E questo voleva dire che a brandire la difesa dell'ordine pubblico, non avrebbero dovuto essere le Commissioni di revisione, ma semmai l'autorità di pubblica sicurezza[73], legittimata a impedire o sospendere

---

[65] In particolare, M. Mazziotti di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 1985, p. 249.

[66] Così, fra i tanti, P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 122 ss.; C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 48; A. Pace, *Il concetto di ordine pubblic*o, in *Arch. giur.*, 1963, pp. 11-12.

[67] M.C. Amorosi, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, cit., p. 261.

[68] Il Codice civile menziona l'ordine pubblico in più circostanze, senza tuttavia mai definirlo ed anzi alludendo a significati quanto mai variegati: art. 5; art. 23, quarto comma; art. 25, primo comma; art. 634; art. 1229, secondo comma; art. 1343; art. 1354, primo comma; art. 2031, secondo comma c.c.

[69] Ai «delitti contro l'ordine pubblico» è integralmente dedicato il titolo V del Codice penale (artt. 414-421 c.p.).

[70] All'ordine pubblico e all'incolumità pubblica (artt. 18-67) è dedicato l'intero titolo II del TULPS (R.d. 773/1931).

[71] L'ordine pubblico viene menzionato una sola volta in Costituzione. E, precisamente, nel nuovo titolo V, fra le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma *lett. h*).

[72] S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., p. 730.

[73] A. Giannini, *Sale cinematografiche e polizia degli spettacoli cinematografici*, in R*iv. trim. dir. pubbl.,* 1955, p. 528 ss.

lo svolgimento di spettacoli in caso di temuti disordini e gravi pericoli per l'incolumità pubblica: «il potere di divieto preventivo previsto dall'articolo 74 T.u. leggi p.s riguarda […] direttamente la singola rappresentazione. I motivi per i quali esso può essere usato non sembra (data la formulazione della norma) che possano implicare un sindacato sul contenuto della manifestazione, bensì soltanto la valutazione di quel turbamento per l'ordine pubblico che, in particolari circostanze, dalla rappresentazione può derivare»[74].

5. La riforma del 1962 sulla "revisione dei film": una legge costituzionalmente obbligatoria?

Il varo della L. 161/1962 ha rappresentato in Italia un primo «notevole passo in avanti»[75], in direzione della Costituzione: un «salto di qualità rispetto al passato […] davvero innegabile»[76]. Sia perché il potere censorio veniva finalmente «ricondotto al dato costituzionale»[77]. Sia perché, secondo un certo orientamento, le nuove disposizioni avrebbero finalmente introdotto «un meccanismo di adeguamento costante del metro di giudizio» alla nozione di buon costume[78].

L'ordinamento si era finalmente dotato di una legge sul cinema. Una nuova normativa imposta dal mutamento dei tempi, dall' «urgenza» dei «fatti nuovi»[79], dall'esigenza, da tempo sollecitata, di porre mano al «punto principale di attrito con l'art. 21 […] rappresentato dall'istituto della censura»[80]. E, nella contingenza, dall'irruzione della questione di legittimità sollevata davanti alla Corte costituzionale e avente ad oggetto l'art. 11 del D.lgs.lgt. 678/1945[81].

La discussione parlamentare sulla legge si protrasse per oltre dieci

---

[74] S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., p. 732.

[75] A. Pace, *Art. 21*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, p. 397.

[76] N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 2013, p. 932.

[77] *Ibidem*.

[78] *Ibidem.*

[79] E. Betti, *Il controllo del diritto sull'attività cinematografica*, in *Riv. Dir. Ind.*, 1/1962, p. 37.

[80] G. Crisci, *Cinematografia (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, p. 1022.

[81] Disposizione che manteneva in vigore il R.d. 287/1923 sulla censura cinematografica. La Corte non decise nel merito, essendo nel frattempo stata approvata la L.

sedute. Vi avrebbero preso parte: futuri Presidenti della Repubblica (Leone e Scalfaro); esponenti di spicco della politica italiana (Zaccagnini, Fanfani, Natta); leader di partito (Almirante). Una compagine quanto mai coesa nel procedere alla stesura della nuova legge, ma, allo stesso tempo, quanto mai divisa sul *come* procedere e sugli obiettivi da perseguire. Avrebbe scritto Mino Argentieri: «agli albori della discussione parlamentare, gli schieramenti sono attestati su sponde inconfondibili. I comunisti si battono per l'abolizione della censura amministrativa; i socialisti optano per una via di mezzo, che non comprometterà né la nuova linea politica del partito [la cd. "apertura alla Dc", *N.d.A.*], né il loro contributo alla lotta contro la censura; i liberali sono contrari a qualsiasi intervento amministrativo; monarchici e missini caldeggiano una legge che conservi le limitazioni più pesanti; repubblicani e socialdemocratici sono solidali con i democristiani; la DC è divisa in due tronconi: uno si ostina nella ricerca di soluzioni che nulla trasformino; l'altro non è ostile a una riforma moderata»[82].

Pur avendo introdotto significative innovazioni sul piano normativo e suscitato in dottrina consensi ed entusiasmo, la legge del 1962 non pare aver prodotto gli effetti trasformativi attesi. Più che segnare una svolta, rispetto al passato, la nuova disciplina ha finito per cristallizzare limiti e incoerenze già presenti nella precedente normativa[83]. A cominciare dal mantenimento, disposto in termini quanto mai assertivi e perentori dalla legge, del divieto assoluto di visione dei film anche per gli adulti. A tale riguardo vi sono due precisazioni da fare.

a) Diversamente da quanto sostenuto da una parte della dottrina[84], la previsione in Costituzione della legittimità delle misure di prevenzione non implicava alcun vincolo *positivo* a carico del legislatore. Questi non era tenuto a predisporre un sistema di controllo di tipo censorio sulla produzione cinematografica, né tanto meno era obbligato a mutuare il modello normativo di controllo così come ereditato dagli ordinamenti liberale e fascista. Il modello censorio delle Commissioni di revisione costituiva «solo uno» dei possibili sistemi

161/1962. Sul punto R. Venditti, *Rappresentazione cinematografica abusiva e incostituzionalità delle vecchie norme sulla censura*, in *Giur. it.*, 1962, p. 231 ss.

[82] M. Argentieri, *La censura nel cinema italiano*, Roma, 1974, p. 197.

[83] G. Vassalli, *Censura cineteatrale e leggi penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1961, p. 638 ss.

