



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME
DI TRENTO E BOLZANO

Parere ai sensi dell'articolo 36, comma 1, della legge 14 novembre 2016, n. 220, sullo schema di decreto legislativo recante "Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico ed audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220".

Repertorio n. *185/CSL* del 2 novembre 2017

**LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI
E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**

nell'odierna seduta del 2 novembre 2017

VISTO l'articolo 33, comma 1, della legge 14 novembre 2016, n. 220 recante "Disciplina del cinema e dell'audiovisivo" il quale ha previsto che il Governo è delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi per la riforma delle disposizioni legislative di disciplina degli strumenti e delle procedure attualmente previsti dall'ordinamento in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive, ispirandosi ai principi di libertà e di responsabilità, tanto degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo, quanto dei principali agenti educativi, tra i quali in primo luogo la famiglia, e sostituendo le procedure attualmente vigenti con un meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato all'effettività della tutela dei minori;

VISTO l'articolo 36, comma 1, della citata legge che ha disposto che i decreti legislativi previsti dal Capo V, sono adottati su proposta del Ministro, previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

VISTO lo schema di decreto legislativo in epigrafe, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 2 ottobre 2017;

VISTA la nota prot.n.0010511 del 9 ottobre 2017, con la quale il Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso, a questo Ufficio, il provvedimento di cui trattasi ai fini dell'espressione del parere;

CSL
ive





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME
DI TRENTO E BOLZANO

CONSIDERATO che con nota prot.n. DAR 0015706 del 10 ottobre 2017 questo Ufficio ha provveduto a darne comunicazione alle Regioni e alle Province autonome;

CONSIDERATO che ai fini dell'esame di detto provvedimento è stato convocato un incontro a livello tecnico il 25 ottobre 2017, nell'ambito del quale è stato espresso un parere favorevole da parte dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome;

CONSIDERATI gli esiti dell'odierna seduta di questa Conferenza nel corso della quale le Regioni e le Province autonome hanno espresso parere favorevole;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 36, comma 1, della legge 14 novembre 2016, n. 220, sullo schema di decreto legislativo recante "Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico ed audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220", nel testo trasmesso dal Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 9 ottobre 2017.

Il Segretario
Antonio Naddo



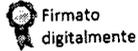
Il Presidente
Vice Segretario Gianclaudio Bressa

Gianclaudio Bressa

AP

ROMA 2017 - RETE UNO POLIGRAFICI E PUNTA VELLO STATO S.p.A. - S

me



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 30 ottobre 2017

NUMERO AFFARE 01867/2017

OGGETTO:

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Ufficio legislativo.

Schema di decreto legislativo recante riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 12 ottobre 2017 con la quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Raffaele Greco;

PREMESSO E CONSIDERATO:

1. *La richiesta di parere, la norma di delega, gli obiettivi e l'istruttoria normativa.*

1.1. Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con nota del 12 ottobre 2017 pervenuta il 13 ottobre 2017, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 2 ottobre 2017, recante riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo.

1.2. Il provvedimento è adottato in attuazione della delega prevista dall'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220 (*"Disciplina del cinema e dell'audiovisivo"*), con cui il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma delle disposizioni legislative di disciplina degli strumenti e delle procedure attualmente previsti dall'ordinamento in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive, ispirandosi ai principi di libertà e di responsabilità, tanto degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo, quanto dei principali agenti educativi, tra i quali in primo luogo la famiglia, e sostituendo le procedure attualmente vigenti con un meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato all'effettività della tutela dei minori (comma 1).

