

Storia di un lungo addio: la censura cinematografica nell'esperienza italiana*

Nicola Canzian

Abstract

Nell'esperienza italiana, fin dalla sua introduzione il cinema è stato gravato di un controllo censorio, che è durato fino a tempi recentissimi. La struttura, i criteri e i destinatari del sistema di controllo preventivo delle pellicole sono mutati nel tempo, sino a giungere a un suo sostanziale superamento prima sul piano fattuale, e da ultimo anche su quello normativo. Oggi il quadro normativo ha infatti sostituito la censura con un apposito meccanismo di classificazione a tutela dei minori, che continua comunque a caratterizzare in modo peculiare le proiezioni cinematografiche in sala rispetto alle altre forme di fruizione di contenuti audio-visivi. Il contributo analizza l'evoluzione storica della normativa sulla censura cinematografica, evidenziandone le criticità costituzionali.

In Italy, since its introduction, cinema has been subject to censorship control, which lasted until very recently. The structure, criteria, and recipients of legal censorship have changed over time, leading to its substantial overcoming first on a factual level, and finally on a regulatory level. Today, the law has replaced film censorship with a specific classification mechanism for the protection of minors, which continues to uniquely characterize cinema screenings in theaters compared to other forms of audio-visual content consumption. The paper analyzes the historical evolution of Italian film censorship regulations, highlighting its constitutional issues.

Sommario

1. Premessa. - 2. La censura cinematografica nel periodo pre-repubblicano. - 3. Le coordinate costituzionali. - 4. La sopravvivenza della censura nell'età repubblicana. - 5. Il superamento della censura: il sistema di classificazione a tutela dei minori.

Keywords

cinema – censura – tutela dei minori – arte – buoncostume

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco".

1. Premessa

La previsione normativa della censura cinematografica è durata, in Italia, per più di un secolo; come noto, soltanto in tempi molto recenti il decreto legislativo n. 203/2017 ha infine abolito questa forma di controllo preventivo¹. La pervicace presenza di tale istituto in fasi molto diverse della storia italiana dimostra la radicata diffidenza del legislatore nei confronti del cinema, da sempre percepito come un mezzo di comunicazione pericoloso; un atteggiamento che in qualche modo sembra testimoniato ancor oggi dalla permanenza di una disciplina di controllo preventivo (sia pure limitata a verificare la classificazione dei film a tutela dei minori) che è invece sconosciuta a tutti gli altri mezzi di comunicazione di massa.

Le ragioni di questa diffidenza derivano dalla potenza comunicativa e dal fascino che il cinema ha dimostrato sin dalle sue origini, in un contesto in cui era il primo mezzo (e per lungo tempo l'unico) che presentava immagini animate; proprio la capacità dei film di raggiungere un pubblico ampio e trasversale e di suggestionarlo con una forza fino ad allora sconosciuta agli altri strumenti di comunicazione ha da subito spinto il potere politico a predisporre e poi perfezionare forme stringenti di controllo censorio, nel duplice intento di garantire una moralità collettiva e di assicurare l'ordine sociale. Questo approccio è in parte sopravvissuto anche all'entrata in vigore della Costituzione e si è trascinato stancamente fino a tempi recentissimi, pur in un contesto in cui si sono nel tempo evoluti i riferimenti giuridici, si sono moltiplicati i mezzi di diffusione delle opere audiovisive ed è radicalmente mutato il sentimento sociale. Può allora essere interessante ripercorrere le tappe di questa lunga storia per chiedersi, infine, quanto ancora sia rimasto dell'atteggiamento iniziale.

2. La censura cinematografica nel periodo pre-repubblicano

La storia del cinema in Italia è segnata sin dal principio dalla presenza di un severo controllo preventivo da parte dei poteri pubblici². Le prime proiezioni cinematografiche pubbliche in Italia risalgono al 1896³, in un contesto in cui non ovviamente non esisteva alcuna disciplina specifica per questo nuovo mezzo; eppure, da subito si ritennero pacificamente estese le norme dettate per gli spettacoli teatrali⁴. La legislazione

¹ In realtà, la censura è stata del tutto superata soltanto nel 2021, con l'entrata a regime del nuovo sistema di controllo della classificazione dei film; sul punto, si rinvia al successivo paragrafo 5 e in particolare alla nota n. 65.

² Sulla storia della censura cinematografica italiana v., in generale, D. Liggeri, *Mani di forbice. La censura cinematografica in Italia*, Alessandria, 1997; C. De Fiores, *Cinema e Costituzione. Profili storici e giuridici della libertà di espressione cinematografica*, Milano-Udine, 2024.

³ Come riporta M.A. Prolo, *Storia del cinema muto italiano*, Milano, 1951, vol. I, 16.

⁴ V. P. Sammarco, *La revisione cinematografica e il controllo dell'audiovisivo. Principi e regole giuridiche*, Bologna, 2014, 65; M. Giusti, *Dalla censura alla classificazione delle opere: il cinema dà l'addio a Madama Anastasia?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2020, 517; P. Ferrara, *A proposito di censura sullo spettacolo in Italia (1861-2021)*, in *Le Carte e la Storia*, 2, 2022, 93.

dell'epoca sulle rappresentazioni pubbliche aveva un'impostazione diametralmente opposta a quella sull'esercizio della libertà di stampa (l'unico mezzo di comunicazione protetto dall'art. 28 dello Statuto Albertino): si trattava infatti di una disciplina di pubblica sicurezza, che configurava un intervento pubblico soprattutto di tipo preventivo e altamente discrezionale⁵. Era previsto che le rappresentazioni pubbliche si svolgessero previo ottenimento di una licenza da parte della prefettura⁶, che doveva essere negata nel caso lo spettacolo offendesse il buon costume, potesse «destare spavento o ribrezzo» o abusasse «dell'altrui credulità»⁷. Si trattava dunque di un sistema che, per la sua natura decentrata e per l'elasticità dei criteri indicati dalla legge, dava risultati difformi, per cui uno stesso spettacolo poteva ottenere la licenza in alcune province ma non in altre.

Proprio per superare queste criticità l'Unione italiana cinematografisti avanzò la proposta di centralizzare la procedura di revisione delle pellicole, anche facendone gravare i costi sulla stessa industria cinematografica⁸; una scelta che ben si comprende considerando che il sistema prefettizio contrastava con esigenze di certezza e con la possibilità di distribuire una pellicola sull'intero territorio nazionale. È così evidente come, sin dal principio, gli aspetti economici abbiano sempre avuto una rilevanza primaria nella vicenda del cinema; e difficilmente potrebbe essere altrimenti. Produrre (o anche solo importare) un film, infatti, richiedeva – allora come ora – notevoli investimenti e non deve stupire che nel corso del tempo produttori e distributori abbiano dato prova di pragmatismo nei confronti del fenomeno censorio. È dunque su impulso degli stessi imprenditori del settore che nel 1913 fu adottata la legge n. 785, che autorizzava il governo a esercitare la vigilanza sia sulle pellicole prodotte in Italia sia su quelle importate dall'estero. Questa prima regolamentazione espressamente prevista per il cinema trovò un'articolata disciplina nel regolamento di esecuzione (r.d. 532/1914), che ne stabiliva il procedimento e i criteri, fissando un modello che sarebbe poi stato confermato nelle sue linee di fondo per lungo tempo.

Quanto al procedimento amministrativo, si stabiliva un doppio grado di esame, di cui il secondo solo eventuale. La revisione delle pellicole era affidata a singoli funzionari del Ministero dell'interno, che potevano concedere il nulla osta anche sotto condizione di sopprimere alcune parti dell'opera; contro il diniego era ammesso il ricorso a una commissione formata da tre funzionari dello stesso ministero. Molto significativa la (nutrita) lista di rappresentazioni la cui visione al pubblico doveva essere impedita: gli spettacoli «offensivi della morale, del buon costume, della pubblica decenza e dei privati cittadini», quelli «contrari alla reputazione e al decoro nazionale o all'ordine pubblico, ovvero che possono turbare i buoni rapporti internazionali», nonché ancora quelli «offensivi del decoro e del prestigio delle istituzioni e autorità pubbliche, dei funzionari e degli agenti della forza», a cui si aggiungeva il divieto «di scene truci, repu-

⁵ In questo senso P. Caretti-A. Cardone, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, Bologna, 2019, 272.

⁶ La competenza di permettere le rappresentazioni era stata delegata ai prefetti, nell'ambito delle rispettive province, già dall'art. 1 r.d. 1630/1864.

⁷ Art. 36 r.d. 6517/1889.

⁸ V. A. Baldi, *Schermi proibiti. La censura in Italia 1947-1988*, Venezia, 2002, 10.

gnanti o di crudeltà, anche se a danno di animali; di delitti o di suicidi impressionanti; ed in generale di azioni perverse o di fatti che possano essere scuola o incentivo al delitto, ovvero turbare gli animi o eccitare al male»⁹.