[84] S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., p. 728.

di controllo esperibile dall'ordinamento[85]. Ma non era l'unico e non era neppure necessario prevederne uno. Non si comprenderebbe altrimenti per quale ragione nel 2017, in poco tempo, sia stato possibile abbandonare – in via ordinaria e senza frizioni – il sistema censorio. Né si spiegherebbe il silenzio sull'art. 11 della medesima legge con il quale il legislatore decise di abolire la censura preventiva per gli spettacoli teatrali[86].

Una disparità di trattamento del tutto evidente che mal si presta ad essere giustificata alla luce della differente qualità culturale della produzione cinematografica rispetto a quella teatrale o, in termini ancora più espliciti, della supposta «*presunzione* di non artisticità dell'opera [cinematografica]»[87].

b) La nozione costituzionale di buon costume è funzionale alla protezione *giuridica* e *morale* dei minorenni e si connette all'obbligo posto a carico della Repubblica di tutelare l'infanzia e la gioventù (art. 31, secondo comma, Cost.).

Al di fuori di questa fattispecie costituzionale, qualsiasi altro divieto posto alla visione di opere cinematografiche deve ritenersi illegittimo, perché destinato a innestare «un circuito di repressione che conduce alla negazione di tutte le libertà»[88]. E tale certamente era il divieto di visione imposto anche agli adulti: soggetti che «salvo considerarli in massa e presuntivamente dei minorati psichici o degli eterni minorenni», erano certamente in grado di discernere e di «prendere visione anche dei film che offendono il pudore»[89].

---

[85] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 261.

[86] L'art. 11 della legge, nell'abrogare le disposizioni in materia di autorizzazione degli spettacoli teatrali fino ad allora vigenti (in particolare, la L. 3720/1859), conservò l'istituto del rilascio del nullaosta solo per la rappresentazione di determinate opere (limitazione abrogata alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, dall'art. 8, quinto comma, d.lg. 3/1998).

[87] A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova. 1992, p. 410. Si tratta di argomentazioni che riecheggiano, attualizzandole, le sferzanti critiche mosse da Walter Benjamin negli anni Trenta alla cultura di massa e, segnatamente, al tentativo da essa sortito (lo «sforzo») di far «rientrare il cinema nell'"arte" […] con una mancanza di visione retrospettiva senza precedenti», visto che «il cinema respinge il valore culturale» (W. Benjamin, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica* [1936], Torino, 2014, p. 17 e p. 36).

[88] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 261.

[89] O. Algardi Zara, *Arte e censura*, in *Belfagor*, 1/1961, p. 111. Sul punto persuasivamente anche G. Pisapia, *L'osceno nel diritto penale. Una ricerca sull'opinione del*

D'altra parte, finanche il legislatore fascista, in occasione della stesura del codice Rocco, si era limitato a sancire quale unica eccezione, al principio di non oscenità dell'opera d'arte, la circostanza che questa «per motivo diverso da quello di studio, sia offerta in vendita, venduta o comunque procurata a persona minore degli anni diciotto»[90].

A ciò si aggiunga, che gli spettacoli cinematografici non sono mai stati "pubblici", ma semmai «offerti in luoghi aperti al pubblico, nei quali di regola si accede pagando un biglietto, e comunque *volontariamente*»[91].

Naturalmente, trattandosi di una scelta libera e consapevole da parte di soggetti adulti, tra i doveri posti a carico di distributori ed esercenti cinematografici, c'era anche quello di informare il pubblico sugli esiti delle decisioni assunte in sede censoria. Così come era sempre stato e come sarebbe stato ulteriormente ribadito dalla L. 161/1962 che, all'art. 5, secondo comma, imponeva ai direttori e ai concessionari delle sale cinematografiche di «darne avviso al pubblico in modo ben visibile su ogni manifesto dello spettacolo».

Come le precedenti normative, anche la legge del 1962 vincolava la proiezione in pubblico dei film (e l'esportazione all'estero dei film prodotti in Italia) al rilascio di un nullaosta. La concessione del nullaosta spettava al Ministero del Turismo e dello Spettacolo[92], su parere (vincolante) delle Commissioni di revisione che continuavano a sopravvivere nella loro tradizionale articolazione (Commissioni di primo e di secondo grado).

La loro compagine avrebbe però subìto importanti modifiche inerenti sia al numero, sia alla composizione. Il numero dei membri sarebbe stato esteso a sette e delle nuove Commissioni avrebbero fatto parte: a) un magistrato della giurisdizione ordinaria designato dal Consiglio superiore della magistratura; b) un professore universitario di materie

---

pubblico, in *Sociologia del diritto*, 1975, p. 321; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 259 ss.; A. Pace, *Art. 21*, cit., pp. 411-412.

[90] Art. 529, secondo comma, c.p.

[91] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 261.

[92] Il Ministero venne soppresso da un referendum abrogativo nel 1993: le sue funzioni (in materia di vigilanza governativa sulla cinematografia) sarebbero state esercitate in una prima fase dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (per il tramite del *Dipartimento dello spettacolo* – Dpcm 12 marzo 1994) e successivamente dalla *Direzione generale per il cinema,* istituita presso il Ministero per i beni e le attività culturali (art. 2 del d.lgs. 368/1998).

giuridiche; c) un professore universitario di pedagogia o un insegnante di ruolo di pedagogia negli istituti magistrali; d) un professore universitario di psicologia; e) tre membri scelti rispettivamente da terne designate dalle associazioni di categoria dei registi, dei rappresentanti dell'industria cinematografica e dei giornalisti cinematografici. Le deliberazioni della Commissione venivano adottate a maggioranza assoluta dei voti e in caso di parità a prevalere era il voto del Presidente[93].

Come in passato, la revisione del film da parte della Commissione avrebbe potuto concludersi con un:

a) *parere favorevole* al rilascio del nullaosta ministeriale; b) *parere sfavorevole* alla concessione del nullaosta ministeriale; c) *parere favorevole, ma condizionato* (in base all'età degli spettatori). La Commissione poteva, infatti, proibire la visione del film ai minori di anni 14 o (nei casi più «gravi») ai minori di anni 18. Per selezionare l'età di accesso nelle sale, la Commissione avrebbe proceduto tenendo conto della «gravità» e della «insistenza» di sequenze ritenute lesive del buon costume[94].