I criteri direttivi della delega sono così declinati dal secondo comma del citato articolo 33:

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, e della uniformità di classificazione con gli altri prodotti audiovisivi, inclusi i videogiochi, che garantisca la tutela dei minori e la protezione dell'infanzia e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica;

b) prevedere l'istituzione presso il Ministero dell'organismo di controllo della classificazione di cui alla lettera a), disciplinandone la composizione, i compiti, le modalità di nomina e di funzionamento, con conseguente soppressione delle

Commissioni per la revisione cinematografica di cui alla legge 21 aprile 1962, n. 161 (precisandosi, altresì, che ai componenti di tale organismo, scelti tra personalità indipendenti e di comprovata qualificazione professionale, non spettano gettoni di presenza, compensi, indennità ed emolumenti comunque denominati ad eccezione del rimborso delle spese effettivamente sostenute previste dalla normativa vigente);

c) prevedere il procedimento per l'accertamento degli illeciti amministrativi che conseguono alla violazione della prevista classificazione di cui alla lettera a) e i termini entro i quali tale accertamento può intervenire;

d) prevedere il sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi accertati;

e) prevedere le abrogazioni e modificazioni della normativa vigente in contrasto con la nuova normativa per la 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.

L'obbligo di richiedere il parere del Consiglio di Stato sui decreti legislativi adottati in evasione della delega è stabilito dal successivo articolo 36 della legge citata.

1.3. Come esplicitato nella Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, con la delega suindicata il legislatore ha preso atto della necessità di aggiornare il quadro normativo in materia di revisione delle opere audiovisive, attualmente riveniente in via principale dalla citata legge n. 161 del 1962 e dal suo regolamento attuativo (d.P.R. 11 novembre 1963, n. 2029), alla luce degli sviluppi sociali, economici e tecnologici che hanno interessato sia il sistema di produzione (crescita del numero delle opere e diversificarsi delle loro tipologie), sia i meccanismi di distribuzione e fruizione (sviluppo della tecnologia digitale e del consumo via internet), sia la stessa utenza (ampliarsi del pubblico dei fruitori e conseguente necessità di tener conto di nuove fasce di età all'interno di esso).

Ai fini della predisposizione del testo normativo, come espressamente dato atto nella scheda AIR, è stato audito il Consiglio superiore per il cinema e l'audiovisivo, organo consultivo del Ministro, ed inoltre sono state consultate le associazioni di

categoria dei produttori e dei genitori rappresentate nell'attuale Commissione di revisione, di cui per quanto possibile è stato acquisito il contributo. Le scelte trasfuse nel testo, come meglio appresso si dirà, sono ispirate anche alle *best practices* attuate da altri Stati europei e dagli U.S.A.

1.4. L'articolato normativo in esame, composto da quattordici articoli, è accompagnato, oltre che dalla Relazione illustrativa e dalla Relazione tecnica, dalla già citata scheda AIR e dall'analisi tecnico-normativa (ATN): pertanto, e visti i contenuti delle dette relazioni, l'istruttoria che ne ha preceduto l'adozione del provvedimento può dirsi completa ed esaustiva.

2. Il quadro normativo attuale e i principi direttivi della nuova disciplina.

2.1. Come ben evidenziato nella Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, le principali novità della nuova disciplina sulla classificazione delle opere audiovisive sono le seguenti:

- a) abolizione del meccanismo di censura preventiva che ancora connota la normativa vigente;
- b) introduzione di un sistema di classificazione più flessibile, idoneo a tener conto delle nuove fasce di pubblico che, come già accennato, oggi accedono alle opere cinematografiche;
- c) introduzione di un sistema basato sul principio di responsabilizzazione degli stessi operatori del settore, piuttosto che su di un controllo *ab externo*.

2.1.1. Con riguardo al primo aspetto, è a dirsi che l'attuale disciplina è incentrata sul meccanismo del nulla osta rilasciato dalla Direzione generale Cinema del Ministero dei beni e delle attività culturali, previo parere della Commissione per la revisione cinematografica, cui spetta decidere se approvare la diffusione del film per tutti ovvero imporre divieti di visione ai minori di anni 14 o 18 (articolo 5, l. n. 161/1962), o ancora negare il nulla osta ove ritenga che l'opera offenda il buon

costume (articolo 6, l. n. 161/1962), o infine sospendere l'espressione del parere invitando il richiedente a sopprimere o modificare singole scene o sequenze o battute (articolo 8, comma 8, d.P.R. n. 2029/1963).