Il nulla osta poteva dunque essere negato per un ampio raggio di motivi diversificati, essenzialmente riconducibili a due grandi categorie: la difesa della collettività da rappresentazioni reputate immorali, disturbanti o diseducative, nonché la tutela dell'ordine pubblico e dell'immagine delle istituzioni. La formulazione del tutto generica di tali criteri consentiva all'amministrazione un'ampia discrezionalità nella loro applicazione e, in ogni caso, denunciava un approccio a dir poco paternalistico, in cui lo Stato riteneva di dover proteggere i propri cittadini (compresi gli adulti, visto che questa prima normativa non faceva ancora alcun riferimento ai minori) dai rischi di un mezzo considerato con estrema diffidenza.

Al contempo, la censura poteva tradursi non soltanto nel drastico divieto di rappresentazione, ma anche nella solo apparentemente meno severa ipotesi di subordinare il nulla osta a tagli e modifiche; e questa possibilità, che ha caratterizzato fino a tempi recentissimi il sistema censorio italiano, consentiva all'amministrazione di smembrare la pellicola presentata per la revisione e di menomarla, intervenendo su singole scene, inquadrature o battute, in spregio all'idea che l'opera cinematografica, in quanto tale, debba essere considerata nel suo complesso e che, nella sua unitarietà, possa esprimere un intento artistico.

La prassi amministrativa fu da subito caratterizzata da notevole rigore, richiedendo tagli non solo per motivi di oscenità in senso stretto, ma anche quando fossero rappresentate condotte illecite o comunque reputate devianti; è il caso, ad esempio, di *Fiamme funeste* (1916) di Guido Brignone, a cui fu imposta l'eliminazione della scena in cui una figlia falsifica la firma del padre, nonché di quella in cui quest'ultimo si toglie la vita. Ma, a dimostrazione dell'ampiezza degli interventi consentiti, lo zelo censorio poteva giungere al punto di imporre la correzione di errori grammaticali e ortografici, come è successo al film *Gloria ai caduti* (1916) di Elvira Notari per i cartelli contenenti le descrizioni delle scene¹⁰.

I diversi interventi normativi che si susseguirono nel primo dopoguerra¹¹, senza smentire l'impostazione originaria e anzi acuendo la pervasività del controllo pubblico, confluirono poi nel regolamento annesso al r.d. 3287/1923. Fra le novità più significative, fu introdotto l'obbligo di esame preventivo dei copioni quale condizione per poter poi sottoporre a revisione la pellicola realizzata (art. 2); una scelta che fu giustificata adducendo la volontà di tutelare i produttori dal rischio realizzare film che poi non avrebbero ottenuto il nulla osta per la rappresentazione¹², ma che evidentemente estendeva in massimo grado l'intrusione pubblica nell'industria cinematografica, non

⁹ Art. 1 r.d. 532/1914.

¹⁰ Per questi e altri esempi v. P. Sammarco, *La revisione cinematografica e il controllo dell'audiovisivo*, cit., 68, *sub* note nn. 9 e 10. Il penultimo comma dell'art. 3 r.d. 532/1914 stabiliva, in effetti, che i «titoli, i sottotitoli e le scritte, tanto sulla pellicola, quanto sugli esemplari della domanda, debbono essere in corretta lingua italiana».

¹¹ Si tratta del r.d.l. 1953/1919, che autorizzava la sottoposizione a revisione dei copioni, e del r.d. 531/1920, che in particolare innovava il sistema affidando la revisione ad apposite commissioni.

¹² V. D. Liggeri, *Mani di forbice*, cit., 99.

limitandosi al divieto di proiezione pubblica di pellicole ma evitando addirittura la loro realizzazione.

L'esame dei copioni e la revisione dei film erano poi assegnati ad apposite commissioni di nomina ministeriale, composte inizialmente da un funzionario di pubblica sicurezza, un magistrato e una madre di famiglia (art. 8); il ricorso contro il diniego era deciso da una commissione di appello di cui facevano parte, oltre a due funzionari di pubblica sicurezza, un magistrato e una madre di famiglia, anche un esperto in materia artistica, un pubblicista e un professore (art. 12). Il giudizio era così attribuito non soltanto a funzionari ministeriali, anche se il loro ruolo restava significativo e difficilmente gli altri membri, che potevano essere revocati dal Ministro in ogni momento, li avrebbero contraddetti¹³.

Erano poi confermati i motivi ostativi al rilascio del nulla osta già sopra richiamati, a cui si aggiungevano le offese all'esercito e ai privati cittadini, l'apologia di reato, l'incitamento all'odio tra le varie classi sociali, la rappresentazione di operazioni chirurgiche e di fenomeni ipnotici e medianici (art. 3); l'obbligo di sottoporre le pellicole a revisione non si limitava alla loro rappresentazione in Italia, ma era esteso anche a quelle destinate all'esportazione (art. 1).

Il fascismo, come noto, seppe sfruttare con abilità il cinema nella propria attività di propaganda¹⁴. Il sistema di censura preventiva ereditato dal periodo liberale forniva già ampi strumenti di controllo e di indirizzo, e fu pertanto mantenuto e perfezionato senza radicali discontinuità. È soprattutto significativo che i pur numerosi interventi normativi succedutisi non portarono a un aggiornamento sostanziale dei criteri legali per la revisione delle pellicole¹⁵, la cui ampiezza e vaghezza erano tali da consentire un giudizio di natura politica¹⁶, perfettamente idoneo agli scopi del regime; sotto questo profilo, fu soltanto aggiunto il diniego di nulla osta per i film che «non presentino sufficienti requisiti di dignità artistica così nella trama del soggetto, come nella esecuzione tecnica»¹⁷. In questo modo, il carattere artistico dell'opera entrava in considerazione non quale condizione per superare i limiti di ciò che era rappresentabile, bensì come ulteriore condizione restrittiva.

In ogni caso, durante il fascismo gli interventi di riforma riguardarono soprattutto la composizione delle commissioni, di cui entrarono a far parte anche rappresentanti del partito¹⁸, e la riorganizzazione della struttura amministrativa di censura, a partire dal 1937, in seno al neonato Ministero della cultura popolare. Ulteriore novità significativa fu la prima introduzione di una tutela dei minori, con la previsione del divieto di visione al di sotto dei 16 anni¹⁹.

¹³ V. N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2013, 925.

¹⁴ Sul tema v. E. Taviani, *Il cinema e la propaganda fascista*, in *Studi storici*, 1, 2014, 241 ss.

¹⁵ V. N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, cit., 925.

¹⁶ V. P. Caretti-A. Cardone, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, cit., 275.

¹⁷ Così l'art. 5 l. 1121/1927.

¹⁸ In base a quanto previsto dall'art. 4 r.d.l. 1566/1934.

¹⁹ Stabilita dall'art. 76 r.d. 1848/1926.

Proprio dagli anni '30 si registra una sensibile diminuzione di divieti di proiezione e di tagli ai film di produzione nazionale, ma il fenomeno non segnala affatto un atteggiamento più liberale; molto più banalmente, infatti, si trattava del risultato di una severa applicazione dell'obbligo di esame preventivo dei copioni²⁰, a testimonianza della capillarità dell'azione di controllo sulla produzione cinematografica.

Sempre negli anni del regime si istituzionalizza un doppio binario censorio, che ha poi continuato a caratterizzare l'ordinamento per lungo tempo, dando – come si vedrà – alcuni problemi di coordinamento fra i due tipi di intervento: a fianco dello strumento preventivo di natura amministrativa, il Codice Rocco del 1930 prevedeva infatti la possibilità di un intervento successivo del giudice penale a repressione degli spettacoli osceni (art. 528 c.p.), cioè di quelli che « secondo il comune sentimento, offendono il pudore » (art. 529 c.p.); la stessa disciplina escludeva però che l'opera artistica o scientifica possa considerarsi oscena, salvo che non sia però offerta ai minorenni. Questa dicotomia fra divieto di oscenità e tutela dell'opera d'arte si riproporrà, come si vedrà subito, anche nel testo costituzionale.

3. Le coordinate costituzionali

La Costituzione repubblicana non ha imposto un totale cambio di paradigma: mentre alcune carte coeve stabilivano in modo esplicito il divieto di ogni censura nei confronti della libertà d'informazione e artistica esercitata con ogni mezzo, incluso il cinema²¹, la scelta dei costituenti italiani fu diversa.

In Assemblea costituente era infatti maggioritaria e trasversale la volontà di vietare che l'utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa potesse tradursi in offese alla morale e al buon costume, e di assicurare tale divieto non solo con misure repressive ma anche in via preventiva²². La solenne affermazione della libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo si accompagnava infatti alla sentita esigenza, nelle parole di Aldo Moro, di «evitare che il veleno corrosivo che si trova nella stampa pornografica e nelle altre manifestazioni contrarie al buon costume possa dilagare, [...] di fare 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»²³.