Una più dettagliata descrizione delle fattispecie normative perseguibili era contenuta nel regolamento di esecuzione della legge[95]. Il regolamento sul cinema del 1963 vietava espressamente ai minori la visione di tutte le opere cinematografiche e teatrali che, «pur non costituendo offesa al buon costume» contenessero: battute o gesti volgari; indulgessero a comportamenti amorali; contenessero scene erotiche o di violenza verso uomini o animali, relative ad operazioni chirurgiche od a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentassero l'odio o la vendetta; presentassero crimini in forma tale da indurre all'imitazione od il suicidio in forma suggestiva[96]. Un articolato e complesso sistema di disposizioni che, ancora oggi, colpisce per la disinvolta elusione del limite del buon costume: il solo ammesso, in Costituzione, dall'art. 21 e, sul piano legislativo, dalla L. 161/1962.

Di qui il frenetico attivismo e la convulsa operatività di un sistema normativo che, anziché dare applicazione alla dimensione dei diritti, inscritta negli artt. 21 e 33, si discostava da essa e ne smentiva il con-

[93] Art. 4, L. 161/1961.
[94] Art. 9, secondo comma, L. 161/1961.
[95] D.p.r. 2029/1963.
[96] Art. 9, primo comma, D.p.r. 2029/1963.

tenuto, fino al punto di «falsare il significato costituzionale che la sottende»[97].

6. Il nuovo sistema di classificazione delle opere cinematografiche

La censura cinematografica di Stato ha resistito in Italia per oltre un secolo: dalla legge Facta (L. 785/1913) alla legge Franceschini (L. 220/2016) che ha abolito le commissioni di controllo.

Il risultato conseguito è tutt'altro che marginale: per la prima volta nella sua storia, l'Italia abbandona il sistema di *revisione* e introduce quello della *classificazione*[98], la cui fisiologia è «finalizzata ad assicurare un giusto equilibrato bilanciamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica»[99].

Con la nuova legge, il compito di regolare l'accesso delle opere cinematografiche nelle sale è stato affidato a due leve fondamentali: la prima costituita dal sistema di produzione e composta da tutti gli «imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo»; l'altra costituita dai «principali agenti educativi» e «in primo luogo la famiglia»[100].

Questi i cardini della riforma, così come enunciati dalla legge-delega: a) uniformità di classificazione dei film con gli altri prodotti audiovisivi; b) istituzione presso il Ministero di un organismo di controllo della classificazione; c) soppressione delle Commissioni per la revisione cinematografica (previste dalla L. 161/1962); d) disciplina del procedimento per l'accertamento degli illeciti amministrativi conseguenti alla violazione della classificazione; e) previsione di un sistema sanzionatorio.

Il D.lgs. 203/2017 prevede che alla classificazione delle opere cinematografiche siano oggi legittimati a procedere direttamente i produttori o i distributori (o chi ne abbia titolo), «in base al principio di responsabilizzazione»[101].

Il decreto prevede tuttavia che una copia dell'opera venga inviata – con motivazione della classificazione assegnata – alla *Direzione*

[97] G. Fiandaca, *Problematica dell'osceno e tutela del buon costume*, Padova, 1984, p. 72.

[98] Art. 2, primo comma, D.lgs. 203/2017.

[99] Art. 2, primo comma, D.lgs. 203/2017.

[100] Art. 33, primo comma, L. 220/2016.

[101] Art. 4, primo comma, D.lgs. 203/2017.

Generale Cinema, per «la verifica»[102] da parte della *Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche*, istituita presso il Ministero: un organismo composto da quarantanove membri selezionati tra professionisti del settore, educatori ed esperti di pedagogia, giuristi e rappresentanti di associazioni di tutela degli animali[103]. Diversamente dal passato, la Commissione non può vietare la distribuzione nelle sale di un film, né imporre tagli.

I commissari sono tenuti ad esprimersi entro venti giorni dalla ricezione dell'opera. Decorso inutilmente tale termine «il produttore o il distributore o chi ne abbia titolo può far uscire l'opera nelle sale cinematografiche»[104].

La normativa vigente, nell'articolare la disciplina del procedimento di classificazione delle opere cinematografiche, ha altresì previsto, per il soggetto proponente (produttore, distributore o avente titolo), non solo la possibilità di presentare una proposta motivata di classificazione, ma anche di chiedere di essere ascoltato dalla Commissione di classificazione. Tale facoltà si traduce in un vero e proprio diritto partecipativo, che l'amministrazione ha l'obbligo di garantire mediante convocazione prima della formulazione del parere[105].

Avverso il parere della Commissione è possibile proporre istanza di riesame, sulla quale sono chiamati a pronunciarsi, entro i successivi quindici giorni, «due sottocommissioni diverse da quella che ha già verificato la classificazione dell'opera»[106].

A decorrere dalla comunicazione del secondo parere, iniziano a maturare i termini per l'eventuale impugnazione dinanzi al Tar, il quale è chiamato a pronunciarsi in sede di giurisdizione di merito.

Come appare evidente, si è di fronte a una struttura procedimentale che si discosta in maniera significativa dai modelli tradizionali: nel nuovo sistema delineato dalla riforma del 2017, l'iniziativa del soggetto privato non assume più i connotati dell'istanza amministrativa, bensì si qualifica come una proposta motivata di classificazione, la quale viene successivamente sottoposta alla valutazione dell'amministrazione competente, che potrà ratificarla o emendarla.

Siamo in presenza di un passaggio normativo destinato a innova-

[102] Art. 4, secondo comma, D.lgs. 203/2017.
[103] Art. 3, terzo comma, D.lgs. 203/2017.
[104] Art. 4, quarto comma, D.lgs. 203/2017.
[105] Art. 4.6, D.lgs. 203/2017.
[106] Art. 4.5, D.lgs. 203/2017.

re profondamente il procedimento amministrativo: l'autovalutazione compiuta dal «proponente» viene integrata – se non addirittura *assorbita* – da un atto avente natura provvedimentale, espressione della potestà pubblica.

Di qui il delinearsi di un procedimento ibrido, fondato sull'interazione tra componenti pubblicistiche e privatistiche[107], il cui punto di condensazione è rappresentato dalla commutazione del tradizionale rapporto «istanza-provvedimento autorizzatorio» nel nuovo e inedito binomio «proposta-conferma», in cui l'apporto del privato non è più meramente sollecitatorio, ma parte integrante della redazione normativa dell'atto finale[108].

Questa trasformazione si colloca nell'ambito di una più ampia tendenza dell'ordinamento amministrativo contemporaneo verso forme di amministrazione consensuale e collaborativa, in cui il privato non è più semplice destinatario passivo di provvedimenti autoritativi, ma partecipe del procedimento decisionale.