A fronte di ciò, la nuova disciplina esclude ogni possibilità di diniego del nulla osta (cosa che per vero, come sottolineato nella stessa Relazione, già non avviene da decenni) ed anche la facoltà di intervenire sul contenuto dell'opera imponendo tagli o modifiche: scelta che appare certamente più rispettosa della libertà di espressione artistica costituzionalmente garantita, essendosi optato per soluzioni diverse al fine di individuarne il punto di equilibrio con le altrettanto rilevanti esigenze di tutela del pubblico maggiormente sensibile (e, in particolare e per quanto qui rileva, dei minori).

2.1.2. Quanto al secondo profilo, si è preso atto – sulla scia di quanto già da tempo avvenuto nelle esperienze di altri Stati, e in particolare degli U.S.A. – dell'allargamento delle fasce di pubblico, e segnatamente dell'accesso ormai largamente diffuso alle sale cinematografiche anche di bambini molto piccoli, in modo da rendere rigido e inadeguato il sistema di tutela attuale, in cui la misura minima è costituita dal divieto di visione ai minori di 14 anni (e che, pertanto, non opera distinzione alcuna tra i minori in età scolare per il primo ciclo di scuola dell'obbligo e i minori che seguono il ciclo delle scuole medie). Di qui l'introduzione di un sistema di classificazione più flessibile, in cui ai "tradizionali" divieti di visione ai minori di 14 e 18 anni – sui quali peraltro si rinvia alle osservazioni di seguito svolte *sub* § 4.3.2 - si affianca, oltre alle opere "per tutti", una categoria di opere definibili "non adatte ai minori di anni 6" (articolo 2, comma 2, dello schema di decreto); inoltre, per le opere vietate ai minori di 14 e 18 anni è introdotta la possibilità di assistervi per i minori che abbiano compiuto rispettivamente 10 e 14 anni, purché accompagnati da un genitore o da soggetto esercente la potestà genitoriale (articolo 2, comma 3, dello schema di decreto).

Tale ultima innovazione è motivata dalla necessità, espressa anche al livello della

delega legislativa, di valorizzare ai fini dell'effettività della tutela dei minori anche il ruolo degli "agenti educativi", e *in primis* della famiglia, cui compete la prima valutazione sulla sensibilità e sul grado di maturità dei soggetti minori, con riferimento anche alla loro idoneità ad essere fruitori di determinate opere artistiche. D'altra parte, l'opzione appare coerente con quanto già oggi avviene in relazione alle trasmissioni televisive, laddove evidentemente è impossibile immaginare un divieto di accesso dei minori a contenuti anche "forti" diffusi in orari di largo ascolto, ed è uso ormai sollecitare l'impegno delle famiglie anche attraverso avvertenze del tipo "*minori accompagnati*".

2.1.3. Per quanto concerne infine il profilo di cui sub c), il principio di responsabilizzazione è attuato facendo onere agli stessi operatori cinematografici di provvedere alla classificazione delle opere prima di inviarne copia alla Direzione generale Cinema, spettando alla neo-istituita Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche (destinata a prendere il posto della Commissione per la revisione cinematografica di cui alla l. n. 161/1962) unicamente il compito di verificare la correttezza di tale classificazione.

3. I contenuti dello schema di decreto legislativo.

3.1. Ad avviso della Sezione, lo schema di decreto legislativo in oggetto fornisce piena ed esaustiva attuazione alla delega legislativa.

In particolare, l'articolo 1 enuncia l'oggetto e le finalità del provvedimento in modo coerente con i temi e gli obiettivi definiti dal retrostante articolo 33, l.n. 220/2016.