Proprio questo atteggiamento largamente diffuso fra membri dell'Assemblea si è tradotto in una delle previsioni meno liberali del testo costituzionale. Il sesto comma dell'art. 21 Cost. vieta infatti «le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre

²⁰ Come segnala P. Ferrara, *A proposito di censura sullo spettacolo in Italia (1861-2021)*, cit., 99.

²¹ In questo senso, ad esempio, l'art. 5 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca.

²² V. A. Pace-M. Manetti, *Art. 21. Rapporti Civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 390.

²³ Così l'intervento dell'on. Aldo Moro nella seduta antimeridiana del 14 aprile 1947, che proseguiva poi affermando quanto segue: «se sotto il profilo politico, per altri aspetti del problema, si deve ammettere un grande rigore a tutela della libertà individuale, possiamo invece largheggiare un poco, quando si tratta di tutelare la libertà e dignità della persona, le quali potrebbero essere turbate gravissimamente da abusi licenziosi della libertà di stampa e di espressione del pensiero».

manifestazioni contrarie al buon costume» e al contempo assegna alla legge il compito di stabilire «provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni». La formulazione testuale di quest'ultima disposizione sembra stabilire non una mera facoltà, ma l'onere per il legislatore ordinario di predisporre misure di intervento preventive; e che fra queste misure possano rientrare anche l'autorizzazione e la censura trova conferma in via sistematica, posto che il secondo comma dell'art. 21 Cost. (proprio in deroga al sesto comma) ne esclude l'applicabilità alla sola stampa²⁴.

Mentre l'esigenza di una repressione dell'osceno si riferisce a tutte le manifestazioni del pensiero destinate al pubblico, la previsione di necessari strumenti preventivi pare riflettere una perdurante diffidenza proprio nei confronti del cinema, con un atteggiamento non dissimile da quello che aveva caratterizzato il legislatore nelle fasi storiche precedenti; e ciò trova conferma nella circostanza che, in concreto, tutta la legislazione ordinaria repubblicana che ha poi dato applicazione alla norma costituzionale in questione si è riferita alle sole rappresentazioni cinematografiche e teatrali, non ad altro tipo di mezzi²⁵.

Se dunque si mantenne la possibilità di interventi censori, il fatto che questi potessero essere legittimati soltanto per vietare offese al buon costume costituiva – come è evidente – una netta cesura rispetto al passato: l'ambito di intervento veniva infatti fortemente ristretto, escludendo soprattutto che l'ordine pubblico (cioè il criterio che più si era prestato ad un'applicazione di tipo politico) potesse fungere da limite. Tuttavia, la stessa nozione di buon costume si può idealmente declinare in modi diversi, che spaziano dalla morale dominante sino al più ristretto ambito della sfera della sessualità; un'interpretazione estensiva avrebbe potuto limitare in modo significativo la portata del cambiamento, recuperando sotto l'ombrello dell'etica pubblica limiti quali il rispetto delle istituzioni, il sentimento religioso, il decoro nella rappresentazione della società. Non stupisce allora che esso sia stato da subito inteso dalla dottrina e poi dalla giurisprudenza nel suo significato più ristretto, in aderenza alla nozione penalistica di osceno, cioè quale offesa al pudore sessuale²⁶; soluzione del tutto condivisibile, che comunque non esclude un certo carattere di indeterminatezza, trattandosi di una nozione elastica che si definisce in relazione alla sensibilità sociale esistente in un certo momento storico e che può certamente variare nel tempo (come, del resto, è sicuramente variata oggi rispetto al 1948).

In continuità con il precedente assetto, tuttavia, gli interventi preventivi potevano continuare ad essere adottati in via generale, vietando a tutti la visione di una certa opera. L'ultimo comma dell'art. 21 Cost., infatti, non si riferisce alla tutela nei confronti dei soli minori, cioè dei soggetti il cui processo di sviluppo e crescita potrebbe essere pregiudicato dalla fruizione di contenuti non adatti alla loro età; per questi aspetti, del

²⁴ V. S. Fois, *Censura. a) Diritto interno*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, 728.

²⁵ V. P. Caretti-A. Cardone, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, cit., 285.

²⁶ V., senza pretesa di esaustività, G. Fiandaca, *Problematica dell'osceno e tutela del buon costume*, Padova, 1984, 26 ss.; M. Giusti, *Dalla censura alla classificazione delle opere*, cit., 519; S. Franzoni, *Pubblicazioni e spettacoli "osceni": interpretazione o libertà?*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6, 2005, 995. V. anche Corte cost., 19 febbraio 1965, n. 9, secondo cui «il buon costume non può essere fatto coincidere [...] con la morale o con la coscienza etica». Sull'evoluzione più recente della nozione di buon costume v. *infra*.

resto, potrebbe essere sufficiente il diverso parametro dell'art. 31, secondo comma Cost., che impone alla Repubblica la protezione dell'infanzia e della gioventù.

Per quanto nel dibattito che ha portato all'approvazione dell'art. 21, ultimo comma Cost., la tutela dei più giovani sia stata un argomento significativo, esso si inseriva nella più ampia prospettiva di tutela dell'intera comunità; la disposizione è infatti formulata in termini generali e non pone differenze a seconda dell'età del pubblico, e ha così legittimato – come si vedrà subito – la permanenza nell'ordinamento di un divieto assoluto di proiezione, cioè una scelta di politica legislativa che manifestava una evidente sfiducia rispetto alla capacità di autodeterminazione e al metro di giudizio dei maggiorenni. Si tratta di una scelta che comunque non deve ritenersi costituzionalmente imposta (e che, infatti, è stata infine abbandonata con la riforma del 2017), come è stato sottolineato da dottrina anche risalente, secondo cui gli adulti «dovrebbero — salvo considerarli in massa e presuntivamente dei minorati psichici o degli eterni minorenni — poter prendere visione anche dei film che offendono il pudore»²⁷.

L'art. 21 Cost. non è però l'unica coordinata costituzionale da tenere in considerazione. La garanzia della libertà dell'arte e della scienza affermata dall'art. 33, primo comma Cost., infatti, impedisce (o dovrebbe impedire) che l'opera cinematografica avente carattere artistico sconti il limite preventivo del buon costume. Tale ultima disposizione, che non contempla alcun limite espresso, deve infatti essere intesa in rapporto di specialità rispetto alla previsione di cui all'art. 21, comma 6 Cost., individuando così una materia privilegiata²⁸. Tuttavia, anche la definizione di cosa si debba intendere per opera artistica non è affatto agevole, né può certo essere condotta sulla base di criteri formali prestabiliti; e in ogni caso deve ritenersi che la tutela dei minori imposta dall'art. 31 Cost. possa comunque legittimare una restrizione della circolazione di un'opera nei loro confronti, qualora – per motivi riconducibili al buon costume in senso stretto, come pure per altre cause – la sua fruizione possa pregiudicarne lo sviluppo o la serenità.

4. La sopravvivenza della censura nell'età repubblicana

L'entrata in vigore della Costituzione avrebbe dovuto comportare un netto cambiamento rispetto all'assetto anteriore: come si è appena descritto, se pure restava ammissibile la predisposizione di un meccanismo censorio, questo avrebbe dovuto essere circoscritto al rispetto del buon costume e alla tutela dei minori, garantendo al contempo la proiezione delle pellicole di tipo artistico. Una legislazione attuativa dei principi costituzionali che si sono appena richiamati è stata però approvata soltanto nel 1962, lasciando fino ad allora in funzione il sistema previgente.

Nel periodo costituzionale transitorio era stato abrogato l'esame preventivo dei sog-

²⁷ Così O. Algardi Zara, *Arte e censura*, in *Belfagor*, 1, 1961, 111. Nello stesso senso, e con vigore, P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, 97 ss. e Id., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 259 ss.

²⁸ V. S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 45 ss.

getti dei film²⁹, facendo così cadere l'obbligo che assicurava un pieno controllo anche sulla fase anteriore alla stessa produzione delle pellicole. Tuttavia, solo a distanza di due anni la l. 379/1947 aveva consentito ai produttori di sottoporre volontariamente la sceneggiatura alla preventiva approvazione del neoistituito Ufficio centrale per la cinematografia presso la Presidenza del Consiglio (a cui erano state devolute le attribuzioni che erano state del Ministero della cultura popolare); non si trattava di una previsione di poco conto, stante il fatto che all'epoca una condizione per ottenere prestiti per la realizzazione di film consisteva proprio nell'aver ottenuto l'approvazione governativa del copione³⁰.