La normativa vigente prevede, infine, l'adozione di un apposito regolamento dell'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* avente quale oggetto «la classificazione delle opere audiovisive destinate al web»[109].

Ingredienti, questi, che assunti nel loro complesso, ci inducono a ritenere che il sistema recentemente introdotto in Italia, pur assecondando le istanze di autonomia degli operatori cinematografici, non può certo dirsi volontario, a differenza di quanto avviene in altri modelli di diritto comparato, incardinati sulla *self regulation* e sul *self control*[110]. Nell'ordinamento italiano, la classificazione delle opere si fonda su un obbligo di legge. Ed è, pertanto, soggetta a un controllo penetrante da parte dei poteri pubblici.

Nel contesto della disciplina introdotta dal D.lgs. 203/2017, peculiare attenzione merita l'*eccezione festivaliera*[111]. Il decreto introduce,

[107] L. Casini, *"Il nastro dei sogni"? Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in *Aedon.it*, 2017, p. 1 ss.

[108] A. Zito, *La* Nudge regulation *nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021, p. 45 ss.

[109] Art. 10, primo comma, D.lgs. 203/2017.

[110] M. Giusti, *Dalla censura alla classificazione delle opere: il cinema dà l'addio a Madama Anastasia?,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2020, p. 217 ss.

[111] Art. 5, D.lgs. 203/2017.

a tale riguardo, una deroga puntuale al procedimento ordinario, ammettendo una modalità alternativa di assegnazione della classificazione, specificamente destinata alle proiezioni effettuate nel contesto di manifestazioni culturali.

In particolare, l'art. 5, secondo comma, stabilisce, che quando l'opera audiovisiva è destinata esclusivamente alla proiezione in un festival cinematografico, la classificazione può essere attribuita direttamente dai legali rappresentanti dell'ente organizzatore, senza che vi sia la necessità di sottoporre l'opera alla Commissione per la classificazione. Tale previsione appare giustificata dalla prassi consolidata nel settore, secondo cui le opere presentate nei festival – sovente in anteprima nazionale o internazionale – non sono ancora dotate di classificazione ufficiale, trattandosi di prime visioni, spesso legate a esigenze promozionali o artistiche piuttosto che a una immediata diffusione commerciale.

Anche in questo caso ci troviamo al cospetto di un procedimento semplificato e decentrato di autoregolazione assistita, che riconosce all'organizzatore del festival una funzione para-amministrativa, sebbene priva di valore provvedimentale in senso proprio. La classificazione così attribuita ha, infatti, una valenza strettamente limitata al contesto festivaliere e non produce effetti giuridici ulteriori o esterni al perimetro della manifestazione per cui è stata rilasciata. Si tratta pertanto di una classificazione temporanea, la cui validità cessa *ex se* una volta terminato l'evento. Proprio per queste ragioni l'opera non potrà essere distribuita nelle sale cinematografiche né in altre forme di diffusione commerciale senza aver prima ottenuto la classificazione ordinaria, secondo il procedimento previsto dagli artt. 3 e 4 del decreto. In questo senso, la deroga non incide sulla struttura del procedimento generale, né modifica la titolarità del potere classificatorio, che resta in capo alla Commissione nazionale. È, infine, evidente che la deroga non può essere estesa oltre i casi espressamente previsti, né può dar luogo a una prassi alternativa o parallela rispetto al modello ordinario di classificazione.

7. La riforma delle disposizioni normative in materia di tutela dei minori

Nel 2017, in attuazione dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dalla legge delega, il Governo ha approvato la *Riforma delle disposizio-*

ni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo[112]. Una normativa in linea con l'impianto politico della riforma del 2016, il cui «unico obiettivo di pubblico interesse perseguito è la sola tutela dei minori e non più anche la tutela del buon costume degli adulti»[113].

Il nuovo sistema di classificazione delle opere cinematografiche prevede quattro categorie di età: a) opere per tutti; b) opere non adatte ai minori di anni sei; c) opere vietate ai minori di anni quattordici; d) opere vietate ai minori di anni diciotto.

L'informazione – «al fine di consentire una più agevole comprensione della classificazione e di facilitare il compito degli agenti educativi» – deve essere accompagnata da una o più icone (in tutto sono sei) indicanti l'eventuale presenza di contenuti ritenuti sensibili per la tutela dei minori: a) discriminazione e odio; b) linguaggio scurrile; c) sesso; d) uso di stupefacenti o alcol; e) uso di armi; f) violenza[114].

La classificazione assegnata a un'opera cinematografica deve essere visibile al pubblico sia nei materiali pubblicitari, sia nelle sale cinematografiche: «in particolare, nel caso in cui le opere siano state classificate come non adatte o vietate ai minori, l'esercente della sala cinematografica in cui l'opera è proiettata è tenuto a darne avviso al pubblico in modo evidente su ogni manifesto o locandina dell'opera e in ogni altro materiale di pubblicità o comunicazione, anche on-line»[115].

L'art. 8 del D.lgs. 203/2017 ha altresì previsto che, nel caso in cui un'opera cinematografica sia stata classificata come non adatta ai minori di anni 14 o di anni 18, sorge in capo all'esercente della sala cinematografica un obbligo giuridico specifico, consistente nel vietare l'accesso ai soggetti appartenenti alle fasce d'età protetta, secondo la classificazione attribuita[116].

Sotto il profilo sistematico, questa previsione normativa non si limita a introdurre un mero obbligo organizzativo, ma configura una vera e propria posizione di garanzia in capo all'esercente, il quale è chiamato a svolgere un controllo preventivo sull'età degli spettatori e sulle condizioni di accesso. L'inosservanza di tali obblighi può

[112] D.lgs. 203/2017.

[113] M. Ramajoli, *Cinema e libertà: dalla censura preventiva al* movie rating system, in *Aedon* 1/2018.

[114] Art. 7, secondo comma, D.lgs. 203/2017.

[115] Art. 7, primo comma, D.lgs. 203/2017.

[116] Art. 8, primo comma, D.lgs. 203/2017.

comportare conseguenze sia sul piano sanzionatorio che risarcitorio, configurandosi come pregiudizievole per un interesse pubblico particolarmente sensibile, quale quello relativo alla protezione dei soggetti minorenni.