3.2. L'articolo 2, dopo aver enunciato espressamente l'obiettivo di pervenire a un sistema di classificazione delle opere cinematografiche inteso a bilanciare in modo equilibrato le esigenze di tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica (comma 1), introduce le già richiamate nuove

direttive in materia di classificazione delle opere, con le tipologie (comma 2) e le modalità parzialmente “flessibili” di applicazione (comma 3) cui si è accennato al paragrafo precedente.

3.3. Con l'articolo 3 è istituita la nuova Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, organismo meno pletorico della preesistente Commissione di revisione (50 membri compreso il Presidente, in luogo degli attuali 63), la cui composizione è stabilita con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo attingendo a diverse professionalità, esperienze e sensibilità (giuristi di varia estrazione; docenti universitari di psicologia, psichiatria, pedagogia o educatori professionali; sociologi esperti in comunicazione sociale e comportamenti dell'infanzia e dell'adolescenza; esperti in materia pedagogico-educativa; rappresentanti delle associazioni dei genitori e delle associazioni per la protezione degli animali; studiosi, critici o autori del settore cinematografico) e che è destinata a operare suddividendosi in sette sottocommissioni. È altresì stabilito (comma 5) che ai componenti della Commissione non spetti alcun compenso o emolumento all'infuori del rimborso spese nei casi previsti dalla normativa vigente, che al suo funzionamento si provveda con le risorse disponibili a legislazione vigente (in particolare, essa dovrebbe “ereditare” le risorse umane e strumentali già impiegate per la Commissione di revisione), e che la stessa Commissione debba dotarsi di un proprio regolamento, approvato con decreto del Direttore generale Cinema, sentito il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo, nel rispetto di determinate regole di funzionamento in materia di obblighi di presenza e *quorum* fissate dalla stessa disposizione (comma 6).

3.4. L'articolo 4 disciplina il procedimento di verifica della classificazione incentrato sulla scelta *a monte* compiuta dagli operatori del settore, dai produttori o dai distributori o da chi ne abbia titolo in quanto titolare dei diritti di sfruttamento sull'opera (comma 1). Costoro sono tenuti a inviare copia dell'opera alla Direzione generale cinema almeno 20 giorni prima dell'uscita in sala, salvi i casi di riduzione

del termine per ragioni di urgenza (p.es. uscite internazionali in contemporanea) individuati con apposito decreto direttoriale, con cui saranno fissate anche le modalità di invio e approvata la modulistica da utilizzare (comma 2); nei 20 giorni successivi alla ricezione dell'opera, previa visione della stessa, la Commissione esprime il proprio parere alla Direzione generale (comma 3), la quale lo comunica all'interessato entro i 20 giorni successivi (comma 4).

È importante rimarcare la previsione per cui l'inutile decorso di tale ultimo termine consente all'operatore richiedente di far comunque uscire l'opera nelle sale, senza però configurare un meccanismo di silenzio-assenso: infatti, è espressamente previsto che la Commissione debba comunque esprimersi, sicché esiste la possibilità che, anche dopo l'uscita in sala, l'opera subisca una modifica della classificazione rispetto a quella originariamente impressa dal produttore o dal distributore. Tale evenienza ad avviso di questa Sezione, lungi dal costituire una distorsione del sistema, altro non è che un'ulteriore manifestazione del principio di autoresponsabilità che informa l'intera disciplina in esame: ed invero, nell'ipotesi qui considerata il produttore o il distributore, il quale risulti aver attribuito a un'opera una classificazione inadeguata *in minus*, sarà esposto alle conseguenze anche reputazionali del successivo intervento della Commissione, se del caso mercé l'imposizione a un'opera già in circolazione nelle sale di divieti di visione inizialmente non previsti.

Infine, sempre nell'articolo 4 sono previsti la possibilità di sollecitare un riesame della Commissione ove il richiedente non reputi soddisfacente il parere reso sulla classificazione (comma 5) e la facoltà di audizione del richiedente, nonché l'obbligo di audirlo ove ne abbia fatto domanda (comma 6).