Per il resto, la legge in questione – approvata, e non sembra poco significativo dello spirito dei tempi di allora, dalla stessa Assemblea costituente – e l'immediatamente successiva l. 958/1949 hanno mantenuto nella sostanza la disciplina previgente, di cui pure era evidente la contrarietà con la nuova Costituzione³¹: questa stretta continuità con l'ordinamento censorio anteriore, di cui si mantenevano l'impianto (che consentiva interventi intrusivi ben al di là di quanto ammesso dal nuovo testo costituzionale) nonché, in concreto, anche in larga parte il personale ministeriale, ha fatto sì che gli anni cinquanta fossero caratterizzati da un'intensa e zelante attività censoria tesa a vietare ciò che avrebbe potuto screditare l'immagine del paese, ledere l'onore delle istituzioni e delle forze armate, offendere la religione cattolica, o ancora destare scalpore per marcato anticonformismo.

Sono del resto gli anni in cui ampi settori della maggioranza politica erano quanto meno profondamente infastiditi dal cinema neorealista, che raffigurava senza sconti la difficile situazione dell'Italia del dopoguerra³². Emblematico il caso di *Umberto D.* (1952) di Vittorio De Sica, sulle tragiche condizioni di un anziano a cui non basta la pensione per garantirsi le condizioni minime di vita: l'opera ottenne il visto con il divieto di visione sotto i 16 anni a condizione di tagliare la scena in veniva recitato il rosario «senza la dovuta riverenza», ma soprattutto fu pubblicamente criticata da Giulio Andreotti (non casualmente, l'allora sottosegretario con delega allo spettacolo), che rimproverava al regista di aver reso un «pessimo servizio alla sua patria»³³. In un clima culturale di questo tipo, non stupisce allora l'iniziale diniego di vendita all'estero di *Sciuscià* (1946), sempre di De Sica; l'iniziale diniego di nulla osta per *Totò e i re di Roma* (1952) di Mario Monicelli, ritenuto «offensivo del decoro e del prestigio di pubblici funzionari, nonché nella parte finale offensivo del sentimento religioso»; o, ancora, la quasi comica serie di tagli imposti a *Totò e Carolina* (1956) sempre di Monicelli, allo scopo di stemperare ogni irriverenza nei confronti delle istituzioni civili e religiose (giungendo, per esempio, alla richiesta di cambiare in una scena ambientata in un confessionale «la battuta “che tempi che tempi” che si può riferire ad una indiscrezione sul soggetto della confessione»).

Con molto ritardo, soltanto nel 1962 il Parlamento congedava la normativa di matrice

²⁹ Come disposto dall'art. 2 d.lgs.lgt. 678/1945.

³⁰ Come segnala E. Rossi, *Lo stato cinematografaro*, Firenze, 1960, 116.

³¹ In questo senso S. Fois, *Censura. a) Diritto interno*, cit., 729.

³² V. C. De Fiore, *Cinema e Costituzione*, cit., 120 ss.

³³ V. l'articolo *Piaghe sociali e necessità di redenzione*, pubblicato su *Libertas* il 28 febbraio 1952.

prerepubblicana e adottava finalmente una nuova disciplina conforme alla Costituzione. La legge n. 161 del 1962 assegnava la revisione cinematografica alla competenza del ministero del turismo e dello spettacolo, istituito pochi anni prima³⁴. Il ministro doveva rilasciare il nulla osta per la proiezione in pubblico e l'esportazione su parere conforme di apposite commissioni; la richiesta era giudicata da una commissione di primo grado, che doveva dare parere favorevole o meno per il rilascio del nulla osta, stabilendo eventualmente il divieto di assistere ai minori di 14 o di 18 anni.

Erano numerose le novità rispetto al passato, e tutte nel segno di rendere meno stringente il controllo. In primo luogo, le commissioni erano formate esclusivamente da soggetti esterni alla pubblica amministrazione, nell'ottica di eliminare ogni valutazione o indebita influenza di natura politica. Le commissioni di primo grado, i cui componenti erano nominati dal ministro, erano originariamente formate da un magistrato, un professore universitario di materie giuridiche, un docente di pedagogia, tre membri scelti fra quelli indicati dalle associazioni di categoria dei registi, dei rappresentanti dell'industria cinematografica e dei giornalisti; nel tempo, la composizione è stata modificata e da ultimo³⁵ era prevista la partecipazione di un docente di diritto, uno di psicologia o di pedagogia, due esperti di cultura cinematografica, due rappresentanti delle associazioni dei genitori, due rappresentanti delle categorie di settore, nonché un esperto designato dalle associazioni per la protezione degli animali per le sole produzioni in cui fossero utilizzati animali. I membri erano dunque individuati in modo da assicurare competenze e sensibilità diverse, nonché la partecipazione di esponenti delle categorie coinvolte (sia dal lato dei produttori che da quello dei fruitori).

Entro venti giorni dalla comunicazione del diniego del nulla osta o del divieto ai minori il richiedente poteva ricorrere alla commissione di secondo grado, composta da due sezioni unite della commissione di primo grado diverse da quella che aveva emesso il primo parere. In entrambi i casi, i pareri delle commissioni erano vincolanti per l'autorità amministrativa ministeriale, che dunque non aveva un autonomo potere di valutazione; e già sotto questo profilo era significativo il cambio di impostazione rispetto al passato. Quanto ai criteri, l'art. 6 stabiliva che il parere contrario alla proiezione in pubblico doveva essere dato «esclusivamente ove ravvisi nel film sia nel complesso, sia in singole scene o sequenze, offesa al buon costume», specificando al secondo comma che esso doveva intendersi ai sensi dell'art. 21 Cost. Permaneva così la possibilità di un divieto generalizzato, che colpiva anche gli adulti, ed è questo uno degli aspetti di minore modernità di una legislazione che, comunque, era senza dubbio molto meno restrittiva di quella che andava a sostituire; il riferimento alle scene e sequenze denotava inoltre una concezione di fondo poco incline a riconoscere l'eventuale valore artistico dell'opera, posto che non sembra corretto condurre un simile giudizio se non alla luce della pellicola nella sua unitarietà, perché è proprio nel contesto complessivo dell'opera che le sue singole parti trovano il loro senso.

La disciplina si dimostrava in ogni caso certamente conforme al testo costituzionale, abbandonando finalmente ogni indebito criterio di ordine pubblico, di ossequio

³⁴ Dopo la soppressione del ministero del turismo nel 1994, la competenza è stata infine riassegnata al ministero per i beni e le attività culturali.

³⁵ Con le modifiche introdotte dall'art. 5 d.lgs. 3/1998.

all'autorità o di etica in senso ampio; tuttavia, il rinvio espresso all'art. 21 Cost. aveva in realtà un carattere tautologico, perché – come si è già fatto cenno – la stessa Costituzione non fornisce indici espressi per delimitare la nozione in questione. Sarebbe stato preferibile, allora, che il legislatore ordinario – cioè il naturale interprete dell'evoluzione sociale – si fosse fatto carico di specificare in modo più stringente i confini del metro di giudizio, per esempio mutuando la nozione di osceno di cui all'art. 529 c.p.; il rinvio al testo costituzionale non risolveva affatto la potenziale ambiguità del riferimento al buon costume e, in concreto, lasciava l'onere di individuarne i limiti all'attività delle commissioni di revisione e all'autorità giudiziaria³⁶. Non manca chi, però, ha valutato in modo positivo questa impostazione, in quanto essa avrebbe fornito agli operatori un «meccanismo di adeguamento costante del metro di giudizio»³⁷, peraltro indicando in contropiede che il giudizio di revisione cinematografica non si sarebbe basato su un potere discrezionale dell'amministrazione pubblica, bensì su un criterio di natura sociale (sul punto si tornerà oltre). In ogni caso, la prassi applicativa ha ampiamente confermato l'interpretazione restrittiva già avanzata dalla dottrina e dunque ha ancorato il criterio al pudore sessuale.

Per quanto riguarda i divieti di visione ai soli minori, l'art. 5 stabiliva che dovessero essere imposti «in relazione alla particolare sensibilità dell'età evolutiva ed alle esigenze della sua tutela morale». Si trattava di profili che, a rigore, non potevano essere considerati del tutto coincidenti con la tutela del buon costume; il regolamento di esecuzione della legge (d.P.R. 2029/1963) superava in parte la genericità di una simile definizione indicando all'art. 9 che dovevano ritenersi vietate in ogni caso ai minori le opere che, pur non offendendo il buon costume, «contengano battute o gesti volgari; indulgono a comportamenti amorali; contengano scene erotiche o di violenza verso uomini o animali, o relative ad operazioni chirurgiche od a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentino l'odio o la vendetta; presentino crimini in forma tale da indurre all'imitazione od il suicidio in forma suggestiva». Una così puntuale integrazione della fonte legislativa poteva dare adito a dubbi, ma la giurisprudenza amministrativa ha precisato che le specifiche circostanze indicate dalla norma regolamentare non dovevano essere intese come assolute, bensì valutate esclusivamente in rapporto agli obiettivi della norma primaria; e che pertanto la loro presenza in una pellicola non doveva determinare in automatico un divieto se il contesto complessivo dell'opera era tale da neutralizzare la portata negativa della singola scena rispetto alla sensibilità e la tutela morale dello spettatore minore³⁸.