La medesima normativa contempla, tuttavia, una deroga espressa concernente l'ipotesi in cui il minore sia «accompagnato da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale»[117]: in tal caso, l'accesso è consentito a condizione che il minore abbia compiuto, rispettivamente, almeno il dodicesimo anno di età per le opere vietate ai minori di anni 14, e il sedicesimo anno per quelle vietate ai minori di anni 18.

Un sistema in linea con il processo di responsabilizzazione genitoriale, sollecitato dal Consiglio di Stato (in sede consultiva) e finalizzato a coinvolgere direttamente le «famiglie anche attraverso avvertenze del tipo *minori accompagnati*»[118].

Questo meccanismo delinea una regolamentazione graduale e modulata dell'accesso ai contenuti audiovisivi, conciliando la tutela costituzionale dei minori (art. 31, secondo comma, Cost.) con il diritto dei genitori di orientare l'educazione dei figli secondo i propri valori culturali e morali (art. 30, primo comma, Cost.). E nell'assumere tale prospettiva, il legislatore, da un lato stabilisce dei limiti inderogabili (come la soglia anagrafica minima per l'accesso dei minori alle sale cinematografiche), dall'altra investe l'autorità genitoriale di un ruolo co-decisionale, riconoscendo che la presenza consapevole di un adulto legalmente responsabile possa mitigare l'impatto potenzialmente diseducativo dei contenuti audiovisivi.

In questo quadro, peculiare rilievo riveste il decreto 279/2025. Il provvedimento, adottato dalla Direzione Generale Cinema e Audiovisivo, ha introdotto una nuova categoria classificatoria: le opere non adatte ai minori di anni dieci. Si tratta di una novità che mira ad affinare la tradizionale griglia che prevedeva intervalli di tempo più ampi (sei, quattordici e diciotto anni), colmando un vuoto normativo da tempo oggetto di vivaci discussioni tra professionisti del settore, psicologi e associazioni familiari.

A tale riguardo, va però detto che le nuove disposizioni non hanno introdotto un vero e proprio divieto, ma si limitano piuttosto a

[117] Art. 2, terzo comma, D.lgs. 203/2017.

[118] Cons. St. (sez. consultiva), 30 ottobre 2017.

sconsigliare la visione di certi contenuti ai bambini sotto i dieci anni, lasciando ai genitori la responsabilità ultima della scelta.

Un ulteriore aspetto disciplinato dal decreto riguarda l'apparato iconografico associato al nuovo sistema di classificazione. È stata infatti introdotta una specifica immagine grafica, da apporre obbligatoriamente sui materiali promozionali e informativi delle opere, con l'obiettivo di favorire una comprensione immediata e intuitiva da parte del pubblico circa la fascia di età consigliata o vietata.

Ne viene fuori un inedito modello di amministrazione del settore cinematografico. Un modello non più di tipo autoritativo, ma ispirato ai paradigmi concettuali della *Nudge Theory*[119]. Anche se, diversamente dal modello anglosassone, la versione adottata in Italia è quella di un sistema di tipo misto (pubblico-privato) ispirato sì ai principi dell'autoregolazione, ma allo stesso tempo alimentato e sorretto da un penetrante assetto sanzionatorio, conforme alla tradizione giuridica continentale.

Questo assetto normativo ibrido si riflette anche nella disciplina vigente in materia di programmazione televisiva: a) i film vietati ai minori di 18 anni, a eccezione di quelli pornografici, possono oggi essere trasmessi in TV solo se *derubricati*, ossia privati di alcune parti e quindi accorciati in durata; b) i film vietati ai minori di 14 anni possono essere trasmessi in forma integrale a qualsiasi ora, segnalando il divieto prima dell'inizio della messa in onda.

Per le pellicole direttamente destinate alla televisione, home video o *streaming* (e che pertanto non passano per le sale cinematografiche), il distributore può ricorrere a un proprio consiglio di visione senza l'obbligo di approvazione da parte della Commissione.

D'altra parte – per ciò che concerne il palinsesto televisivo – gli stessi film vietati ai minori di 14 anni, che originariamente non avrebbero potuto essere messi in onda fuori dalla fascia notturna (22.30 – 7.00), da tempo hanno iniziato ad essere trasmessi, a ogni orario, in ragione dell'introduzione del sistema di *parental control*[120]: un *lock*

[119] A. Zito, *La* Nudge regulation *nella teoria giuridica dell'agire amministrativo,* cit., p. 51 ss.

[120] Direttiva 2007/65/CE. L'art. 34, terzo comma, D.lgs. 177/2005, adottando una formulazione quanto mai ermetica e confusa, sanciva: «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

screen, ritenuto "sicuro", laddove responsabilmente utilizzato, ma non a tal punto da scongiurare tagli e interventi censori nei confronti di film ritenuti particolarmente osceni. È quanto è accaduto, fra gli altri, ai film *The Wolf of Wall Street* (2013) di Martin Scorsese; *Brokeback Mountain* (I segreti di Brokeback Mountain, 2005)[121].

Allo stesso tempo non possiamo non rilevare che il sistema si è fino a oggi mosso all'interno di una cornice debole, sprovvista di un adeguato supporto pedagogico e culturale e, pertanto, idoneo a promuovere una fruizione consapevole dei contenuti audiovisivi da parte del nucleo familiare. Né avrebbe potuto essere diversamente: la funzione regolativa di filtro tra istituzioni e famiglie è stata, in questi anni, affidata – quasi esclusivamente – a strumenti di tipo classificatorio, spesso privi di reale incisività. Ci si riferisce, in particolare, alla questione dell'effettiva efficacia delle icone, soprattutto in un ecosistema comunicativo sempre più dominato dall'accesso diretto ai contenuti tramite piattaforme digitali e servizi di streaming.

8. Verso una censura del mercato?

Sono queste le fondamente normative del *movie rating system,* adottato in Italia. Un sistema nel quale convivono caoticamente procedure di responsabilizzazione familiare e forme di controllo governativo, dominio del mercato (*in primis*, produttori e distributori) e obsoleti modelli sanzionatori. Un intricato coacervo di norme nel quale la censura, anziché sparire, come da tanti auspicato, rischia, sempre più, di accentrarsi nelle mani delle grandi *corporations*.

D'altra parte, sono oggi gli stessi produttori e distributori cinematografici – sotto il controllo dell'esecutivo – a classificare i film, as-

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». Solo successivamente il Ministero dello sviluppo economico avrebbe coerentemente stabilito nel dettaglio (decreto, 1° aprile 2011) i «criteri per la classificazione dei programmi i cui contenuti possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori ai fini della programmazione ad accesso condizionato ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*».

[121] Per più ampie considerazioni su questo punto, si rinvia a C. De Fiores, *Cinema e Costituzione*, cit., p. 329 ss.

secondando e incalzando le dinamiche del mercato. Questi al fine di assicurare le proprie esigenze commerciali e la massima diffusione dei loro film saranno indotti a plasmare ed alterare i contenuti delle pellicole, eliminando storie, sequenze, profili potenzialmente controversi, pur di evitare il divieto di visione ai minori di 18 anni che limiterebbe fortemente il pubblico potenziale e quindi il cd. *mercato di recezione* del film.

È dunque evidente che oggi a censurare è il mercato stesso, producendo e imponendo regole non scritte, ma altrettanto vincolanti. Il risultato è una forma di *self-censorship* che rischia di uniformare il linguaggio cinematografico, sacrificando la complessità narrativa e la provocazione artistica in nome dell'accessibilità di massa al "prodotto" cinematografico.

Una condizione destinata a commutare fatalmente i produttori in «calcolatori elettronici aziendali», agenti del cinema sempre intenti a monitorare «al millimetro i vantaggi che potranno trarre da un film, senza osare nulla, senza sperimentare nulla, senza rischiare nulla[122]. E non vi è da stupirsi: per l'ideologia liberista che ha, in questi anni, condizionato e plasmato il modo di essere della società, «il cinema non è più cultura»[123]. E le conseguenze sono oggi sotto i nostri occhi: «molti registi non pensano più ai riscontri, di critica e pubblico, del film in sala cinematografica, ma addirittura costruiscono il film per il pubblico televisivo, perché piaccia esclusivamente ai produttori e ai telespettatori»[124].

La selezione basata su criteri economici e di mercato, mal si addice alla disciplina dello spettacolo e dell'arte. Il sostegno pubblico concesso solo a opere che rispondono a criteri commerciali o che hanno già un contratto di distribuzione si pone fuori dall'orbita costituzionale. E la ragione è evidente: la *rent-seeking policy* rischia di annientare sul nascere la libertà dell'arte che per potere essere definita tale ha bisogno del libero sviluppo della personalità umana. Perché – come ci ricorda Antonio Gramsci – «la cultura […] è presa di possesso della propria personalità, è conquista di coscienza superiore, per la quale si riesce a

[122] D. Ciprì, *Censura e autocensura hanno creato un cinema di puro intrattenimento del quale non rimarrà traccia,* in M. Rizzo*, Il Cinema è libero dalla censura?* (7 maggio 2021), in www.articolo21.org.

[123] P. Avati, *Lo Stato dovrebbe prevedere "ristori" per la qualità dell'opera,* in M. Rizzo*, Il Cinema è libero dalla censura?*, cit.

[124] *Ibidem*.

comprendere il proprio valore storico, la propria funzione nella vita, i propri diritti e i propri doveri»[125].

L'arte non può essere, in altre parole, concepita senza uno «spazio libero», senza la «libera formazione» degli individui[126], senza un sistema avanzato di tutele costituzionali. Solo in presenza di queste premesse, l'arte può farsi «*mediazione dell'ineffabile*» (in senso goethiano) e incontrare le istituzioni pubbliche: le sole in grado di «fornire le condizioni, i presupposti per il suo libero sviluppo»[127].

In assenza di tale sostegno, si rischia di marginalizzare non solo chi è economicamente più debole, ma tutte quelle sensibilità culturali che operano fuori dal mainstream. La libertà d'espressione cinematografica solleva, prima ancora che un problema di eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), una questione di diritti (art. 21 Cost.; art. 33 Cost.). E la ragione è evidente: l'intervento pubblico non si giustifica solo in chiave compensativa o redistributiva, ma trae il suo fondamento costituzionale dalla tutela dei diritti. Insomma, «l'intervento pubblico sulla cultura serve a renderla libera […] e l'espressione culturale non è libera, senza il supporto dell'amministrazione pubblica»[128].

Aver affidato il governo del cinema al mercato non è stata, pertanto, una scelta di libertà. Ma semmai un vistoso cedimento, da parte dell'indirizzo politico di governo, alla cultura neoliberale ai suoi istinti censori. Istinti meno vistosi rispetto a quelli praticati dalla censura di Stato, ma non per questo meno insidiosi e pervasivi. A esserne colpita è stata l'arte cinematografica in tutte le sue espressioni. Compresi, seppure in forme diverse rispetto al passato[129], i contenuti pubblicitari dei film e anche la grafica dei manifesti.

Nell'agosto 2021 a censurare un manifesto cinematografico fu, ad esempio, il social network *Instagram.* Bersaglio di Mark Zuckerberg: *Madres Paralelas*, un film di Pedro Almodóvar con Penélope Cruz. L'immagine in questione raffigurava un capezzolo in allattamento.

---

[125] A. Gramsci, *Socialismo e cultura* (29 gennaio 1916), in Id., *Scritti scelti*, Roma, 1971, p. 18.

[126] S. Merlini, *La "politica culturale" della Repubblica ed i principi della Costituzione*, in Aa.Vv., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, p. 515.

[127] F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 435.

[128] M. Ainis, *Cultura e politica*, cit., p. 114.

[129] Sul si rinvia a C. De Fiores, *Cinema e Costituzione*, cit., p. 171 ss. e p. 264 ss.

La foto dopo sole poche ore venne rimossa per aver violato le regole di *Instagram* contro la nudità esplicita[130]. Ne sarebbe seguita una immediata campagna di mobilitazione del mondo del cinema (e non solo) che avrebbe indotto repentinamente l'azienda (di proprietà di *Facebook*) a rivedere la propria decisione: «Accettiamo delle eccezioni per consentire la nudità in determinate circostanze, che includono un chiaro contesto artistico. Abbiamo quindi ripristinato i post che condividono la locandina del film di Almodóvar su *Instagram*, e siamo davvero dispiaciuti per qualsiasi confusione causata»[131].

Va però allo stesso tempo precisato che non di solo mercato si tratta. E che nonostante le innovazioni introdotte, lo Stato continua ad esercitare il suo controllo sul cinema. Ancora oggi permangono forme di condizionamento politico, riconducibili all'intervento diretto dell'esecutivo nella filiera cinematografica, in particolare nella fase di selezione dei progetti ammessi ai contributi pubblici: funzione che la legge affida a una «commissione composta da esperti nominati dal Ministro»[132]. Sebbene la normativa preveda che la selezione debba avvenire «tra personalità di comprovata qualificazione professionale nel settore», le soluzioni fino a oggi adottate hanno evidenziato una marcata impronta politica, resa possibile dall'assenza di parametri definiti e trasparenti, di garanzie procedurali adeguate, di una preliminare consultazione pubblica (in ambito cinematografico, la concertazione con le associazioni di categoria e con gli operatori del settore è sempre stata considerata una prassi necessaria e non solo virtuosa). Di qui i vistosi elementi di frizione con i principi di trasparenza procedurale, di «buon andamento» e «imparzialità». Principi che sono parte integrante dell'ordinamento costituzionale (art. 97 Cost.).

A ciò si aggiunga che il tradizionale sistema repressivo, così come codificato dalle norme penali, è rimasto, in questi anni, pressoché immutato. E se è vero che il potere politico ha oggi rinunciato a setacciare, in via preventiva, il tasso morale di ogni film, è però allo stesso modo altrettanto vero che lo Stato continua a disporre, in via successiva, del potere di "censurare", attraverso l'autorità giudiziaria, i film ritenuti osceni ex art. 528 c.p., prevedendo addirittura la reclusione per chi «dà

[130] Sul punto si rinvia all'interessante ricostruzione di G. SERIO, *L'Almodóvar incompreso, il capezzolo galeotto e il social da censura*, in *Il manifesto*, 12 agosto, 2021.

[131] La nota dell'azienda è stata integralmente riprodotta da G. SERIO, *L'Almodóvar incompreso*, cit.

[132] Art. 26, secondo comma, L. 220/2016.

pubblici spettacoli teatrali o cinematografici […] che abbiano carattere di oscenità» (terzo comma).

Tale apparato normativo, anziché essere oggetto di abrogazione o quantomeno di ridimensionamento, è stato mantenuto in vigore e (per taluni aspetti) anche ampliato dal legislatore. Ci si riferisce, segnatamente, al D.lgs. 203/2017 che, nel delineare il quadro normativo relativo alla classificazione delle opere cinematografiche e audiovisive, prevede specifiche sanzioni per l'inosservanza degli obblighi posti a carico dei soggetti esercenti e degli operatori del settore. In particolare, nei casi di maggiore gravità o in presenza di violazioni reiterate degli obblighi di trasmissione delle opere all'autorità competente per la classificazione, il legislatore contempla l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, nonché l'adozione di misure accessorie come «la chiusura del locale per un periodo non superiore a sessanta giorni»[133].

E tutto ciò «fermo restando quanto previsto dall'articolo 668 del Codice penale»[134]. Disposizione, quest'ultima, che punisce tutte le «rappresentazioni cinematografiche abusive», svolte in assenza della prescritta autorizzazione amministrativa.

Il tenore letterale dell'art. 668 c.p. è stato recentemente oggetto di una puntuale modifica normativa[135], che ha provveduto a sostituire il riferimento alla *revisione cinematografica* – concetto ormai superato – con quello attuale, di *classificazione*, in coerenza con i contenuti della nuova disciplina.

Nella sua attuale configurazione, la norma prevede due distinte ipotesi di condotta illecita:

a) la proiezione di opere prive di classificazione, in violazione del principio di preventiva verifica amministrativa imposto a tutela dei minori; b) la rappresentazione dell'opera cinematografica in violazione delle condizioni e dei limiti posti in sede di classificazione (ad esempio, consentendo la visione della pellicola ai minori, a cui l'opera è stata interdetta).

La norma conserva una funzione repressiva sussidiaria, attivabile laddove il meccanismo amministrativo di vigilanza e sanzione risulti insufficiente a prevenire condotte elusive o apertamente illecite. Nonostante il suo carattere residuale e la sua commutazione in illecito

[133] Art. 9, secondo comma, D.lgs. 203/2017.
[134] Art. 9, primo comma, D.lgs. 203/2017.
[135] Art. 13, terzo comma, D.lgs. 203/2017.

amministrativo[136], la permanenza della disposizione nel corpus codicistico dimostra che il legislatore ha inteso mantenere un impianto repressivo per assicurare l'effettività del sistema di classificazione.

L'autorità amministrativa competente per lo svolgimento del procedimento sanzionatorio è la Prefettura, cui spetta anche l'onere di pubblicare, «per estratto nel proprio sito internet»[137], i provvedimenti sanzionatori adottati, in coerenza con il principio di trasparenza amministrativa[138].

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale è, invece, opportuno precisare che le controversie, relative all'irrogazione delle già menzionate sanzioni amministrative, rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di atti ritenuti espressione di potestà pubblica e, in quanto tali, riconducibili all'esercizio della funzione amministrativa in senso stretto. Si applica pertanto la giurisdizione di merito del Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente, ai sensi del codice del processo amministrativo[139].

A ciò si aggiunga che la mancata osservanza degli obblighi di classificazione e di corretta pubblicizzazione comporta, oltre all'applicazione delle sanzioni di carattere amministrativo alle quali si è già fatto riferimento, anche rilevanti misure di carattere reputazionale: la pubblicazione online del provvedimento sanzionatorio espone l'operatore cinematografico a una forma di responsabilità sociale che può gravemente incidere sull'immagine pubblica e sulla sua credibilità professionale[140].

9. La revisione del *tax credit* e l'accesso privilegiato ai fondi pubblici per i film che celebrano l'«identità nazionale»

Nel luglio 2024 si è proceduto alla revisione del *tax credit* cinematografico (cd. riforma Sangiuliano)[141] che ha modificato sensibilmente

[136] D.lgs. 8/2016.

[137] Art. 9, quarto comma, D.lgs. 203/2017.

[138] Art. 1, primo comma, L. 241/1990.

[139] D.lgs. n. 104/2010.

[140] N. Canzian, *Storia di un lungo addio: la censura cinematografica nell'esperienza italiana*, in *MediaLaws*, 1/2024, p. 50.

[141] Decreto interministeriale 225/2024 – Ministero della Cultura e Ministero dell'Economia – recante *Disposizioni applicative in materia di credito di imposta per*

il quadro normativo in materia di sostegno pubblico alla produzione audiovisiva. Il decreto attuativo ha introdotto nuovi criteri di accesso, rimodulato le percentuali del *tax credit*, ridefinito le priorità di finanziamento. Ma, soprattutto, ha apportato una drastica riduzione del fondo destinato al credito d'imposta: dai circa 841 milioni di euro del 2022 si è passati a 746 milioni nel 2023, fino ai 696 milioni nel 2024[142]. Questi i punti più significativi della riforma:

a) la copertura finanziaria privata e la preventiva copertura fornita dalle grandi catene di distribuzione. Sulla base di quanto previsto dalla normativa del 2024 le imprese cinematografiche che intendono accedere al *tax credit* devono dimostrare di avere almeno il 40% del budget di produzione coperto da risorse private[143]. Ma non basta. Il decreto richiede anche un accordo vincolante con i distributori. E questo significa che le case di produzione, per ottenere il beneficio fiscale, devono necessariamente allegare alla domanda i contratti di distribuzione con piattaforme televisive o cinematografiche, dimostrando così una reale prospettiva di diffusione dell'opera (accordo con uno dei primi venti distributori italiani; numero minimo di proiezioni in sala; definizione degli slot orari)[144].

La previsione di parametri così rigidi e selettivi per l'accesso al credito d'imposta, ci pone al cospetto di un intervento normativo che, al di là delle finalità dichiarate di razionalizzazione della spesa pubblica, prefigura una torsione sistemica dei meccanismi di sostegno al settore cinematografico. Queste misure, lungi dal promuovere una ponderata distribuzione delle risorse, rischiano di favorire anomalie di sistema e processi di concentrazione del mercato, innescando effetti distorsivi a favore delle grandi produzioni. Ne verrebbero penalizzate le piccole e medie imprese del settore, nonché l'intera filiera della produzione indipendente — cortometraggi, opere prime, documentari — che costituisce il laboratorio

le imprese di produzione cinematografica e audiovisiva di cui all'articolo 15 della legge 14 novembre 2016, n. 220.

[142] A. Pasquale, *La riforma del credito d'imposta a supporto dell'industria cinematografica e audiovisiva italiana*, in *Economia della Cultura*, 4/2024, p. 595 ss.

[143] Art. 12, primo comma, d.i. 225/2024.

[144] Art. 1, secondo comma j); art. 12, primo comma, d.i. 225/2024.

più dinamico e sperimentale del linguaggio cinematografico contemporaneo.

Gli squilibri allocativi generati dai nuovi sistemi di distribuzione delle risorse, oltre a compromettere lo spazio creativo dell'arte cinematografica (art. 33 Cost.) costituiscono oggi un grave fattore d'intralcio allo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.).

b) *l'identità nazionale come parametro privilegiato per l'accesso ai fondi pubblici*. In conformità ai principi enunciati dalla riforma del 2016 che ha attribuito al cinema e all'audiovisivo una posizione di speciale preminenza tra le «attività di rilevante interesse generale, che contribuiscono alla definizione dell'identità nazionale»[145], il decreto attuativo della legge ha provveduto a definire i *requisiti di eleggibilità culturale.* Si tratta di criteri che privilegiano documentari, film tv e opere cinematografiche che intendono rappresentare la storia e i valori della cd. identità italiana. E che nel farlo si propongono di narrare la vita di personaggi celebri, tramandare eventi della storia italiana, celebrare la tradizione nazionale[146].

Lungo questo crinale si pone anche il recente decreto ministeriale per la «ripartizione del Fondo per il cinema» del marzo 2025. Il decreto, oltre ad aver rivisto i criteri per l'accesso ai contributi selettivi, ha anche potenziato ulteriormente il sostegno finanziario a favore di «documentari [..] su personaggi e avvenimenti dell'identità culturale italiana»; «opere d'animazione […] su personaggi e avvenimenti dell'identità culturale italiana»; «film su personaggi e avvenimenti dell'identità culturale italiana»; «opere tv su personaggi e avvenimenti dell'identità culturale italiana»[147].

L'accento posto sulla valorizzazione dell'identità nazionale, seppur legittimo in astratto, solleva profili critici e risvolti particolarmente problematici quando si traduce in misure promozionali e dispositivi di controllo fortemente condizionati dall'indirizzo politico contingente. Tale impostazione ha generato, anche all'interno del mondo cinematografico, un ampio dissenso, alimentato dal

[145] Art. 1, secondo comma, L. 220/2016.
[146] Tab. A), d.i. 225/2024.
[147] Art. 3, c), D.m 55/2025.

timore che la funzione culturale del cinema possa essere piegata a istanze di carattere ideologico[148].

* * *

Abstract

Ita

L'Autore ricostruisce l'evoluzione normativa della libertà d'espressione cinematografica in Italia, soffermandosi, in particolare, sulle innovazioni introdotte dalle recenti riforme che hanno abolito la censura di Stato. Il saggio delinea le fondamenta del nuovo sistema di classificazione delle opere cinematografiche e segnala i rischi di una incipiente censura del mercato. In chiusura, l'Autore riflette criticamente sulla revisione del *tax credit* e sull'introduzione dei nuovi criteri di finanziamento che premiano l'«identità nazionale».

Eng

The Author analyzes the regulatory evolution of freedom of cinematic expression in Italy, focusing on the innovations introduced by recent reforms that have abolished State censorship. The essay outlines the principles of the new classification system for cinematic works and highlights the risks of market censorship. In conclusion, the Author offers a critical reflection on the revision of the tax credit and the introduction of new funding criteria that reward "national identity".

[148] La riforma del *tax credit* ha destato numerose polemiche nel mondo del cinema (*Da Amelio a Zingaretti per Giuli, no agli attacchi: il cinema soffre*, in *Il manifesto,* 14 maggio 2025). Durante la LXXXI Mostra del Cinema di Venezia (28 agosto – 7 settembre 2024), Nanni Moretti ha dato voce a questo disagio con un intervento duro e appassionato, accusando le istituzioni di governo di aver prodotto «una pessima legge». Secondo il celebre regista, il sistema attuale privilegia opere che rispondono a criteri di mercato e a una visione identitaria della cultura, trascurando quelle produzioni che «non hanno come obiettivo il numero di spettatori ma la qualità e la libertà espressiva». Sul punto si vedano le cronache giornalistiche F. Pontiggia, *Moretti avverte i colleghi registi: "Legge pessima sul* tax credit*"*, in *Il Fatto quotidiano,* 8 settembre 2024; A. Finos, *L'urlo di Nanni Moretti dal palco: "Noi registi e produttori dobbiamo reagire alla pessima legge sul cinema"*, in *La Repubblica,* 7 settembre 2024; F. Galici, *"Reagiamo alla nuova pessima legge sul cinema". Nanni Moretti politicizza Venezia*, in *Il Giornale,* 7 settembre 2024.

Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)