3.5. L'articolo 5 contiene disposizioni specifiche per le edizioni originali di opere straniere e per le opere proiettate esclusivamente in festival cinematografici: per le prime, è previsto l'obbligo di presentarle alla Commissione congiuntamente con l'edizione doppiata ovvero con l'edizione originale sottotitolata in italiano,

allegando una dichiarazione del richiedente che ne attesti la conformità all'originale (comma 1); per le seconde, spetta ai legali rappresentanti dell'ente che organizza la manifestazione di provvedere alla classificazione dell'opera, con esonero dall'obbligo di presentazione alla Commissione per la verifica, incombente cui dovrà però provvedersi comunque ai fini della successiva uscita dell'opera nelle sale (comma 2).

3.6. L'articolo 6 disciplina la classificazione dei materiali pubblicitari e delle opere promozionali (c.d. *trailer*), stabilendo che in questi casi alla classificazione provvedano direttamente gli operatori del settore senza necessità di coinvolgere la Commissione, la quale interverrà direttamente secondo la disciplina generale sull'opera pubblicizzata o promossa. Qualora per quest'ultima si accerti una classificazione diversa da quella attribuita al *trailer*, gli operatori dovranno provvedere alla necessaria modifica anche per quest'ultimo.

3.7. L'articolo 7, nel disciplinare gli obblighi di pubblicità connessi alla classificazione delle opere cinematografiche, introduce un'altra rilevante novità costituente espressione dei più volte evocati principi di responsabilizzazione degli agenti coinvolti e di flessibilità delle possibilità di fruizione delle opere. A fianco al tradizionale obbligo di render noto, sia nelle sale in cui l'opera è proiettata sia nei materiali pubblicitari, l'eventuale divieto per i minori (comma 1) nonché ogni eventuale variazione che intervenga nella classificazione (comma 3), è stabilito, all'espresso fine di rendere più agevole la comprensione della classificazione e di facilitare il compito degli agenti educativi, che la classificazione sia accompagnata da una o più icone indicanti la presenza dei contenuti ritenuti sensibili per la tutela dei minori (violenza, sesso, uso di armi, turpiloquio etc.); le tipologie e le specifiche tecniche di tali icone saranno definite con apposito decreto direttoriale (comma 2).

3.8. Nell'articolo 8 sono ribaditi i tradizionali obblighi, imposti agli esercenti delle

sale cinematografiche, di assicurare l'osservanza dei divieti di accesso dei minori ai film vietati e di non abbinare alla proiezione di opere la cui fruizione è consentita ai minori opere o materiali pubblicitari di altre opere la cui visione sia vietata ai minori.

3.9. L'articolo 9 introduce le sanzioni amministrative previste per l'inosservanza degli obblighi in capo agli operatori del settore ed ai gestori delle sale cinematografiche, precisando che a queste si applicano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689 (ad eccezione dell'articolo 16) e facendo salva la fattispecie disciplinata dall'articolo 668 del codice penale. Su quest'ultima norma, peraltro, si interviene nel successivo articolo 13, sostituendo all'obsoleto riferimento alle "*pellicole*" cinematografiche la più generica espressione "*opere*" e chiarendo che d'ora innanzi ad essere sanzionata penalmente sarà non soltanto la diffusione nelle sale di un'opera cinematografica priva del nulla osta secondo l'attuale disciplina, ma anche la proiezione di opere non sottoposte a classificazione o senza rispettare la classificazione verificata dalla Commissione di cui all'articolo 3 del presente schema di decreto; pertanto, ferma restando la rilevanza penale di tali ultime condotte, per le altre inadempienze agli obblighi imposti dal decreto si applicheranno le sanzioni amministrative contenute nell'articolo 9, accompagnate nei casi più gravi dalla sanzione accessoria della chiusura del locale per un periodo fino a sessanta giorni.