La legge stabiliva inoltre alcune pregnanti garanzie. Non solo era previsto un meccanismo di silenzio-assenso, che però non sembra aver trovato in concreto applicazione dato che, per le pressioni degli operatori, i tempi di decisione si sono sempre mantenuti rapidi³⁹; soprattutto, era assicurato il contraddittorio in entrambi i gradi della revisione,

³⁶ V. A. Pace-M. Manetti, *Art. 21*, cit., 398.

³⁷ Così N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, cit., 931.

³⁸ V. Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 1996, n. 139; la vicenda riguardava il film *Pulp Fiction*.

³⁹ Come segnala M. Ramajoli, *Cinema e libertà: dalla censura preventiva al movie rating system*, in *Aedon*, 1,

con l'obbligo di audizione in caso di richiesta da parte dell'autore o del richiedente il nulla osta (di norma, il produttore o il distributore). Un'ulteriore garanzia, infine, consisteva nella previsione di una tutela giurisdizionale amministrativa estesa al merito, che quindi riconosceva al giudice amministrativo il potere di effettuare una nuova verifica della pellicola e, al suo esito, di riformare o sostituire l'atto impugnato; e ciò conferma come la riforma del 1962 abbia quantomeno aspirato a costruire un sistema de-politicizzato, in cui «sul buon costume l'amministrazione governativa non [era] depositaria di una riserva di attribuzione»⁴⁰, trattandosi appunto di un concetto il cui senso va determinato sulla base del comune sentire sociale e che non sarebbe dovuto dipendere, invece, da una valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa. Tuttavia, i richiedenti il nulla osta non erano gli unici a poter impugnare il provvedimento amministrativo: in alcuni casi, la legittimazione è stata riconosciuta anche ad associazioni a tutela dei consumatori, e poteva così succedere che al giudice amministrativo fosse chiesto di riformare l'atto in senso più restrittivo, imponendo un divieto che la commissione di revisione non aveva invece ritenuto opportuno⁴¹.

Restava poi in vigore la norma penale che puniva gli spettacoli cinematografici osceni (art. 528 c.p.)⁴² e dunque il sistema ha continuato a essere caratterizzato da un doppio binario, sia preventivo che repressivo: il giudizio preventivo dell'amministrazione e quello del giudice penale riguardavano infatti lo stesso bene giuridico, cioè la protezione del buon costume, ed entrambi dovevano essere condotti almeno in linea di principio secondo gli stessi parametri⁴³.

Ma proprio la sfuggevole natura dei criteri di giudizio ben poteva dare esiti divergenti, come si è puntualmente verificato; emergeva così come il coordinamento fra i due tipi di intervento fosse piuttosto difettoso, posto che l'ottenimento del nulla osta non aveva alcuna efficacia scriminante o scusante rispetto alla condotta punita dalla legge penale⁴⁴. In questo modo, la proiezione di un film che pure fosse stata ammessa dalle commissioni di revisione, magari con un divieto ai minori, ben poteva essere giudicata illecita dal giudice penale; la mancanza di un raccordo razionale fra le due forme di controllo era tale per cui si è persino verificato il (surreale) caso in cui gli stessi membri delle commissioni che avevano dato parere favorevole alla concessione del nulla osta sono stati imputati a titolo di concorso⁴⁵.

2018, 6.

⁴⁰ Così N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, cit., 943.

⁴¹ V. Tar Lazio, sez. II quater, 28 febbraio 2007, n. 2301 (la vicenda riguardava il film *Apocalypse*).

⁴² In specie, la previsione di cui al terzo comma, n. 2, di tale articolo, che punisce con la reclusione da tre mesi a tre anni e la multa non inferiore a 103 euro chi «dà pubblici spettacoli teatrali o cinematografici, ovvero audizioni o recitazioni pubbliche, che abbiano carattere di oscenità». Il d.lgs. 8/2016 ha depenalizzato le condotte previste dai primi due commi dell'art. 528 c.p., ma la riforma ha tuttavia mantenuto l'illiceità penale delle ipotesi previste dal terzo comma, per cui ancora oggi le proiezioni cinematografiche oscene integrano un'ipotesi di reato.

⁴³ V. M. Ramajoli, *Cinema e libertà*, cit., 3.

⁴⁴ V. M. Immordino-A. Contieri, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, Torino, 2023, 458.

⁴⁵ V. P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, III ed., Torino, 2011, 437, che segnalava la «evidente irrazionalità del sistema».

Proprio la mutevolezza nel tempo del parametro del buon costume si riflette nella prassi applicativa, che copre un periodo lungo più di un cinquantennio e segnato da una radicale rivoluzione dei costumi sociali e sessuali. In termini assoluti, non è stato frequente il caso di diniego di nulla osta: fra il 1962 e il 2017, la percentuale di lungometraggi colpiti (almeno in un grado della revisione amministrativa) da divieto assoluto di proiezione è stata pari a circa il 2,46% delle domande. Ma è il dato per decenni a mostrare un andamento interessante: negli anni sessanta è stato pari al 3,67%; negli anni settanta si è toccato il culmine, con il 5,26%; negli anni ottanta la percentuale è scesa al 3,05% e a negli anni novanta c'è stato un crollo allo 0,12% (con solo 5 film in tutto colpiti). A partire dal 2000 il dato è ancora più basso: il nulla osta è stato negato in tre soli casi⁴⁶.

Già questi elementi rivelano come la censura totale fosse sostanzialmente caduta in desuetudine già più di trent'anni fa, quando era ormai evidente – almeno sotto questo aspetto – il superamento per fatti concludenti del sistema approntato nel 1962. Ma il numero tutto sommato mai esorbitante di film respinti si spiega in realtà proprio per la facoltà di un canale di dialogo fra i richiedenti e le commissioni, che – in continuità con il sistema precedente – ha consentito una prassi ben poco rispettosa dell'integrità delle opere cinematografiche.

Il regolamento di esecuzione della l. 161/1962 prevedeva infatti che la commissione potesse sospendere la sua attività invitando il richiedente «a sopprimere o a modificare singole scene o sequenze o battute»⁴⁷. A riprova ulteriore di come fosse tenuto in poco conto il valore dell'unitarietà dell'opera sottoposta a revisione, è su questa base che avevano preso largamente piede contrattazioni sui tagli al fine di evitare il diniego di nulla osta o il divieto ai minori, spesso lambendo «il limite del grottesco, con soppressione di singole parole o di singoli fotogrammi»⁴⁸. Produttori e distributori si sono prestati a questi mercanteggiamenti per evitare il danno economico che sarebbe potuto derivare da un divieto assoluto di uscita in sala o, molto più frequentemente, da un divieto di visione da parte dei minori, tutte ipotesi molto penalizzanti dal punto di vista economico anche in vista di uno sfruttamento successivo del film⁴⁹; questo però a prezzo del sacrificio dell'integrità dell'opera e a danno degli adulti che erano così privati della possibilità di fruire delle pellicole per come erano state concepite, dovendosi accontentare della versione addomesticata dall'intervento delle commissioni di revisione (intervento peraltro condotto anche al di fuori parametro del solo buon costume nel caso si fosse voluto evitare un divieto ai minori). In questo modo, il sistema ha incentivato forme di autocensura economica degli stessi operatori, che spesso presentavano opere già purgate delle parti che avrebbero plausibilmente comportato l'imposizione di un divieto⁵⁰.

L'art. 13 della l. 161/1962 proibiva infatti la trasmissione televisiva dei film a cui fosse

⁴⁶ I dati sono elaborati sulla base di quelli reperibili sulla banca dati www.italiataglia.it.

⁴⁷ Art. 8, ultimo comma, d.P.R. 2029/1963.

⁴⁸ F. Rimoli, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, 324.

⁴⁹ V. M. Immordino-A. Contieri, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 454.

⁵⁰ V. R. Virgilio, *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, in *Aedon*, 1, 2000, 8.

stato negato il nulla osta o che fossero stati classificati come vietati ai minori di 18 anni; e dunque gli imprenditori del settore avevano tutto l'interesse a evitare di incorrere in simili provvedimenti. Merita anche attenzione il fatto che il legislatore non abbia mai previsto un sistema di censura preventiva per la trasmissione televisiva: il divieto riguardava i film originariamente destinati alla proiezione in sala ma non le produzioni nate per la televisione o comunque direttamente distribuite in Italia tramite tale canale. Questa scelta era dovuta soprattutto al fatto che, all'epoca dell'adozione della legge, il monopolio statale sulla televisione già garantiva controlli e limiti ben più severi di quelli per la proiezione delle pellicole nei cinema⁵¹. La situazione è poi mutata nei decenni successivi, con l'avvento delle reti private; ma gli interventi normativi non hanno mai predisposto un sistema di controllo preventivo per le produzioni direttamente distribuite col mezzo televisivo, limitandosi a porre obblighi e a prevedere sanzioni nel caso dell'accertamento *ex post* della loro violazione⁵².