La semplificazione del quadro sanzionatorio è completata dall'abrogazione degli articoli 77 e 78 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, disposta dallo stesso articolo 13.

3.10. L'articolo 10 si occupa invece della classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi, demandandone la disciplina ad apposito regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, da adottare entro 120 giorni dall'entrata in vigore, sentito il Ministro dei beni e delle attività culturali

e del turismo. La necessità di un siffatto atto di regolazione discende dalle peculiari modalità di consumazione delle opere audiovisive *de quibus*, tali da rendere in parte inapplicabili le disposizioni – specie in materia di verifiche e controlli – dettate per le opere cinematografiche; in ogni caso, il regolamento dell'AGCOM dovrà assicurare il rispetto dell'articolo 2 del presente decreto (e, pertanto, le classificazioni delle opere in questione dovranno essere omogenee, quanto all'individuazione delle fasce di età tutelabili, rispetto a quelle delle opere cinematografiche) nonché degli articoli 34 e 35 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (ivi comprese le sanzioni stabilite da tali norme) e delle migliori pratiche internazionali del settore, con particolare riferimento ai sistemi di classificazione maggiormente diffusi, tra cui il Pan European Game Information – PEGI (quest'ultimo è un sistema di classificazione adottato d'intesa fra 30 Stati europei in materia di videogiochi, allo scopo di informare i genitori attraverso l'etichettatura delle confezioni sull'adeguatezza dei prodotti alle varie fasce di età, in considerazione non tanto del livello di difficoltà, quanto del contenuto dei videogiochi).

3.11. L'articolo 11 detta disposizioni transitorie, fissando in trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto il termine entro cui il Ministro dovrà nominare la Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, e prevedendo altresì, all'opportuno fine di evitare “cesure” nell'attività di tutela dei minori, che le Commissioni per la revisione cinematografica di cui alla legge n. 161/1962 continuino a funzionare fino all'approvazione del regolamento di funzionamento della nuova Commissione.

3.12. L'articolo 12 contiene la clausola di invarianza finanziaria (ed è attestato anche nella Relazione tecnica che il provvedimento in esame non comporta maggiori oneri per le finanze pubbliche).

3.13. L'articolo 13 contiene le disposizioni finali e le abrogazioni, di alcune delle

quali si è già fatto cenno: in questa sede, mette conto sottolineare anche la modifica della lettera e) del comma 1 dell'articolo 134 del codice del processo amministrativo approvato col decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, che adatta al nuovo sistema la previsione della giurisdizione amministrativa in ordine alle controversie relative alla classificazione delle opere cinematografiche, confermandone l'inserimento tra le ipotesi di giurisdizione estesa al merito.

4. Osservazioni della Sezione.

4.1. Tutto ciò premesso la Sezione, oltre a ribadire il giudizio di completezza ed esaustività del provvedimento in esame rispetto agli obiettivi e ai criteri direttivi di cui alla retrostante delega legislativa, rileva che le opzioni normative trasfuse nel nuovo sistema della classificazione delle opere audiovisive, anche quelle più innovative rispetto all'assetto previgente, appaiono coerenti con le linee di fondo ispiratrici della riforma, e segnatamente con l'intento di pervenire ad un più equilibrato bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e il rispetto delle libertà di manifestazione del pensiero e di espressione artistica, attraverso una maggiore responsabilizzazione degli operatori economici del settore e degli altri soggetti coinvolti, *in primis* le famiglie e gli altri agenti educativi cui in prima battuta incombe il dovere di farsi carico della tutela dei minori.

4.2. Esula dal perimetro del presente parere, come è ovvio, ogni giudizio di merito sulle opzioni in questione, ricadendo nella responsabilità del legislatore (e salve, come è ovvio, le verifiche anche giurisdizionali in sede applicativa) l'individuazione del punto di equilibrio fra le diverse esigenze suindicate, le quali possono atteggiarsi in modo variabile anche in relazione ai differenti contesti storici, sociali e culturali: al riguardo, basti evidenziare l'estrema evanescenza e fluidità della qualificazione di un'opera in termini di arte o di espressione artistica, nonché – sul fronte opposto - la pari mutevolezza del concetto di "*buon costume*" il cui richiamo nell'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione costituisce il

fondamento della disciplina in esame, così come di quella antecedente (cfr., al riguardo, Corte cost., 25 marzo 1976, nr. 57; id., 13 luglio 1960, nr. 59; Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 1996, nr. 139).

4.3. Pertanto, in questa sede ci si limita alle seguenti osservazioni su singoli articoli e punti del provvedimento in esame.

4.3.1. Innanzi tutto, nell'epigrafe del decreto, dopo l'iniziale indicazione delle norme costituzionali di riferimento, tra le parole "*Vista*" e "*legge*" andrebbe inserito l'articolo "*la*", evidentemente sfuggito per mero refuso.

4.3.2. Con riferimento all'articolo 2, nel confermare l'apprezzamento per le scelte di fondo intese alla responsabilizzazione degli operatori e degli agenti educativi, la Sezione non può esimersi dal rimarcare come rispetto a tali linee di impostazione generale appaia forse stridente la conservazione della tradizionale nomenclatura delle opere "*vietate ai minori*" di anni 14 e 18: non solo perché i predetti "divieti" sono oggi flessibili e parzialmente derogabili, come già evidenziato, ma anche per la discrasia delle diciture in questione rispetto a quella impiegata per la nuova categoria delle opere "*non adatte ai minori di anni 6*" (per la quale, ponendola in relazione con le altre individuate al comma 2 dell'articolo in esame, ci si potrebbe addirittura chiedere se si sia in presenza di un vero e proprio divieto o di un mero suggerimento).

Valuterà pertanto il Governo se intervenire sulla disposizione *de qua* e su quelle connesse, adottando per tutte le classificazioni disciplinate dal decreto una terminologia omogenea e maggiormente in linea con l'impostazione di fondo del provvedimento.

4.3.3. Con riferimento all'articolo 3, appaiono in parte singolari le previsioni in ordine alla composizione della nuova Commissione per la verifica della classificazione delle opere cinematografiche, laddove all'apprezzabile scelta di

integrare diverse competenze e professionalità si accompagnano indicazioni forse non del tutto congrue circa la quantificazione dei membri dell'organo attinti dalle varie professionalità.

Ad esempio, alla previsione di ben sette componenti designati dalle associazioni per la protezione degli animali maggiormente rappresentative (comma 3, lettera *f*) corrisponde la previsione (comma 3, lettera *a*) di altrettanti giuristi, da scegliere però tra “*professori universitari in materie giuridiche, avvocati, magistrati assegnati a incarichi presso il tribunale dei minori, magistrati amministrativi, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari*” (e, quindi, tra soggetti aventi conoscenze e competenze giuridiche anche molto diverse, con una disomogeneità di componenti di tale provenienza che appare in contrasto con la assoluta omogeneità dei componenti della categoria prima menzionata).

La Sezione comprende che la particolare ‘insistenza’ sul numero di sette, nella quantificazione di ciascuna delle categorie interessate, è verosimilmente dovuta al fatto che sette è il numero delle sottocommissioni in cui la Commissione *de qua* è destinata ad articolarsi; tuttavia, è evidente che una così rigida, e solo in apparenza uniforme, determinazione delle ‘quote’ di composizione dell'organo di verifica, oltre a produrre in via generale squilibri tra le professionalità interessate all'interno dell'organo medesimo, rischia di avere effetti incongrui rispetto allo stesso scopo perseguito, atteso che non in tutte le sottocommissioni sarà assicurata la presenza di un'eguale competenza giuridica, a differenza che per altre delle professionalità rappresentate (ivi compresa quella in materia di tutela degli animali, evidentemente ritenuta prioritaria rispetto a quelle giuridiche per ragioni non esplicitate).