Proprio in ragione del mercato televisivo, nel 1994 fu infine introdotta la possibilità di sottoporre un film a una nuova revisione una volta che fossero passati cinque anni dall'inizio di possibilità di sfruttamento su tale mezzo; soluzione con cui una stessa opera già giudicata in passato poteva magari giovarsi di un minor rigore dovuto all'evoluzione sociale nel corso del tempo. Restava più diffusa, però, una prassi precedente, cioè quella di presentare una versione formalmente diversa (una riedizione) di un'opera che aveva già ottenuto un divieto, opportunamente modificata e tagliata allo scopo sia di dimostrare che si trattasse di una pellicola obiettivamente differente, sia soprattutto di ottenere un giudizio meno severo; ma è evidente che operazioni di questo tipo – tutt'altro che infrequenti – determinavano lo snaturamento dell'opera, tra l'altro per iniziativa degli stessi titolari dei diritti.

In ogni caso, la lunga prassi applicativa denota – e il dato non stupisce – un progressivo allentamento dei criteri nel corso del tempo. Nella prima fase ancora si registrava uno zelo censorio che colpiva il nudo e persino il lessico, oltre che scene di violenza: limitandosi a pochi esempi, il nulla osta con divieto ai minori di 14 anni per *Blow-Up* (1966) di Michelangelo Antonioni fu concesso a seguito dell'alleggerimento di una scena intima e dell'eliminazione di un nudo integrale femminile; quello per *Il medico della mutua* (1968) di Luigi Zampa fu subordinato alla sostituzione della parola “puttana” con “sgualdrina” e alla rimozione dell'inquadratura di un seno. Emblematico il caso di *Ultimo tango a Parigi* (1972) di Bernardo Bertolucci⁵³: il film, nonostante la commissione ne avesse ritenuto il carattere artistico, ottenne il nulla osta con divieto ai minori di 18 anni dopo tagli a due scene di rapporti sessuali e la sostituzione di una battuta; la pellicola fu poi immediatamente oggetto di un procedimento penale per oscenità in cui in primo grado venne ritenuta l'esimente dell'opera artistica, che però non fu riconosciuta

⁵¹ V. R. Zaccaria, *Profili giuridici della censura*, in *Psiche*, 2, 2021, 424.

⁵² È stato così introdotto il divieto di trasmissione dei film vietati ai minori di 14 anni fra le ore 7 e le ore 22.30 (art. 15, comma 13, l. 223/1990); i divieti sono stati poi ribaditi dall'art. 34 del testo unico della radiotelevisione (d.lgs. 177/2005), unitamente ad obblighi più generali di tutela dei minori nella programmazione.

⁵³ Sulla vicenda v. C. De Fiore, *Cinema e Costituzione*, cit., 260 ss.

in appello e in Cassazione⁵⁴. A distanza di anni, un ulteriore procedimento (sorto a seguito della proiezione in una rassegna cinematografica) si è invece concluso con l'assoluzione per il riconoscimento del carattere artistico dell'opera accertato da una perizia di esperti⁵⁵. Ma era cambiato nel frattempo il clima culturale, sempre meno favorevole a un intervento repressivo sulle pellicole destinate a un pubblico soltanto adulto.

A partire dagli anni novanta si segnala una tendenza piuttosto liberale; ad esempio, *Eyes Wide Shut* (1999) di Stanley Kubrick ottenne il divieto ai soli minori di 14 anni senza alcun taglio delle scene di sesso; *Gangs of New York* (2002) di Martin Scorsese, nonostante le scene di notevole violenza, ottenne il nulla osta senza alcun divieto e nessun taglio, così pure come *La passione di Cristo* (2004) e *Apocalypto* (2006) di Mel Gibson, pure caratterizzati dalla crudezza e dalla violenza della rappresentazione (quest'ultimo film fu poi vietato ai minori di 14 anni dal giudice amministrativo). Questo atteggiamento, che rifletteva un approccio molto meno rigido, ha sollevato fondate perplessità per la disinvolture con cui, in assenza di contenuti sessualmente espliciti, erano stati ritenuti visibili a tutti film oggettivamente non adatti ai minori.

5. Il superamento della censura: il sistema di classificazione a tutela dei minori

La fine della censura cinematografica è un traguardo per tanti versi atteso, anche se non certo tempestivo. Il sistema delineato nel 1962, come visto, per tutta la sua ultima fase applicativa aveva dato evidenti segni di superamento sia per la sostanziale disapplicazione del diniego del nulla osta, sia pure per alcuni episodi che segnalavano una scarsa sensibilità per la tutela dei minori rispetto a opere dai contenuti violenti o comunque potenzialmente disturbanti, anche se non collegati alla sfera dell'osceno.

Da ormai molto tempo la società italiana sembrava pronta a una prova di effettiva maturità, nel senso di trattare gli adulti come tali emancipandoli dal paternalistico controllo preventivo delle proiezioni cinematografiche, che tra l'altro costituiscono oggi ormai soltanto uno (e nemmeno il più rilevante) fra i tanti tipi di consumi di opere audiovisive. Rispetto agli anni sessanta, la tecnologia digitale ha moltiplicato i canali della televisione lineare e ha consentito l'affermazione di numerose piattaforme online che forniscono una quantità notevole di film e serie di ogni tipo; in un contesto così mutato, la permanenza di un sistema censorio per le sole proiezioni cinematografiche costituiva davvero il lascito sempre meno giustificabile di un'altra epoca. Che senso poteva avere, infatti, vagliare preventivamente la proiezione di una pellicola per consentire la sua proiezione in sala, quando un contenuto perfettamente simile avrebbe potuto essere liberamente distribuito su altre piattaforme (e raggiungere, magari, un'utenza molto più estesa) senza alcuna attività preliminare da parte di un'autorità pubblica?

Sotto un diverso profilo, inoltre, non è stata senza conseguenze l'emersione (nemmeno recente nel tempo) di una nuova lettura del limite del buon costume, sia pure non in diretta relazione con la censura cinematografica. Fin dagli anni settanta è sorto e si

⁵⁴ Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 1976.

⁵⁵ Trib. Roma, 9 febbraio 1987.

è poi affermato un indirizzo della giurisprudenza comune secondo cui il commercio e la diffusione di materiale pornografico non dovevano essere puniti ai sensi dell'art. 528 c.p.⁵⁶ qualora fossero avvenuti con modalità idonee a escludere i terzi non consenzienti e ovviamente i minori, circoscrivendo l'accesso e la visione ai soli soggetti adulti liberamente intenzionati a farlo; in questo modo, infatti, non si sarebbe recato offesa al pudore di nessuno. L'orientamento è stato poi fatto proprio dalla sentenza n. 368/1992 della Corte costituzionale, con cui è stato specificato che il buon costume è un valore riferibile alla collettività in generale che, in relazione alle modalità di espressione del costume sessuale in un dato momento, denota le condizioni indispensabili per assicurare «una convivenza sociale conforme ai principi costituzionali inviolabili della tutela della dignità umana e del rispetto reciproco tra le persone (art. 2 della Costituzione)». Questo spunto innovativo è stato poi sviluppato nella successiva sentenza n. 293/2000, con cui è stata rigettata una questione di legittimità relativa alla norma che punisce le pubblicazioni raccapriccianti⁵⁷, posto che il buon costume ricomprende anche il contenuto minimo delle «diverse morali del nostro tempo», cioè il «rispetto della persona umana»⁵⁸.

Da questa evoluzione ora sommariamente richiamata discendono un restringimento e al contempo un'estensione del limite indicato dall'ultimo comma dell'art. 21 Cost. Secondo un approccio autenticamente liberale, la condotta offensiva del buon costume si trasferisce dall'oggetto alle modalità con cui questo è messo in circolazione, di modo che non sussiste una lesione se si esclude che le persone non interessate e i minorenni possano entrarvi in contatto e dunque esserne turbate; questa lettura legittima così la proposta esegetica di chi, con riferimento al cinema, ha da sempre proposto di circoscrivere il limite del buon costume alla protezione dei minori, essendo per gli adulti sufficiente un obbligo di informazione gravante sugli operatori circa il carattere osceno della proiezione⁵⁹. D'altro canto, non sfugge che il riferimento alla dignità e al rispetto della persona comporti un qualche allargamento del limite al di là dei classici confini del pudore; dilatazione che però, nell'ottica di un vincolo destinato a operare soprattutto a tutela dei minori, ben si giustifica se si tiene a mente che lo sviluppo psicofisico e la serenità dei bambini e dei ragazzi possono essere turbati, com'è ovvio, anche da rappresentazioni che non riguardino la sola sfera sessuale.

Alla luce di queste premesse, è evidente che le scelte del legislatore del 1962 esprimevano un bilanciamento ormai ampiamente superato e che la disciplina meritava un radicale ripensamento⁶⁰. La legge n. 220/2016 ha disposto una riforma generale dell'in-

⁵⁶ La previsione è stata poi depenalizzata dal d.lgs. 8/2016 (tuttavia, come si è già fatto cenno, la riforma del 2016 ha mantenuto la rilevanza penale delle condotte previste al terzo comma dell'art. 528 c.p., fra cui gli spettacoli – teatrali o cinematografici – osceni).

⁵⁷ Art. 15 l. 47/1948.

⁵⁸ Per questa evoluzione della nozione di buon costume v. S. Franzoni, *Pubblicazioni e spettacoli "osceni"*, cit., 987 ss.; M. Cuniberti, *Il buon costume e i reati di opinione*, in G.E. Vigevani-O. Pollicino-C. Melzi d'Eril-M. Cuniberti-M. Bassini, *Diritto dell'informazione e dei media*, II ed., Torino, 2022, 176 ss.; M. Immordino-A. Contieri, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 448 ss.

⁵⁹ In questo senso P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 260; O. Algardi Zara, *Arte e censura*, cit., 111.

⁶⁰ Come ben evidenziato da M. Ramajoli, *Cinema e libertà*, cit., 4.

tero settore del cinema e dell'audiovisivo⁶¹; l'art. 33 del provvedimento ha conferito al governo la delega per la disciplina della tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive e per la contestuale abrogazione della procedura di revisione cinematografica. È su questa base che è stato infine adottato il d.lgs. 203/2017, che costituisce la normativa vigente⁶².

Il nuovo assetto si differenzia in modo significativo da quello del 1962: non si tratta più di un sistema in cui l'autorità amministrativa esercita un'attività preventiva di revisione e censura finalizzata a vietare la proiezione di pellicole contrarie al buon costume, ma di un sistema in cui gli operatori sono tenuti a classificare le proprie opere in relazione alla sola protezione dei minori e l'autorità amministrativa si limita a effettuare un controllo su tale attività.

È dunque mutato l'obiettivo: una tutela non più generalizzata ma riservata ai soli minori, in una prospettiva che si fonda sui principi di responsabilità e libertà degli imprenditori cinematografici e delle famiglie. È così evidente che, in conformità all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, il legislatore ha inteso che le misure preventive a tutela del buon costume imposte dalla Costituzione possano tradursi in concreto nella sola protezione dei minorenni, senza invece intrusioni nelle scelte dei maggiorenni; di conseguenza, non è oggi più prevista la possibilità di un divieto di proiezione generale, che inibisca la visione di un'opera anche agli adulti. Per quanto, come si è visto, questa fosse ormai un'ipotesi del tutto eccezionale anche negli ultimi decenni di vigenza della precedente normativa, la novità è comunque molto significativa sul piano simbolico, perché segna per la prima volta la rinuncia dello Stato a sostituire il giudizio della propria amministrazione alle libere scelte dei cittadini maggiorenni circa la visione delle pellicole in sala; sul piano pratico, inoltre, non è senza significato che la scomparsa del diniego di proiezione elimini comunque una minaccia che aveva spesso predisposto gli operatori ad accettare di buon grado tagli e modifiche.

Il nuovo sistema individua quattro possibili classificazioni delle opere: per tutti; non adatte ai minori di anni 6; vietate ai minori di anni 14; vietate ai minori di anni 18. Per le ultime due ipotesi è previsto che il minore che abbia rispettivamente compiuto 12 o 16 anni possa comunque assistere alla proiezione se accompagnato da un genitore o da un esercente la responsabilità genitoriale, mentre le opere non adatte ai bambini con meno di 6 anni (categoria di nuova introduzione) sono comunque da questi visionabili; si tratta della traduzione pratica del principio di responsabilizzazione della famiglia, quale primo soggetto idoneo a valutare la maturità del minore.

Quanto ai criteri in base a cui la classificazione deve essere effettuata, il decreto legislativo si limita a indicare in modo generico che deve essere «proporzionata alle esigenze della protezione dell'infanzia e della tutela dei minori, con particolare riguardo alla sensibilità e allo sviluppo della personalità propri di ciascuna fascia d'età e al rispetto della dignità umana»⁶³; manca dunque una indicazione puntuale del metro di giudizio – ca-

⁶¹ Sulla l. 220/2016 v. L. Casini, *"Il nastro dei sogni"? Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in *Aedon*, 3, 2017.

⁶² Su cui v. C. De Fiore, *Cinema e Costituzione*, cit., 329 ss.; M. Immordino-A. Contieri, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 463 ss.

⁶³ Art. 2 d.lgs. 203/2017.

ratteristica che, come si è visto, attraversa tutta la storia della legislazione sui cinema –, e tale scelta continua quindi a lasciare alla prassi il compito di interpretare, in rapporto all'evoluzione sociale, la portata effettiva dei limiti alla visione delle opere.

La responsabilizzazione degli operatori cinematografici comporta che siano il produttore, il distributore o comunque il titolare dei diritti a dover effettuare in prima battuta la classificazione della pellicola, inviandone una copia alla direzione cinema del ministero dei beni culturali unitamente a una motivazione circa la scelta operata⁶⁴. La commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, appositamente istituita presso la direzione cinema, ha il solo scopo di verificare la correttezza della classificazione decisa dall'operatore⁶⁵.

La commissione è formata in tutto da 49 membri nominati dal ministro secondo una puntuale ripartizione fra professionisti, esperti ed esponenti delle associazioni; in sintesi, i componenti sono individuati fra gli esperti di diritto, pedagogia, sociologia, psicologia, cinema, nonché fra i rappresentanti delle associazioni dei genitori e quelli delle associazioni per la protezione degli animali⁶⁶; non è quindi più prevista una partecipazione dei rappresentanti degli operatori cinematografici, ma l'assenza si spiega proprio per il ruolo attivo che questi hanno nella classificazione delle proprie opere.

Dal punto di vista operativo, la commissione opera in sottocommissioni (attualmente sette), secondo un'organizzazione stabilita dal proprio regolamento. La commissione deve rispondere entro venti giorni e, in caso di mancata risposta, non si ha più l'ipotesi di silenzio-assenso: essa deve comunque esprimersi, ma intanto il film può già essere distribuito nelle sale con la classificazione individuata dall'operatore. Nel procedimento di verifica della classificazione è stato mantenuto il diritto al contraddittorio: come nel precedente sistema, gli operatori cinematografici devono essere uditi se ne fanno richiesta. Per quanto non sia più presente una disposizione che consente alla commissione di formulare l'invito a modificare o eliminare parti dell'opera, non si può escludere che questa prassi possa riproporsi proprio nel momento del dialogo fra operatori e commissione⁶⁷; tuttavia, nella logica del nuovo sistema – che si ispira anche, per la prima volta in modo esplicito, alla tutela della libertà dell'arte – il contraddittorio dovrebbe servire a esplicitare le ragioni della classificazione effettuata dall'operatore più che a consentire una negoziazione su eventuali tagli.

Il sistema di garanzie procedurali e giurisdizionali è analogo a quello previgente. Avverso il parere della commissione è previsto il rimedio del riesame presso due sottocommissioni diverse da quella iniziale; è stata poi confermata la possibilità di impugnare il parere definitivo avanti il giudice amministrativo, che mantiene su questa materia una giurisdizione estesa al merito (e quindi può riformare o sostituire il provvedimento

⁶⁴ Art. 4 d.lgs. 203/2017.

⁶⁵ La commissione è stata infine nominata il 2 aprile 2021 e ha adottato il proprio regolamento di funzionamento il primo ottobre 2021, che è stato approvato dalla direzione generale cinema con decreto del successivo 18 ottobre; è da questo momento che devono considerarsi abrogate le norme previgenti, in particolare la l. 161/1962, ed è entrato in funzione il nuovo sistema.

⁶⁶ Come stabilito dall'art. 3, comma 3, d.lgs. 203/2017.

⁶⁷ Come evidenziato da M. Giusti, *Dalla censura alla classificazione delle opere*, cit., 529.

della commissione)⁶⁸.

Alla classificazione delle opere cinematografiche deve essere data ampia visibilità, secondo puntuali obblighi di pubblicità⁶⁹: essa deve quindi risultare nei materiali promozionali, nei trailer, nei manifesti e nelle sale cinematografiche, in special modo – come è ovvio – quando l’opera è vietata o sconsigliata ai minori. In passato, il divieto di visione ai minori era indicato, e dunque pubblicizzato, in modo generico, cioè senza riferimento ai motivi per cui era stato apposto; la riforma del 2017 prende molto sul serio gli obblighi di informazione e predispose allo scopo un sistema di icone indicanti anche la presenza di specifici contenuti sensibili per i minori, secondo una tipologia definita con decreto del direttore generale cinema. Tale decreto⁷⁰ ha individuato sei tipi di contenuti sensibili, assegnando a ciascuno una specifica icona: violenza; sesso; uso di armi; linguaggio e turpiloquio; uso di sostanze stupefacenti o alcol; discriminazione e incitamento all’odio. Queste icone devono essere mostrate sul sito e sulle pagine social ufficiali del film, nonché su quelli delle sale cinematografiche che lo proiettano, e sui materiali informativi e promozionali all’interno della sala. Pur non trattandosi di una fonte primaria, il decreto individua poi alcune linee guida utili alla classificazione delle opere in base alla ricorrenza e all’intensità dei contenuti sensibili.

La scelta di segnalare al pubblico quali siano in dettaglio i contenuti sensibili di una pellicola assicura così alle famiglie di poter valutare più precisamente l’opportunità di esporre o meno il minore alla sua visione; ma, volendo, consente al contempo anche agli adulti di regolarsi rispetto alla loro sensibilità, evitando la fruizione cinematografica di quelle opere che potrebbero turbarli o infastidirli. Vero è che il sistema è tutto parametrato in base alle esigenze dei minori, e non certo dei maggiorenni; tuttavia, l’adulto che non voglia vedere – ad esempio – scene troppo violente o troppo spinte sul piano sessuale troverà nel sistema delle icone un’informazione puntuale per potersi orientare.

Il sistema introdotto nel 2017, per quanto impostato in modo molto più rispettoso dell’autonomia e della responsabilità degli operatori cinematografici, non è comunque di tipo volontario, come invece nell’esperienza di altri ordinamenti⁷¹. La classificazione delle opere costituisce infatti un obbligo di legge, su cui l’amministrazione pubblica esercita un significativo potere di controllo. La violazione degli obblighi di classificazione e pubblicizzazione comporta l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, oltre che l’ulteriore misura di tipo reputazionale della pubblicazione su internet del provvedimento sanzionatorio⁷²; restano inoltre vigenti le sanzioni amministrative comminate dall’art. 668 c.p. per le rappresentazioni di opere cinematografiche non sottoposte a classificazione o in violazione della classificazione verificata dalla commissione⁷³.

⁶⁸ La norma di riferimento è l’art. 134, comma 1, lett. e) del codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010), come modificato dal d.lgs. 203/2017.

⁶⁹ Come previsto dall’art. 7 d.lgs. 203/2017.

⁷⁰ Adottato infine il 5 agosto 2021.

⁷¹ In particolare negli Stati Uniti; sul sistema statunitense v. P. Sammarco, *La revisione cinematografica e il controllo dell’audiovisivo*, cit., 169 ss.

⁷² Le sanzioni sono stabilite dall’art. 9 d.lgs. 203/2017.

⁷³ Come nota C. De Fiore, *Cinema e Costituzione*, cit., 337, il vigente assetto profila «un sistema ibrido

Continua dunque a permanere un regime di specialità che circonda la proiezione di pellicole in sala, che segnala la difficoltà ad abbandonare del tutto l'idea di forme di intervento preventivo, per quanto ormai molto mitigate e finalizzate alla sola tutela dei minori. Sotto questo profilo, il d.lgs. 203/2017 ha in realtà ridimensionato le potenzialità insite nella legge di delega, che autorizzava l'adozione di una disciplina complessiva a «tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive»⁷⁴, intervenendo anche nell'ambito dei prodotti trasmessi in televisione e su internet, oltre che dei videogiochi; si sarebbe così potuta approvare una disciplina unitaria sui limiti preventivi all'audiovisivo a prescindere dal mezzo di diffusione. Il legislatore delegato ha invece adottato una disciplina di settore, relativa alla sola proiezione cinematografica, che da questo punto di vista tradisce una certa continuità con il passato.

Per quanto riguarda la diffusione di contenuti in televisione, è stato evidentemente ritenuto adeguato il sistema già esistente, di cui si è già fatto cenno. Per i videogiochi e le opere diffuse su internet, con una scelta che può destare ben più di una perplessità sotto il profilo del rispetto dei rapporti fra le fonti⁷⁵, il decreto legislativo ha invece sub-delegato la disciplina all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il regolamento adottato dall'autorità il 6 marzo 2019 impone ai provider la classificazione dei prodotti, che però è condotta su classi di età diverse da quelle previste dal d.lgs. 203/2017 (si differenziano le fasce di età in 6, 12, 15 e 18 anni); in ogni caso, non è previsto alcun intervento preventivo, ma solo un'attività di vigilanza dell'autorità stessa.

Si è così persa l'occasione di individuare criteri unitari per tutte le opere audiovisive, a prescindere dal canale di diffusione, e al contempo il legislatore del 2017 ha ribadito un regime più severo per la sola proiezione cinematografica, l'unica forma di diffusione gravata da un'attività preventiva di controllo da parte dei poteri pubblici. Si sarebbe allora potuto superare del tutto questa impostazione, lasciando all'autonomia degli operatori del cinema il compito di classificare le proprie opere e prevedendo una forma di sorveglianza e controllo soltanto successiva, in armonia con gli altri mezzi di diffusione.

In ogni caso, il sistema vigente supera finalmente il doppio binario censorio, posto che l'attività preventiva può comportare un limite alla diffusione di un'opera soltanto rispetto ai minori. Da questo punto di vista, ci si può chiedere se nell'attuale contesto sia ancora opportuna la perdurante vigenza dell'art. 528, terzo comma, c.p., che continua a punire gli spettacoli cinematografici osceni; ciò non tanto per la necessità di un parallelismo fra controllo preventivo e successivo, quanto piuttosto perché la previsione penale sembra superata dall'evoluzione sociale. Certo, oggi si potrebbe ritenere che la proiezione di un film classificato col divieto per i minori di 18 anni non possa più offendere il pudore, in quanto la visione sarebbe riservata ai soli adulti preventivamente avvisati del carattere osceno dell'opera; ma forse si potrebbe immaginare un apparato

di *movie rating system*, 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 di più, di accentrarsi nelle mani delle grandi *corporations*».

⁷⁴ Art. 33 l. 220/2016.

⁷⁵ In questo senso M. Caporale, *L'Agcom e la legge sul settore cinematografico e audiovisivo. Le opere audiovisive destinate al web*, in questa *Rivista*, 3, 2018, 425-426.

repressivo effettivamente concepito per punire la violazione del buon costume per come deve essere ormai correttamente inteso, quale tutela dei minorenni, e valutare se allo scopo è davvero necessario ricorrere a una sanzione di natura penale.

Nel complesso, e nonostante le criticità ora accennate, l'intervento di riforma del 2017 riflette sicuramente un miglior bilanciamento degli interessi e delle libertà costituzionali in gioco, anche alla luce dell'attuale contesto sociale. Può però sorgere il dubbio che il cambio di paradigma sia più visibile sul piano formale che nella prassi, e cioè che il nuovo assetto non comporti in concreto significativi cambiamenti. Il vero punto dolente del vecchio sistema, nella sua fase più matura, restava la scarsa considerazione del valore artistico dell'opera cinematografica; ma ciò non tanto per la possibilità di un diniego del nulla osta, quanto soprattutto per la volontà dei produttori e distributori di assicurare la massima diffusione ai loro film, e dunque per la loro disponibilità ad alterare le pellicole per renderle visibili a tutti o comunque per non incorrere nel divieto di visione sotto i 18 anni. Con ogni plausibilità, problemi simili continueranno a porsi anche con il nuovo sistema; e permarrebbero probabilmente anche se si eliminasse il controllo pubblico preventivo, posto che in ogni caso dovrebbero essere previste forme di sanzione delle condotte che pongano a rischio la tutela dei minori (come del resto accade per gli altri mezzi di comunicazione di massa).

La questione della tutela della libertà artistica, allora, più che con il rispetto del buon costume in quanto tale, si scontra con ragioni di tipo economico, che propendono per la diffusione di un'opera presso un pubblico il più vasto possibile⁷⁶. Il sistema vigente, almeno in linea di principio, non contempla più espressamente la possibilità di una contrattazione dei tagli fra commissione e operatori cinematografici; ma nessuna norma giuridica può ragionevolmente aspirare a vietare l'autocensura a fini economici di chi detiene i diritti per la distribuzione di un film. Da questo punto di vista, il cinema sconta in modo inevitabile il fatto di essere una forma di espressione artistica e, al contempo, un'attività di impresa che per la sua sopravvivenza non può prescindere da considerazioni di tipo commerciale.

⁷⁶ In questo senso v. R. Virgilio, *La censura cinematografica*, cit., 3.