Pertanto, si invita il Governo a valutare l'opportunità di modificare opportunamente le previsioni sulla composizione della Commissione, se del caso rimettendo alla fonte regolamentare l'adozione di misure e accorgimenti idonei a far sì che in ciascuna sottocommissione sia in ogni caso assicurata la presenza di presenze e professionalità omogenee tra loro, e idonee in relazione alle specifiche opere da esaminare.

Infine, con riferimento al comma 6 del medesimo articolo 3, non sono chiare le ragioni che inducono il legislatore a inserire in norma primaria previsioni di dettaglio in ordine al funzionamento della Commissione, le quali in via ordinaria dovrebbero essere rimesse al regolamento di funzionamento adottato dall'organo stesso (cui pure la stessa disposizione rinvia per il resto).

4.3.4. Proseguendo nell'esame di dettaglio dell'articolato normativo, al comma 5 dell'articolo 4, laddove è disciplinata la procedura di riesame del parere espresso dalla Commissione per la verifica della classificazione delle opere cinematografiche, si suggerisce di evitare l'uso della formula "*istanza di appello*", di vago sapore processualistico ma non del tutto corretta, sostituendola con espressioni più neutre e adeguate (del tipo "*reclamo*" o "*istanza di riesame*").

4.3.5. Con riferimento all'articolo 9, che innova la disciplina delle sanzioni amministrative, va innanzi tutto rilevato che non è dato formulare valutazioni sull'adeguatezza delle stesse, non risultando sulla base di quali parametri queste siano state quantificate.

Inoltre, in considerazione della specifica materia oggetto di disciplina, avrebbe potuto forse essere utile affiancare alle tradizionali sanzioni pecuniarie e afflittive anche sanzioni di tipo reputazionale, suscettibili di tradursi in elementi di tipo comportamentale (*behavioural*), quale ad esempio l'obbligo di dare adeguata pubblicità alla circostanza che l'operatore si è reso responsabile di una violazione alla disciplina a tutela dei minori; l'esperienza concreta insegna che, specie in settori "sensibili" come quello di che trattasi, siffatto tipo di sanzioni risulta avere un'efficacia deterrente ben maggiore di quella di pur pesanti misure patrimoniali.

Si invita pertanto il Governo a valutare l'opportunità di un intervento integrativo della disciplina sanzionatoria nel senso testé precisato.

4.3.6. Sempre in relazione a tale articolo, potrebbe essere opportuno integrare la norma anche con l'introduzione di previsioni che individuino il percorso che

l'operatore, nei confronti del quale sia stata accertata una violazione in materia di classificazione delle opere, dovrà seguire per riattivare l'*iter* procedimentale dinanzi alla Commissione al fine di pervenire comunque all'uscita in sala dell'opera oggetto della contestazione.

Tali previsioni appaiono oggi necessarie, in considerazione delle specificità del nuovo sistema rispetto a quello previgente, essendo la emananda disciplina basata sull'iniziativa dello stesso produttore nella classificazione dell'opera trasmessa all'Amministrazione, in modo da rendere la sola applicazione dei tradizionali strumenti preventivi e repressivi, quali il sequestro dell'opera (strumenti dei quali pure è ribadita l'applicabilità mercé il richiamo generale alle norme della legge n. 689/1981), inadeguata rispetto all'obiettivo di un celere superamento dell'*impasse* che preclude l'uscita dell'opera nelle sale.

4.3.7. Di poi, all'articolo 13 si segnala un'erronea numerazione dei commi, atteso che il comma che segue il comma 1 reca il numero "3" anziché il "2".

P.Q.M.

Esprime parere favorevole sullo schema di decreto legislativo in oggetto, con i rilievi di cui in premessa.

L'ESTENSORE
Raffaele Greco

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone