

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLIV

Berna, 7 dicembre 1961

Volume I

---

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11. —, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

---

7950

## MESSAGGIO

del

### Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla cinematografia

(Del 28 novembre 1961)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarvi un disegno di legge federale sulla cinematografia ed esporvi, a suo chiarimento e sostegno, quanto segue:

#### A. Sviluppo della cinematografia nel nostro paese; necessità d'un ordinamento federale; base costituzionale

##### I. Importanza statale della cinematografia

Il cinematografo che, ancora mezzo secolo fa, era considerato un semplice ritrovato tecnico e un'attrattiva da fiera, ha acquistato una tale importanza politica, culturale ed economica, da far apparire ognora più evidente, anche nel nostro paese, la necessità d'un disciplinamento dei suoi diversi rami. Il perfezionamento della tecnica cinematografica e l'avvento della pellicola sonora e a colori hanno uguagliato il cinematografo, come mezzo di diffusione delle idee e delle notizie, alla stampa e alla radio. L'esperienza dimostra che il cinema è persino superiore, per più d'un riguardo, a un testo stampato o a una trasmissione radiofonica. Esso ha invero una forza suggestiva maggiore, perchè lo spettatore è «trasportato» sul luogo stesso della scena, nè deve, come il lettore o l'ascoltatore, raffigu-

rare ciò che intende od ode, ma vede direttamente l'azione come in un teatro. Grazie ai progressi della tecnica di presa, le sequenze proiettate sullo schermo appaiono più reali e, le immagini, meno ristrette che nella scena. La comodità praticamente illimitata di scegliere queste ultime, il rapido cambiamento di scena e la possibilità di rappresentare l'avvenimento negli aspetti più diversi aumentano l'effetto sullo spettatore. Questi è posto a tu per tu con la cosa rappresentata, senza che se n'avveda e talora a suo malgrado; la scena, più che contemplata, è sovente vissuta.

La somiglianza al teatro nei modi d'espressione ha fatto sì che il cinematografo acquistasse, da prima, importanza come suo rivale. Nel cinematografo erano e ancora sono rappresentate principalmente delle pellicole da spettacolo. Come un'opera teatrale, la pellicola scenica ha per fondamento un'idea, che viene espressa sullo schermo con un'azione. Le possibilità, praticamente illimitate di scegliere e rappresentare il soggetto hanno creato a poco a poco uno speciale linguaggio figurativo, che oggi si considera sovente come la settima arte.

Il cinematografo divenne più importante del teatro: diventò il teatro del popolo minuto. I produttori di film hanno cercato di scegliere i soggetti in maniera da procacciarsi il maggior numero di spettatori. Questa tendenza è spiegata dalla struttura economica dell'industria cinematografica. I costi d'una pellicola sono indipendenti del numero delle persone che, per vederla, pagheranno un'entrata; il guadagno è tanto più elevato, quanto maggiore è il numero di spettatori ottenuto a un prezzo d'entrata relativamente modesto.

Le possibilità d'offrire per poco prezzo al pubblico uno spettacolo teatrale vicino alla realtà e affascinante è la ragione che ha determinato, in tutti i paesi, il rapido sviluppo della cinematografia.

Data la facile intelligibilità e notevole forza suggestiva, lo spettacolo cinematografico ha abbracciato campi più vasti di quello teatrale; oggi, le pellicole documentarie e didattiche hanno un posto importante nella cinematografia; nè meno ragguardevole è quello delle pellicole pubblicitarie nella vita economica.

Lo Stato non poteva ignorare l'importanza, ognora crescente, della pellicola cinematografica, come mezzo di divulgazione delle idee e delle informazioni. Gli Stati totalitari ne hanno volto a loro profitto la forza suggestiva, facendo della produzione cinematografica uno strumento di propaganda delle proprie ideologie, sia nei loro paesi sia all'estero.

Nel corso degli anni, anche i paesi a ordinamento democratico sono dovuti intervenire nell'evoluzione cinematografica. Fu necessario da prima imporre certi limiti nell'interesse dell'ordine, della sicurezza e della morale pubblica. All'uopo, si istituì una censura delle pellicole e si emanarono disposizioni sull'età minima per l'ammissione agli spettacoli. Quando, venuta meno la primitiva diffidenza, il cinematografo fu accolto nelle

sale, non si avvertì solamente che celava dei pericoli contro i quali occorrevano delle disposizioni di polizia, ma avrebbe anche potuto produrre per lo Stato degli effetti positivi nel campo della cultura e dell'educazione, e fu quindi stimato degno della protezione statale. La maggior parte degli Stati riconobbero presto l'importanza d'avere una produzione cinematografica nazionale. Essi si resero conto che sarebbe nociuto alla politica culturale del paese se al pubblico fossero mostrate solamente delle pellicole straniere, espressione d'una mentalità e cultura forastiera. Per queste ragioni, la maggior parte degli Stati europei hanno protetto i loro produttori cinematografici con sussidi o con provvedimenti intesi a limitare la concorrenza estera. Questa protezione prese anzi in molti Stati la forma d'un rigido protezionismo.

## II. Atteggiamento statale svizzero verso la cinematografia

Gli sviluppi della cinematografia nel nostro paese non si differenziano gran che da quelli riscontrati all'estero. Sul principio del secolo si aprì in Zurigo il primo cinematografo stabile. Oggi la Svizzera ha 641 cinematografi con 230 721 posti complessivamente. La nostra produzione cinematografica ha incominciato dopo la prima guerra mondiale e ottiene ora un grado artistico e tecnico elevato, nonostante il numero modesto delle sue pellicole.

Conformemente alla nostra tradizione liberale, i poteri pubblici andarono ritenuti nell'emanare disposizioni legali in materia di cinematografia.

I Cantoni elaborarono una legislazione di polizia, onde sottomettere l'industria cinematografica alle restrizioni richieste dall'ordine, dalla sicurezza e dalla morale pubblica; qualche legge cantonale sull'istruzione pubblica prevede talune norme sull'impiego del cinematografo nell'insegnamento; Cantoni e Comuni sostennero finanziariamente opere e istituzioni intese a promuovere la cultura cinematografica.

Fino al 1938, la Confederazione non ebbe a emanare alcuna disposizione in questa materia. Si voleva che il cinematografo, come mezzo d'espressione e divulgazione di idee e di opinioni, godesse delle stesse libertà della stampa. Ogni intervento dello Stato nel campo culturale e artistico della cinematografia era interdetto, essendo il dirigismo nella cultura e nell'arte considerato contrario ai nostri principi. La Confederazione s'era poi astenuta dall'intervenire nell'economia cinematografica, per non contravvenire al principio della libertà di commercio e di industria.

Gli avvenimenti politici ed economici degli anni trenta costrinsero la Confederazione a mutare contegno e a disciplinare alcuni campi della cinematografia. Per comprendere tali provvedimenti, occorre ricordare le

condizioni sue nella Svizzera, poco prima e al principio della seconda guerra mondiale.

La nostra produzione era quasi esclusivamente limitata a pellicole documentarie e pubblicitarie. Per quelle da spettacolo, dovevamo dipendere in massima parte dall'estero. Con lo sviluppo della cinematografia, s'era inserito fra il produttore di pellicole e l'esercente di cinematografo un ramo nuovo, quello del noleggiatore. Esso acquista dal produttore il diritto di negoziare in un paese, per un determinato numero di anni, un'opera cinematografica e stipula con l'esercente di cinematografo un contratto per l'«uso» della stessa durante un certo tempo.

Questa nostra struttura dev'essere messa in rapporto con la tensione politica dell'estero nella seconda metà degli anni trenta e durante l'ultima guerra mondiale. Il nostro paese era attornato, a nord, a sud e in fine anche a est, da Stati totalitari con tendenze imperialistiche. Come già abbiamo detto, quegli Stati traggono profitto dalla gran forza suggestiva del cinema e pongono tutte le loro produzioni al servizio dell'agitazione politica. Quei nostri vicini tentarono con ogni mezzo di far rappresentare nei nostri cinematografi le loro pellicole tendenziose. S'accorsero però subito che, date le opinioni del pubblico e delle cerchie cinematografiche svizzere, i loro sforzi sarebbero tornati a vuoto, se non fossero riusciti a esercitare una forte pressione sulla nostra economia cinematografica. Poichè i produttori svizzeri avevano il maneggio dei programmi cinematografici, quegli Stati cercarono d'impadronirsi della distribuzione delle pellicole o almeno di guidarla. All'uopo, s'adoperarono per far aprire delle imprese di distribuzione da uomini di paglia, che offerissero ai cinematografi le pellicole a condizione allettanti. Grazie ai mezzi finanziari praticamente illimitati, che i mandanti fornivano, questi agenti sarebbero stati in grado di fare una concorrenza rovinosa ai distributori svizzeri. Con ciò avrebbero aperto la via a programmi conformi ai desideri dei mandatari stranieri.

Il Consiglio federale avvertì per tempo il pericolo e giudicò che il miglior mezzo per impedire che i programmi subissero tale sopravvento, era di promuovere l'indipendenza dell'industria svizzera di noleggio. A questo scopo, emanò il decreto n. 54 del 26 settembre 1938 concernente la limitazione delle importazioni (CS 4, 241) che stabiliva il contingentamento dei film da spettacolo. A ciascuna ditta che già esercitava il noleggio fu assegnato un contingente d'importazione, commisurato alla quantità di pellicole da spettacolo che avesse importato fino a quel momento. Per le nuove ditte, l'assegnazione era vincolata alla prova che non avessero alcuna attinenza con l'estero. Questi contingenti individuali d'importazione non devono paragonare ai contingenti per paesi, quali sono in uso all'estero. Nell'ambito del contingente spettantegli, il nostro noleggiatore poteva scegliere le pellicole a suo piacimento. Queste disposizioni fecero ottima prova prima e durante la seconda guerra mondiale

nè ebbero ripercussioni sfavorevoli per l'economia e la cultura. Anzi, le numerose limitazioni poste all'importazione dei film da spettacolo costrinsero i noleggiatori a una scelta giudiziosa. In tal modo, si poté evitare che il nostro paese venisse inondato da pellicole di scarso valore.

Alcuni sviluppi determinati dalle condizioni economiche degli anni trenta avevano indotto alcuni nostri Consiglieri e le cerchie della cultura e dell'economia cinematografica a chiedere una legge «quadro» sulla cinematografia. Prima della seconda guerra mondiale, le condizioni economiche dell'industria cinematografica svizzera erano venute a trovarsi a mal partito a cagione del numero eccessivo di cinematografi. C'era pericolo che gli impresari di cinematografo, spinti dall'accresciuta concorrenza, gareggiassero nell'offrire di più presentando pellicole moralmente ed artisticamente mediocri, e quindi, dessero, in realtà, di meno. Potenti società straniere di produzione avevano incominciato a praticare con i noleggiatori, e questi con gli esercenti di cinematografo, il noleggio alla grossa e alla cieca. Questa nuova tendenza destava timore specialmente nelle cerchie culturali interessate alla cinematografia.

Le Camere federali, considerato che una legislazione federale in questo campo richiedeva degli studi profondi e indagini minuziose, adottava, a proposta del Consiglio federale, il decreto del 28 aprile 1938 che istituisce la Camera svizzera della cinematografia (CS 4, 240). I compiti della stessa sono di natura consultiva; sopra tutto, essa deve promuovere la collaborazione di tutte le organizzazioni e i ceti che si occupano della cinematografia svizzera e dare il parere su questioni cinematografiche ai servizi federali. Il Parlamento stimava, allora, che la Camera dovesse esaminare la questione della necessità d'un diritto cinematografico federale e, nel caso affermativo, stabilirne il contenuto.

La rottura dell'ultima guerra mondiale fece passare in secondo piano il problema d'un ordinamento federale compiuto sulla cinematografia. Si sentì tuttavia il bisogno d'un Cinegiornale svizzero, sia come mezzo oggettivo d'informazione sia anche come strumento di difesa spirituale del paese. Il Consiglio federale lo istituiva in virtù dei poteri straordinari, con decreto del 16 aprile 1940 (RU 56, 380) e, il 1° agosto di quell'anno, ne veniva presentato il primo numero.

A tutt'oggi la Confederazione non ebbe a disciplinare altri campi della cinematografia. I suoi interventi, resi necessari dalla situazione politica internazionale e interna prima e durante l'ultimo conflitto mondiale, furono pienamente efficaci ad ogni riguardo. Alla fine della guerra, poichè le circostanze e le condizioni che ne avevano giustificata l'istituzione, non erano mutate, si giudicò che quelle buone disposizioni fossero sostanzialmente da mantenere. Sussistono quindi, non più come diritto straordinario, fondato sui pieni poteri, ma in virtù della legislazione ordinaria.

il contingentamento delle pellicole da spettacolo di lungo metraggio, la Camera svizzera della cinematografia e il Cinegiornale svizzero.

### III. Compiti di una futura legislazione federale sulla cinematografia

Cessata la seconda guerra mondiale, si fecero nuove e insistenti premure affinché si stabilisse una legislazione federale sulla cinematografia. Gli interventi parlamentari e delle cerchie culturali interessate sono già stati da noi discussi nel messaggio del 24 febbraio 1960 concernente l'insediamento, nella Costituzione federale, di un articolo 27 *ter* sulla cinematografia (FF 1956, 217).

Occorreva in fatti, predisporre una norma costituzionale che conferisse al legislatore federale la competenza legislativa nella materia.

Data la stretta connessione che corre tra cinema, arte, cultura e istruzione, questa competenza non poteva abbracciare tutti i campi della cinematografia. Dovevasi determinare i rami che abbisognassero di una disciplina legale e scegliere quelli che fosse possibile regolare convenientemente nell'ambito cantonale. Era parere comune che la censura sulle rappresentazioni, la pubblicità, la protezione della gioventù, la cinematografia scolastica e il diritto legislativo e regolamentare concernente la polizia delle costruzioni e degli esercizi fossero di competenza cantonale.

Si stimava, invece, necessario conferire alla Confederazione la competenza a promuovere la produzione cinematografica svizzera e le opere culturali nel campo della cinematografia, a disciplinare l'importazione e la distribuzione delle pellicole, l'apertura e la trasformazione delle imprese di noleggio e proiezione. I motivi che persuadono della necessità d'assegnare queste materie alla legislazione federale sono già stati discussi nel nostro messaggio concernente l'articolo costituzionale. Ne tratteremo ancora nel capitolo C, qui appresso, nell'esporre i principi del presente disegno.

Stabilite le materie che, per nostro credere, dovevansi disciplinare dalla legislazione cinematografica federale, vi presentammo un disegno di articolo costituzionale inteso a determinare le competenze.

I vostri Consigli lo modificarono in qualche punto, poi il nuovo articolo veniva sottoposto alla votazione popolare del 6 luglio 1958 che l'approvava con 362 806 voti contro 229 433 e da 20 Cantoni e 1 mezzo Cantone contro 1 Cantone e 1 mezzo Cantone.

L'articolo costituzionale è del seguente tenore:

#### Art. 27 *ter*

<sup>1</sup> La Confederazione ha la facoltà di emanare, mediante leggi o decreti di carattere obbligatorio generale, disposizioni intese:

- a. a promuovere la produzione cinematografica svizzera e le attività culturali esercitate nel campo della cinematografia,
- b. a disciplinare l'importazione e la distribuzione delle pellicole cinematografiche, come anche l'apertura e la trasformazione di cinematografi; a tale scopo, la Confederazione può stabilire deroghe al principio della libertà di commercio e d'industria, quando fossero giustificate nell'interesse generale della cultura o dello Stato.

<sup>2</sup> Nell'elaborazione delle leggi d'esecuzione, saranno consultati i Cantoni e le associazioni culturali ed economiche interessate.

<sup>3</sup> Qualora l'apertura e la trasformazione di cinematografi fossero, nella legislazione federale, assoggettate a permessi, questi saranno accordati dai Cantoni, secondo la procedura da essi stabilita.

<sup>4</sup> Nel rimanente, la legislazione sulla cinematografia e la sua applicazione sono di competenza dei Cantoni.

## **B. Lavori preparatori della legge federale sulla cinematografia**

L'articolo costituzionale stabilisce che nell'elaborazione delle leggi d'applicazione devono essere consultati i Cantoni e le organizzazioni culturali ed economiche interessate. Quest'obbligo è stato osservato dal Dipartimento federale dell'interno, incaricato dei lavori preparatori. Non appena approvato l'articolo costituzionale, quel Dipartimento invitava le cerchie interessate a presentare suggerimenti e proposte. I vari disegni furono sottoposti al parere di insigni giuristi e dei ceti culturali ed economici che s'occupano di cinematografia, e poi discussi, con i rappresentanti di questi, in numerose conferenze, cui presiedette il capo del Dipartimento federale dell'interno. La Camera svizzera della cinematografia, nella quale sono rappresentati i vari rami cinematografici del nostro paese, cooperò nei lavori preparatori.

Con risoluzione del 29 novembre 1960, autorizzammo il Dipartimento a sottoporre il disegno da esso elaborato per una legge federale sulla cinematografia in conformità dell'articolo 27 *ter*, capoverso 2, della Costituzione, al parere dei Cantoni e delle seguenti associazioni culturali ed economiche competenti:

### *a. Associazioni economiche centrali:*

- Direttorio dell'Unione svizzera di commercio e d'industria
- Unione svizzera delle arti e dei mestieri
- Unione centrale delle associazioni padronali svizzere
- Lega svizzera dei contadini
- Unione sindacale svizzera
- Federazione delle società svizzere degli impiegati
- Federazione svizzera dei sindacati cristiani
- Unione svizzera dei sindacati evangelici
- Associazione svizzera dei sindacati liberi

*b. Associazioni cinematografiche:*

Associazione svizzera dei noleggiatori di pellicole cinematografiche  
 Associazione cinematografica svizzera  
 Association cinématographique de la Suisse romande  
 Verband Schweizerischer Filmproduzenten  
 Associazione dei produttori svizzeri di pellicole cinematografiche  
 Associazione di produttori svizzeri di pellicole da spettacolo  
 Associazione svizzera per lo sviluppo della cultura cinematografica  
 Società svizzera per la cultura e il diritto della cinematografia  
 Schweizerischer Bund für freies Filmschaffen  
 Federazione svizzera delle società del cinematografo documentario  
 Sindacato dei lavoratori cinematografici svizzeri  
 Federazione svizzera degli utenti di diritti d'autore  
 Società svizzera degli autori ed editori  
 Cinémathèque Suisse  
 Associazione svizzera degli uffici del cinematografo didascalico  
 Cinematografo scolastico e popolare svizzero  
 Federazione svizzera dei circoli degli amici del cinema  
 Associazione protestante svizzera per il cinematografo e la radio.

*c. Altre associazioni:*

Schweizerischer Protestantischer Volksbund  
 Associazione popolare cattolica svizzera  
 Chiesa cattolica cristiana svizzera  
 Società svizzera di radiodiffusione e di televisione  
 Centrale svizzera di educazione openaia  
 Lega delle società femminili svizzere  
 Lega svizzera delle donne cattoliche  
 Federazione delle chiese protestanti della Svizzera

I pareri dei Cantoni e delle associazioni sono giunti al Dipartimento federale dell'interno entro la fine di marzo del 1961. Soltanto due Cantoni hanno rinunciato a rispondere.

Il risultato della consultazione può essere ricapitolato come segue:

È stata generalmente riconosciuta la necessità d'una legge federale unica sulla cinematografia, in luogo di singoli testi legislativi per ciascun ramo della stessa (promovimento della produzione, Cinegiornale svizzero, contingentamento dell'importazione delle pellicole da spettacolo, ecc.) Si è insistito sulla necessità di definire d'un tratto tutti i compiti assegnati alla Confederazione, affinché ogni materia fosse disciplinata secondo un concetto unitario.

Soltanto due Cantoni dubitano della necessità di una legge federale sulla cinematografia e propongono di mantenere lo statuquo.

I pareri ricevuti possono essere ripartiti in due gruppi.

Il primo approva sostanzialmente il disegno preliminare e stima necessarie talune restrizioni della libertà di commercio e d'industria, per proteggere gli interessi di politica statale e culturale del paese. Appartengono a questo gruppo quasi tutti i Cantoni e le organizzazioni culturali interessate alla cinematografia, e talune associazioni economiche del ramo. Vi si riscontrano per altro due tendenze: la prima, sopra tutto dei Cantoni, reputa giustificato il contingentamento per l'industria del noleggio e l'obbligo d'una licenza per l'industria della proiezione; la seconda, propria piuttosto delle organizzazioni culturali ed economiche, e denominata della «variante primitiva» ossia della variante prevista in un precedente progetto del Dipartimento, reputa che la licenza per l'apertura e la trasformazione d'imprese di noleggio e di proiezione debba rimanere disciplinata dall'ordinamento di mercato, stabilito dalle associazioni dell'economia cinematografica.

Il secondo gruppo, assai meno numeroso, e composto sopra tutto di rappresentanti dell'economia e dell'industria e di qualche Cantone, accetta il disegno in quanto prevede il promovimento della produzione cinematografica svizzera e le opere di cultura cinematografica, ma la respinge in quanto limita la libertà di commercio e d'industria, giudicando non si possa derogare a questo principio invocando l'interesse generale della cultura e dello Stato.

A tali questioni risponderemo nel capitolo C, dove illustriamo i principi del disegno di legge e indicheremo le ragioni che ci hanno deciso a preferire il disciplinamento del noleggio e della proiezione, previsto nello stesso, alla soluzione proposta da coloro che ne sono contrari.

In quel capitolo discuteremo altresì le altre questioni controverse, non ancora menzionate, risultanti dalla procedura di consultazione.

## **C. Principi del disegno di legge federale sulla cinematografia**

### **I. In generale**

Lo studio del disciplinamento legale della cinematografia, secondo i tre aspetti nei quali dobbiamo considerarla, e cioè come strumento di divulgazione d'idee e di notizie, come opera d'arte e come ramo commerciale, pone una quantità di problemi.

La cinematografia, come mezzo d'espressione e di divulgazione di idee e di notizie, persegue fini analoghi a quelli della stampa e degli altri mezzi di comunicazione. Poichè gli Stati democratici hanno stabilito il principio della libertà di stampa, data l'importanza di questa per la libera formazione del pensiero, così parrebbe che lo Stato debba trattare in

maniera analoga anche la cinematografia. Ora, dottrina e giurisprudenza sono concordi nel negare che essa possa fruire della libertà garantita con l'articolo 55 della Costituzione (libertà di stampa).

Da noi, la proiezione d'una pellicola viene proibita o impedita dallo Stato, soltanto se sia pregiudizievole all'ordine, alla sicurezza o alla morale pubblica. Contrariamente alla stampa, la pellicola cinematografica può essere sottoposta a censura. I Cantoni si sono valse di questa competenza già all'apertura dei primi cinematografi permanenti e, finora, hanno adempiuto questo compito di polizia fruttuosamente. Per questo motivo, l'articolo costituzionale non ha trasferito alla Confederazione la competenza in materia di censura, ma l'ha lasciata ai Cantoni.

Pur ammettendo il principio che la pellicola cinematografica debba, come mezzo d'espressione e d'informazione, essere sottoposta a restrizioni di polizia, non consegue che lo Stato abbia a rimanere passivo per ogni altro riguardo. La pellicola può essere notevolmente utile a divulgare la conoscenza del nostro patrimonio artistico e culturale, a promuovere la comprensione tra i diversi gruppi del nostro popolo, a rafforzare il sentimento della comunanza nazionale. La Confederazione ha quindi interesse a incoraggiare una produzione cinematografica genuinamente svizzera e indipendente dall'estero. Gli stessi motivi valgono per il mantenimento del Cinegiornale svizzero.

Rispetto alla pellicola in quanto opera d'arte, lo Stato deve usare la medesima ritenutezza. Sappiamo dove possa condurre un dirigismo statale nella cultura o nell'arte. Ciò tuttavia non toglie che lo Stato collabori a stabilire il fondamento materiale necessario al libero spiegamento dell'arte. La Confederazione e i Cantoni promuovono da decenni le altre arti, la pittura, la scultura, l'architettura, la letteratura e la musica, ma non hanno mai tentato d'ingerirsi nella creazione artistica.

Quanto alla cinematografia come fenomeno economico, la Confederazione è tenuta per principio a comportarsi non altrimenti che per gli altri rami dell'economia. Anche per la cinematografia è garantita la libertà di commercio e d'industria, tanto che, prima dell'entrata in vigore dell'articolo costituzionale sulla cinematografia, essa non poteva venir ristretta, se non nei casi previsti negli articoli 31 e 31 bis della Costituzione. Ora il nuovo articolo 27, nel capoverso 1, lettera *b*, conferisce invece al legislatore la competenza per stabilire deroghe a quel principio, quando fossero giustificate nell'interesse generale della cultura e dello Stato. La produzione svizzera delle pellicole da spettacolo è quantitativamente debole e il produttore è costretto a far capo a quella straniera. Per assicurarsi uno spaccio razionale nel nostro paese, le grandi società straniere di produzione hanno cercato d'attuare il noleggio delle loro pellicole mediante proprie succursali e d'acquistare cinematografi. Non è spento il pericolo, già menzionato nel capitolo A, che Stati totalitari, od

organizzazioni dipendenti da quelli, non cerchino d'intervenire nel nostro noleggjo e nelle nostre aziende di proiezione, per imporvi la rappresentazione di pellicole tendenziose. Nè trattasi di pericoli trascurabili: le condizioni economiche della nostra industria di noleggjo e di proiezione sono deboli, laddove i mezzi delle società straniere e delle potenze totalitarie sono praticamente illimitati. Noi stimiamo che la Confederazione abbia il dovere d'impedire ogni ingerenza estera nello stabilimento dei nostri programmi cinematografici. Solo se essa provvederà a mantenere indipendente dall'estero la cinematografia nazionale, si potrà stornare efficacemente dalla nostra politica generale e dalla cultura il danno d'una infiltrazione straniera nell'industria svizzera di distribuzione e di proiezione. I nostri interessi potrebbero anche essere compromessi da una concorrenza sfrenata, degenerante in lotta per l'esistenza, tra imprese dell'economia cinematografica.

L'esperienza insegna che, nella lotta economica, i concorrenti cercano di rubarsi la clientela con offerte allettanti, ciò che, nell'industria cinematografica, provoca quasi necessariamente un abbassamento della qualità delle pellicole proiettate, in quanto le imprese minacciate dalla concorrenza cercano di tenersi a galla presentando merce di poco prezzo, allettante i bassi istinti. Lo Stato non può rimanere impassibile agli effetti che questa lotta esercita sul pubblico. Le misure cantonali di censura non bastano a evitare un decadimento generale delle pellicole rappresentate, contrario ai nostri interessi culturali. La concorrenza in questo campo non deve degenerare così da doversi decidere a spese della qualità e quindi, in fine, a spese della pubblica morale. Si dimentica talora che quivi non valgono le leggi applicabili per le merci che si possono produrre ed esitare in qualsivoglia quantità. Certo, anche la pellicola è cosa negoziabile, ma, più che un bene di commercio, è creazione artistica. Come tale, potrà essere più o meno buona, ma non mai sostituibile con un'altra che sia simile ed equivalente.

Siamo quindi del parere che lo Stato sia tenuto a rispettare il principio della libertà di commercio e d'industria. Nondimeno, quando il giuoco della libera economia avesse a tornare dannoso per gli interessi generali della politica e dello Stato, il legislatore deve proteggere questi beni superiori, valendosi, se occorre, della competenza conferitagli nell'articolo 27 *ter*, capoverso 1, lettera *b*, e dare disposizioni deroganti al principio della libertà di commercio e d'industria, in quanto le disposizioni di polizia non siano sufficienti.

## II. Campo d'applicazione della legge sulla cinematografia

Nell'uso comune della lingua, il concetto di pellicola cinematografica è chiaro. Nel disegno di legge che il Dipartimento federale dell'interno

aveva sottoposto, alla fine dello scorso anno, al parere di Cantoni e delle organizzazioni culturali ed economiche interessate alla cinematografia, si era cercato di determinare il campo d'applicazione della legge con la definizione seguente:

«Secondo la presente legge, è considerata pellicola cinematografica ogni serie di figure registrate su un supporto visibile o invisibile, idonea alla proiezione d'un susseguirsi d'immagini con o senza emissione sonora».

In moltissime risposte si è criticato tanto il testo, come il principio stesso d'una definizione legale di pellicola cinematografica. La nozione di «pellicola cinematografica» è infatti assai difficile a definire, anche se in pratica non sia contrastata. Quella citata si fonda sul procedimento tradizionale di proiezione cinematografica. La locuzione «serie di figure» fornisce l'idea d'una quantità di singole vedute, prese in un certo spazio di tempo e proiettate su uno schermo alla stessa cadenza, le quali si succedono così rapidamente, da offrire allo spettatore un'immagine unica che si muove. Non sappiamo però se questo procedimento rimarrà immutato o se, col progredire della tecnica, gli saranno sostituiti dei nuovi. Tenendo conto d'un simile mutamento, è stato inserita, nella definizione, la locuzione «su un supporto visibile o invisibile». Si volle così mirare alla televisione, sebbene si sia tosto avvertito che anche una tale definizione sarebbe potuta, presto o tardi, divenire obsoleta. La televisione non opera come il cinematografo, il quale fissa le singole immagini e poi le proietta in rapida successione; qui, l'immagine che la camera capta incessantemente, è decomposta in tanti piccoli punti, i quali sono trasformati in impulsi elettrici e diffusi nell'etere in forma di onde elettromagnetiche. Il ricevitore le ritrasforma poi in punti luminosi, visibili sullo schermo, ricostituendo in tal modo l'immagine.

Finora, la sola questione che sia stata posta circa il campo d'applicazione della legge concerne la televisione. Questa ha in comune con il cinematografo sopra tutto due punti: sul video si rappresentano le stesse pellicole proiettate al cinematografo, oppure pellicole girate specialmente per esso; al cinematografo possono essere presentate pellicole per mezzo della televisione (procedimento «Eidoforo», sviluppato in Svizzera). Nonostante questa attinenza tra le due arti, noi siamo del parere che la legge non debba occuparsi della televisione. Il disciplinamento di questa pone infatti una quantità di problemi che non hanno nulla che vedere con una legge sulla cinematografia, ed è preferibile trattare insieme con questa in un ordinamento unitario.

Se, nell'applicazione della legge, dovesse agitarsi la questione del campo che le sia sottoposto, la controversia sarà, da prima, risolta dalla Commissione di ricorso della cinematografia, istanza indipendente dall'amministrazione federale. Essa definirà, se occorre, la nozione di pellicola cinematografica agli effetti della presente legge. Questo modo di proce-

dere non è insolito nella nostra legislazione. Numerose definizioni d'importanza rilevante per la nostra vita giuridica non sono stabilite nel testo legale, ma dalla giurisprudenza. Ciò ha permesso di trovare soluzioni migliori d'una definizione legale rigida e aprioristica.

### III. Commissione federale della cinematografia

Nell'elaborazione della legge, questo punto non ha offerto difficoltà alcuna, date le esperienze fatte per oltre venti anni con la Camera svizzera di cinematografia, istituita dai vostri Consigli nel 1938 per le ragioni che abbiamo ricordato nel capitolo A, sezione II. La Commissione, come ora quella Camera, avrà soltanto compiti consultivi e mediativi, ma destinati ad avere una grande importanza nella vita cinematografica del nostro paese. Composta dei rappresentanti della cultura e dell'economia cinematografica e di pubblici interessi (polizia, istruzione), essa sarà in grado di dare pareri di valore alle autorità federali, e, a richiesta, anche a quelle cantonali, in tutto ciò che s'attiene alla cinematografia. La sua opera consultiva e quella della sua sezione culturale renderà eminenti servizi, in particolare nelle questioni concernenti l'arte e la cultura. È necessario che le autorità competenti possano e, nei casi previsti nel disegno, debbano consultare un collegio d'esperti, indipendente dall'amministrazione, prima di prendere dei provvedimenti importanti di politica culturale. I compiti particolari della Commissione della cinematografia e delle sue sezioni speciali sono indicati nell'articolo 3 del disegno.

### IV. Misure di promovimento

#### 1. *Promovimento della produzione cinematografica svizzera*

Della produzione cinematografica svizzera i vostri Consigli si sono occupati più volte negli ultimi anni. Ci riferiamo al postulato n. 5953 del Consiglio degli Stati concernente lo stabilimento di misure immediate per l'industria cinematografica svizzera (mozione Duttweiler accolta come postulato) e al postulato n. 6533 del Consiglio nazionale concernente la protezione della produzione svizzera delle pellicole da spettacolo e documentarie (postulato Oprecht). L'importanza culturale e politica d'una produzione cinematografica indigena indipendente dall'estero, della quale abbiamo già parlato, è stata riconosciuta da quasi tutti i Cantoni e associazioni consultati.

Perchè la produzione cinematografica svizzera ha bisogno dell'auto federale? Il nostro mercato cinematografico è ristretto. La quadruplicità delle lingue aumenta le difficoltà di spaccio nel paese. Per le pellicole girate soltanto in Svizzera, il profitto è modesto; quelle esportabili, per lo

più redditizie, sono relativamente poche. Simile possibilità è assolutamente esclusa per le pellicole parlate in dialetto; altre, se pure pregevoli da una veduta svizzera e ricercate dal pubblico, non sono adatte, per il loro contenuto, a essere rappresentate all'estero. La nostra esportazione è poi intralciata dalla forte concorrenza risultante dalla iperproduzione cinematografica. Ma l'impedimento più grave è frapposto dalla maggior parte degli Stati, i quali cercano di restringere fortemente in vari modi l'importazione. Con queste misure, essi intendono proteggere la produzione indigena, che sovente sussidiano direttamente. Queste circostanze devono risolverci ad agevolare la nostra produzione.

Non si tratta, per la Confederazione, d'approntare dei mezzi per rafforzare la potenza di un ramo economico. Lo scopo perseguito con le nostre misure di promovimento è culturale, non economico; si vuole, cioè, assicurare la conservazione della produzione indigena e permettere di fornire pellicole da spettacolo, culturali e didattiche di qualità elevate e di sicuro valore culturale e politico.

L'obiezione che si siano già girate finora in Svizzera pellicole documentarie e da spettacolo, molte delle quali di notevole qualità e apprezzate anche all'estero, non può, se ben si considera, essere un argomento valido contro un promovimento della produzione indigena da parte della Confederazione. Del resto, anche la Fondazione Pro Helvetia ha già concesso, in passato, qualche aiuto, sia pure relativamente modesto.

La nostra situazione per quanto concerne le pellicole da spettacolo è la seguente. Il numero delle pellicole girate annualmente, esclusi gli anni di guerra, non è maggiore di 5 (v. Tabella I). Il loro valore varia. Qualche impresa di produzione ha dovuto chiudere dopo la prima pellicola; si è lavorato in perdita anche per pellicole pregevoli dal lato artistico e culturale. La condizione finanziaria della nostra produzione è andata peggiorando in questi ultimi anni; l'introduzione di nuovi e costosi apparecchi da presa per migliorare la produzione ne rinecna il costo, senza che il profitto aumenti in maniera corrispondente. La precarietà dello stato della nostra produzione di pellicole da spettacolo è dimostrata anche dalla mancanza nel nostro paese, di un vero studio sonoro, nonostante i vantaggi che ne derivano. I produttori devono accontentarsi di studi di fortuna; questa mancanza li ha costretti, negli ultimi anni, a girare certe pellicole svizzere in studi esteri. Le spese che ne derivano aggravano ancora di più i costi di produzione. C'è dunque il pericolo che i produttori svizzeri di pellicole da spettacolo siano costretti, per mantenersi a galla, a girare pellicole sempre meno care e quindi a risparmiare sopra tutto dal lato artistico e tecnico, e forse anche a indulgere maggiormente circa il contenuto etico dell'opera.

La situazione nel settore del cortometraggio, in particolare della pellicola documentaria è analoga. L'indole del documentario, ossia della ri-

produzione cinematografica in forma di saggio d'un determinato aspetto della realtà, è assai vicina alla concezione svizzera della vita e alla conformazione del nostro spirito. In questo campo la nostra cinematografia ha conseguito, prima e dopo il secondo conflitto mondiale, dei successi notevoli. Questi nostri lavori sono stati apprezzati e premiati più volte nelle manifestazioni internazionali. In materia di pellicole documentarie, sempre che non siano di natura pubblicitaria o propagandistica, deve distinguere tra le pellicole prodotte su ordinazione e quelle di libera produzione. Le pellicole ordinate e pagate da ditte private, organizzazioni, istituzioni ufficiali o semi-ufficiali, per essere rappresentate nei cinematografi (fuori programma) o durante speciali manifestazioni, non implicano naturalmente alcun rischio per il produttore. Questo ramo è quindi potuto progredire, sebbene anch'esso abbia sofferto della mancanza in Svizzera d'uno studio moderno.

Le condizioni per i documentari di libera produzione sono ancora peggiori di quelle delle pellicole da spettacolo. Dal 1950 essi sono quasi affatto scomparsi dai nostri schermi. Le ragioni sono le stesse che hanno messo in situazione critica la produzione di pellicole da spettacolo. S'aggiunga la tendenza ognora maggiore di sostituire, nei fuoriprogramma, ai cortometraggi di valore culturale le pellicole pubblicitarie, che l'esercente di cinematografi può ottenere gratuitamente.

Per il promovimento della produzione delle pellicole da spettacolo e culturali svizzere, il disegno di legge prevede l'applicazione delle misure seguenti:

a. Contributi per la produzione di pellicole documentarie, culturali ed educative. Stimiamo che, per navvivare la libera produzione di queste pellicole d'importanza culturale, occorra sostenere i produttori, sussidiandone le spese. L'esperienza insegna che questo settore lavora in perdita. Per ottenere questo sussidio, il produttore dovrebbe essere tenuto a presentare la sceneggiatura e il piano di finanziamento. Il sussidio dovrebbe essere assegnato nei limiti dei mezzi disponibili e fondarsi su considerazioni culturali e di politica generale.

b. Premi per le pellicole notevolmente pregevoli. Il provvedimento è inteso a promuovere tanto le pellicole da spettacolo, quanto quelle documentarie, culturali ed educative. Questo genere di contributo ha il vantaggio d'invogliare il produttore a fare delle pellicole d'ottima qualità, senz'essere trattenuto da vincoli per la scelta e lo svolgimento del tema.

c. Contributi alle spese d'esercizio di studi di cinematografia sonora. Abbiamo già osservato che la mancanza d'un moderno studio sonoro svizzero è pregiudizievole non meno per la produzione di pellicole da spettacolo che per quella di pellicole documentarie. La scarsità della nostra produzione non consente al produttore d'avere uno studio proprio, come

accade ad esempio negli Stati Uniti d'America e in Inghilterra. Sarebbe pensabile un'associazione di produttori svizzeri per l'esercizio in comune d'uno studio. Secondo il parere di esperti, uno studio per ciascuna regione linguistica sarebbe più che sufficiente.

Il disegno prevede quindi dei contributi alle spese d'esercizio di studi di cinematografia sonora; non stimiamo, per contro, che la Confederazione debba contribuire finanziariamente alla loro costruzione; questo compito dev'essere lasciato all'iniziativa dei produttori. Considerato il vantaggio culturale ed economico che trarrebbero il Cantone e il Comune in cui sorgesse uno studio sonoro, si può pretendere che questi enti contribuiscano alle spese (di costruzione oppure d'esercizio). L'articolo 5, lettera c, del disegno, prevede dunque che il contributo della Confederazione dovrà essere equamente proporzionato alle prestazioni dei Cantoni e dei Comuni. Esso tuttavia sarà contenuto entro certi limiti. I timori, espressi in qualche risposta, che l'incoraggiamento possa produrre nel paese un sorgere di studi come di funghi, non sono fondati: i sussidi federali in questa parte saranno concessi soltanto dopo una valutazione approfondita di ogni elemento.

Nella procedura d'assegnazione del controllo alle spese d'esercizio si esaminerà sopra tutto se l'erezione dello studio corrisponda agli interessi generali della cultura e dello Stato. L'assegnazione sarà vincolata a certe condizioni necessarie: per esempio, a quella che ogni produttore svizzero possa servirsi degli impianti, pagando un'equa indennità; altre condizioni potrebbero disciplinare la partecipazione di capitale straniero o impedire che i produttori stranieri che si servissero dello studio non profittino indirettamente delle provvidenze federali.

d. Borse per l'istruzione e il perfezionamento professionale di cinematografisti. Se vogliamo assicurare il mantenimento di una produzione cinematografica svizzera sana e profittevole, dobbiamo innanzi tutto occuparci della formazione di professionisti in questa disciplina. Presentemente manchiamo di cinematografisti qualificati e dobbiamo ricorrere a personale straniero. Un'invadenza straniera in questo settore economico, così connesso all'informazione, alla cultura e all'arte, sarebbe dannoso agli interessi generali della cultura e dello Stato. Abbiamo, per tanto, previsto l'assegnazione di borse per l'istruzione e il perfezionamento professionale dei cinematografisti.

Le misure federali di promovimento, stabilite nel disegno, non risolvono certamente tutti i problemi materiali della nostra produzione cinematografica; ma nemmeno questo è un compito che appartenga allo Stato. Le misure proposte sono intese soltanto a compensare in una certa maniera le difficoltà che incontra questa produzione in un piccolo paese dove si parlano quattro lingue.

## 2. *Promovimento della cultura cinematografica*

Di riscontro ai gruppi d'interesse dell'economia cinematografica, sono andate sorgendo nel nostro paese molte organizzazioni e associazioni che si occupano della cultura cinematografica. Il loro scopo è, per sommi capi, il seguente: incoraggiare e difendere le buone pellicole e avversare quelle scadenti, promuovere l'intendimento dell'arte cinematografica, sviluppare il discernimento cinematografico, aumentare l'interesse della scuola e della scienza per la pellicola come mezzo didascalico. Queste organizzazioni, disseminate qua e là in tutto il paese e che si occupano, alcune, della cinematografia in generale e, altre, di problemi speciali, sono unite in federazioni e adempiono un ufficio assai utile per la cultura e la politica generale del paese. È desiderabile che la loro opera continui e s'accresca. Ma con i soli loro mezzi non riuscirebbero allo scopo. Qualche Cantone e qualche Comune già li aiutano finanziariamente; la Confederazione assegna ogni anno un sussidio alla Federazione svizzera delle società del cinematografo documentario. Il nostro disegno appronta ora un fondamento legale per questo sussidio e per il promovimento di opere analoghe che fossero giudicate meritevoli.

Il disegno offre anche la possibilità di sussidiare, se occorre, la Cinemateca svizzera. Questo archivio della pellicola, fondato a Basilea nel 1943 e poi trasferito a Losanna, adempie l'ufficio d'un museo nel campo della settima arte. Da qualche anno essa è sussidiata da qualche Cantone e Comune; ma i mezzi in suo possesso non le consentono di operare come occorrerebbe nell'interesse dell'indagine scientifica in questo campo. Potrà dunque accadere di doverla soccorrere. Ricevendo il sussidio federale, la Cinemacoteca dovrà obbligarsi ad adoperarlo in conformità dello scopo per il quale è assegnato.

## 3. *Sussidi al Cinegiornale svizzero*

Nel capitolo A abbiamo tratteggiato la storia delle origini di questa istituzione d'importanza nazionale. La necessità di mantenerla in vita è stata affermata da tutti i Cantoni e associazioni nella procedura di consultazione. Il 14 gennaio 1942, due anni dopo l'istituzione, il Cinegiornale è stato costituito in fondazione, sotto la vigilanza federale, con sede a Ginevra. Il suo ordinamento è ancora quello originario, nè il nostro disegno intende modificarlo. Durante la seconda guerra mondiale, la proiezione del Cinegiornale fu dichiarata obbligatoria dal Consiglio federale. Scaduto quel decreto alla fine del 1945 col cessare dei pieni poteri straordinari del Consiglio federale, l'obbligo fu mantenuto, per i suoi membri, dalla Federazione svizzera delle società del cinematografo documentario, ma ora non sussiste che per la Svizzera italiana e la tedesca. Crescendo le spese di produzione, il Cinegiornale svizzero era venuto a trovarsi in

condizioni finanziarie critiche. Per mantenerlo in vita, i vostri Consigli emanarono il decreto dell'11 giugno 1952 che gli assegnava un sussidio annuo di 300 000 franchi (FF 1952, 605). Dovendo quel decreto scadere il 31 dicembre 1961 e prevedendo che la legge federale sulla cinematografia non sarebbe entrata in vigore innanzi il 1° gennaio 1963, con messaggio del 12 maggio 1961 vi abbiamo sottoposto un disegno di decreto federale che assegna al Cinegiornale un sussidio per il 1962 (FF 1961, I, ediz. ted. pag. 1071, ediz. franc. pag. 1063). Questo disegno è stato da voi approvato con decreto del 29 settembre 1961 di carattere obbligatorio generale e valido per due anni, ma al massimo fino all'entrata in vigore della legge (FF 1961, 1279).

Ora anche il disegno di quest'ultima prevede un sussidio annuo al Cinegiornale svizzero e, nell'articolo 8, capoverso 3, definisce i compiti della fondazione.

Il 21 settembre 1961, il consigliere nazionale Jaeckle ha depositato un postulato del seguente tenore:

Il Consiglio federale è invitato (in correlazione con il decreto federale che assegna un sussidio annuo alla Fondazione «Cinegiornale svizzero») a esaminare se i presenti sforzi in favore della televisione svizzera e le possibilità tecniche della stessa non debbano profittare anche al Cinegiornale svizzero.

Questo postulato è stato accolto dal Consiglio federale il 29 settembre 1961. Esso pone una questione che dev'essere esaminata a fondo. Il Dipartimento federale dell'interno ha chiesto il parere della Fondazione del Cinegiornale svizzero e della Società svizzera di radiodiffusione. I risultati del nostro studio vi saranno comunicati nel momento opportuno. La soluzione proposta nel disegno di legge non pregiudica l'esame della domanda contenuta nel postulato.

## V. Importazione e noleggio delle pellicole

### 1. Controllo dell'importazione

La maggior parte delle pellicole da spettacolo e documentarie presentate in Svizzera sono importate. Attesa la loro quantità e la varietà del contenuto è necessario che lo Stato possa avere una veduta generale di questo traffico. Tale è segnatamente lo scopo del controllo d'importazione, previsto nell'articolo 10 del disegno. Questo controllo serve poi anche di base al contingentamento delle pellicole da spettacolo e fornisce, in fine, un prezioso materiale statistico.

Il controllo dell'importazione non implica invece alcuna censura federale sulle pellicole. Il permesso d'importazione è accordato per tutte, purchè non siano da spettacolo, salvo, non ostino dei motivi determinati (permesso cosiddetto di polizia, il quale è sempre accordato se le condi-

zioni formali sono adempite). La domanda può essere respinta per il contenuto della pellicola soltanto se questo sia contrario alle disposizioni della Costituzione o del Codice penale (ragioni di sicurezza dello Stato, fatto punibile, pornografia manifesta, ecc.). Per le pellicole da spettacolo occorre invece che il richiedente sia assegnatario d'un contingente e non abbia ancora esaurito quello annuale.

Per la concessione di questi permessi d'importazione, è riscossa una tassa che serve a finanziare il sussidio che la Confederazione assegna al Cinegiornale svizzero.

Il Consiglio federale è autorizzato a esentare dal controllo le pellicole a passo ridotto, ossia di formato minore di 16 mm, e le pellicole da dilettanti.

La Confederazione è tenuta a facilitare l'importazione di pellicole culturali, educative e scientifiche di pregio, riducendone, per esempio, le tasse e i dazi.

Per le pellicole parlate in italiano e da rappresentare solamente nel Cantone Ticino e nel Grigione italiano sono previsti una diminuzione del dazio e il rilascio intero o parziale della tassa di importazione. Questa agevolezza è intesa a ovviare alla difficoltà che incontra per ragioni economiche la proiezione delle pellicole parlate in italiano in quelle piccole regioni linguistiche e appartiene alle misure di difesa della lingua italiana.

Una diminuzione del dazio e il rilascio intero o parziale della tassa d'importazione sono poi anche previsti per le pellicole che siano proiettate soltanto per scopi ideali, escluso ogni fine economico.

## 2. *Contingentamento delle pellicole da spettacolo*

Questa misura, introdotta nel 1938 e poi conservata, serve a mantenere indipendente dall'estero la nostra industria del noleggio. Ora il contingentamento delle pellicole da spettacolo è disciplinato dal decreto federale del 29 settembre 1960 sul mantenimento temporaneo delle disposizioni concernenti l'importazione delle pellicole cinematografiche (RU 1960, 1699) e dall'ordinanza del Dipartimento federale dell'interno del 29 dicembre 1960 concernente l'importazione delle pellicole cinematografiche (RU 1960, 1703). Il pericolo d'infiltrazione straniera nell'industria svizzera del noleggio, della quale già abbiamo parlato, non è minore al presente, di quando fu istituito il contingentamento. In questi 23 anni, essa ha fatto buona prova per ogni rispetto. L'ingerenza estera, ossia di società di produzione straniere, in questa nostra industria e nella composizione dei programmi dei nostri cinematografi è diminuita notevolmente. Laddove, nel 1943, il 43 per cento delle pellicole da spettacolo importate erano

cedute a nolo da quelle compagnie, nel 1960 questa percentuale era diminuita a 21.

Il contingentamento d'importazione, previsto nel disegno, è essenzialmente conforme a quello in vigore. Esso è ordinato come segue. Chi vuole esercitare in Svizzera il noleggio di pellicole da spettacolo deve possedere un contingente, al quale è assegnato dal Dipartimento federale dell'interno. Esso spetta alle imprese di noleggio esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge federale sulla cinematografia e si fonda sull'attività delle stesse fino a quel momento. La quantità delle importazioni effettuate in 20 anni è un parametro giusto. L'esperienza ha dimostrato che questa misura non ha impedito ai noleggiatori d'allargare il loro campo d'affari. La quantità del contingente da essi adoperato a contare dalla fine della guerra è soltanto dell'80 per cento. L'uso fattone dai noleggiatori svizzeri non associati è soltanto del 75 per cento in media (v. tabella II). Il disegno prevede espressamente la possibilità di ricevere un contingente maggiore, sempre che l'aumento non pregiudichi gl'interessi generali della cultura e dello Stato, segnatamente l'indipendenza dei noleggiatori svizzeri dall'estero e l'ordine che quegli interessi richiedono nella cinematografia.

Il contingentamento non è inteso a proteggere le imprese di noleggio esistenti dalla concorrenza di nuove ditte. È possibile assegnare nuovi contingenti. I richiedenti dovranno fornire la prova d'essere affatto indipendenti dall'estero e da società straniere, dimostrare la provenienza del capitale d'esercizio e informare il Dipartimento federale dell'interno sulle persone che partecipano all'esercizio e quelle che lo dirigono. Questa disposizione è intesa a impedire l'apertura d'un'impresa da parte di organismi stranieri, o dipendenti dall'estero, per interposta persona. Le cifre seguenti provano che il contingentamento non ha impedito il sorgere di nuove imprese di noleggio, nè è divenuto un «monopolio dei beati possidentes»:

Numero delle imprese di noleggio	dipendenti	indipendenti	totale
nel 1938 . . . . .	9	31	40
nel 1961 . . . . .	5	39	44

Dal 1938, hanno ricevuto il contingente 10 nuove imprese (indipendenti), uno di questi contingenti è ora scaduto e un secondo è stato fuso con un altro. In confronto con l'estero e il numero dei cinematografi, la quantità delle ditte di noleggio operanti in Svizzera è estremamente elevato. Dato che il contingentamento è sopra tutto diretto ad assicurare l'indipendenza del noleggio delle pellicole di fronte all'estero, la legge deve conferire alle autorità competenti la facoltà d'impedire che un noleggiatore non cada in siffatte condizioni di dipendenza. Il disegno prevede per tanto la possibilità di revocarlo qualora non sussistano più le condizioni

nelle quali era stato assegnato. Così, per esempio, nel caso in cui un'azienda abbia a investire del capitale straniero in proporzione tale da perdere l'indipendenza rispetto all'estero.

Abbiamo accennato che il noleggiatore è pienamente libero, nell'ambito del contingente assegnatogli, di scegliere il soggetto e il paese di provenienza delle sue pellicole. Egli può anche importare per ciascuna pellicola tutte le copie che vuole (il contingente è assegnato per soggetto e non per copia). Questa libertà è però condizionata dagli interessi generali della cultura e dello Stato; per il noleggiatore che persista nel pregiudicare questi interessi, il disegno prevede la revoca temporanea o definitiva del contingente; quest'ultima è parimente prevista se egli, nonostante venisse diffidato, si dedicasse in particolare all'importazione di pellicole spregevoli o immorali.

Una causa di revoca del contingente, espressamente prevista nel disegno in caso di lesione degli interessi culturali e politici, può anche essere la pratica da parte del noleggiatore (e anche dell'esercente di sala) del cosiddetto noleggio in blocco o alla cieca.

Per noleggio in blocco intendiamo il contratto di licenza (tra produttore e noleggiatore) o di proiezione (tra noleggiatore ed esercente di cinematografo) per parecchi soggetti, nel quale il conduttore si restringe ad esigere la o le pellicole d'effetto («locomotive») accettando insieme, a suo rischio, quelle scadenti («code»). Il negozio si spiega come segue. Il produttore produce pellicole buone e cattive: le prime molto richieste, le seconde spacciabili meno facilmente. Dovendo esitare anche queste, sovente non meno costose, patteggia con il noleggiatore in maniera da indurlo ad accettare, con le une, anche le altre, concludendo un contratto in massa. Il noleggiatore che è venuto a trovarsi nelle stesse condizioni del produttore, cerca di rivalersene sull'esercente di cinematografo inducendolo a un negozio analogo.

Il noleggio alla cieca è un contratto di licenza o di proiezione, concluso prima che il conduttore conosca gli *essentia negotii*, ossia gli elementi indispensabili a un esatto apprezzamento del valore commerciale e della qualità delle pellicole. L'esecuzione di pellicole da spettacolo richiede somme fortissime, che non sempre il produttore intende o può fornire. Egli cerca allora di scaricarne una parte al noleggiatore concludendo o stipulando la promessa di concludere con lui un contratto di licenza, prima che la pellicola sia girata (p. es. sul fondamento della sceneggiatura o d'un regista determinato) ed esigendo in anticipo una parte del nolo. Sebbene il contratto non comprenda un'anticipazione delle spese per la pellicola da parte del noleggiatore, il produttore ottiene il vantaggio d'assicurare la vendita del filmato e, quello, d'assicurarsi pellicole vantaggiose. Per le stesse ragioni, l'esercente di cinematografo conclude un simile contratto con il noleggiatore.

Questi negozi sono avversati, non senza ragione, sopra tutto dalle cerchie culturali dalla cinematografia. Delle misure restrittive sono state parimente proposte in un postulato accolto il 12 marzo 1957 dal Consiglio nazionale. Esso reca:

Il Consiglio federale è invitato a prestare un'attenzione speciale al problema del noleggio in blocco e alla cieca allorchè sarà elaborata la legge d'applicazione dell'articolo costituzionale sulla cinematografia, particolarmente a prevedere delle disposizioni per combattere le conseguenze dannose e gli abusi.

Non si può contestare che queste forme di negozio abbiano un effetto negativo sul grado delle pellicole rappresentate nel nostro paese. Convien tuttavia considerare che non trattasi d'un ritrovato della cinematografia svizzera, ma d'un fenomeno condizionato dalla struttura della grande produzione cinematografica straniera. Un divieto assoluto varrebbe poco, poichè non sarebbe possibile sopprimere le cause di tale pratica.

Il nostro piccolo paese e la nostra industria cinematografica non sarebbero in grado di modificare le condizioni e i metodi delle grandi società produttrici straniere. Un simile divieto metterebbe in difficoltà i nostri noleggiatori; se questi l'osservassero strettamente, l'approvvigionamento di pellicole estere per i nostri cinematografhi diverrebbe problematico. Ci parrebbe quindi più oggettivo vietare il noleggio in blocco e alla cieca quando sia esercitato in maniera tanto continuata e metodica da compromettere gli interessi generali della cultura e dello Stato. In un precedente disegno del Dipartimento federale dell'interno si cercava d'impedire la conclusione di simili contratti, stabilendone la nullità di diritto qualora mancassero di taluno degli *essentialia negotii* prescritti dalla legge. Le seguenti ragioni ci hanno però persuasi a risolvere la cosa in altro modo. Lo stabilimento di norme giuridiche deroganti ai principi provati dal Codice delle obbligazioni, non appaga. Per farle rispettare dal produttore, non meno che dal noleggiatore, occorrerebbero delle disposizioni sul loro contrarie al diritto privato internazionale e a taluni trattati; d'altra parte è poco verosimile che il conduttore si prevarrebbe della nullità del contratto allegando che siano stati lesi gl'interessi generali della cultura e dello Stato, ma piuttosto perchè la pellicola l'abbia condotto a un cattivo affare. Dissuasi da questi argomenti giuridici e pratici dal prevedere la nullità del contratto, abbiamo cercato e trovato la soluzione suddetta. Vi proponiamo quindi una norma che preveda, tra le cause di revoca del contingente, la pratica del noleggio in grosso e alla cieca, quando comprometta seriamente gl'interessi generali della cultura e dello Stato.

Il disegno prevede inoltre due cause di diminuzione del contingente.

In generale, il contingente può essere diminuito soltanto se dei motivi attinenti agli interessi culturali e dello Stato lo esigano, ossia se la diminuzione sia imperiosamente richiesta dall'ordinamento istituito per secondare tali interessi.

Il contingente individuale può essere diminuito quando non sia stato adoperato a sufficienza durante tre anni consecutivi.

In qualche pubblicazione a commento del disegno è stato osservato che non è punto comportabile con la natura d'uno Stato, che si fonda sul diritto, l'uso d'una nozione tanto vaga come quella di «interessi generali della cultura e dello Stato», per giustificare una limitazione della libertà di commercio e d'industria, specialmente per revocare o diminuire un contingente d'importazione di pellicole cinematografiche. Effettivamente, all'autorità incaricata d'applicare queste misure è lasciato un largo potere discrezionale. L'esame ha però dimostrato che non sarebbe possibile nè opportuno definire con maggiore precisione simili interessi. Nel presente messaggio abbiamo già menzionato alcuni casi nei quali quegli interessi potrebbero essere minacciati. Sarebbe, per esempio, pericoloso se una parte della nostra industria cinematografica dovesse subire l'influsso d'organizzazioni politiche straniere e fosse condotta a diffondere sistematicamente pellicole tendenziose contro la struttura democratica dello Stato. Pensiamo altresì al caso in cui il nostro mercato cinematografico avesse a versare in difficoltà tali da determinare una concorrenza accanita e una composizione di programmi «verso il basso» e quindi un peggioramento del grado delle pellicole proiettate. È impossibile prevedere tutte le circostanze che possano esporre seriamente a pericolo gli interessi generali della cultura e dello Stato. Sarebbe erroneo definirne nella legge la nozione fondandosi sui casi che sembrano possibili. Se il pericolo si presentasse in forma imprevista, non si potrebbe prendere alcuna misura prima che la legge fosse modificata. Stimiamo quindi che convenga rinunciare a una definizione legale particolareggiata del concetto di «interessi generali della cultura e dello Stato» e lasciare alla giurisprudenza la cura di specificarla. Ce ne persuade ancora meglio il pensiero che questa giurisprudenza sarà elaborata dalla Commissione di ricorso della cinematografia, e cioè da una giurisdizione amministrativa speciale, indipendente dall'amministrazione, la quale, in caso di ricorso, dovrà esaminare in ogni aspetto tutte le misure prese dal Dipartimento federale dell'interno, segnatamente in materia d'importazione e di contingentamento delle pellicole cinematografiche.

Nella procedura di consultazione, alcuno ha poi osservato che il contingentamento delle pellicole teatrali sarebbe una restrizione anacronistica allorchè tutti gli Stati dell'Europa occidentale, nell'ambito di diverse associazioni, tendono ad abolire tutte le limitazioni nei rapporti economici e commerciali internazionali; che esso potrebbe cagionare delle difficoltà alla svizzera; che la più parte dei membri dell'Associazione europea di libero scambio e del Mercato comune non hanno, sopra tutto, stabilito alcuna restrizione in materia di cinematografia. A queste obiezioni conviene opporre quanto segue. È vero che la legislazione cinematografica di parecchi Stati dell'AELS e del MEC non contenga alcuna norma che limiti

l'importazione di pellicole estere; tuttavia, la pratica di questi prezzi in materia d'importazione di pellicole pare diversa. Alcuni determinano con accordi commerciali bilaterali la quantità delle pellicole che ammettono vicendevolmente all'importazione; altri rendono l'importazione impossibile mediante un dazio proibitivo (da noi i diritti presentemente riscossi all'importazione d'una pellicola teatrale — dazio, tassa d'importazione e imposta sulla cifra d'affari — non ascendono che a 500 franchi); in molti paesi vige l'obbligo di proiezione in favore della produzione nazionale. Questi provvedimenti indiretti per impedire l'importazione di pellicole estere hanno un'efficacia tale, che la Svizzera, pur contingentando l'importazione delle pellicole, è il paese dell'Europa occidentale dove, tolta l'Italia, è rappresentato il maggior numero di soggetti (nel 1959: Svizzera 500; Italia 524; gli USA soltanto 498!). Se dal numero delle pellicole da spettacolo proiettate in questi paesi togliamo quelle da essi prodotte, riscontriamo che la Svizzera è il paese che importa il numero maggiore di tali pellicole. Queste cifre, come quelle della tavola III concernenti l'importazione, dovrebbero convincerci che il nostro ordinamento delle importazioni è molto più liberale di quello degli altri Stati dell'Europa occidentale. Oltre al raffronto numerico, c'è poi un fatto che giustifica questo ordinamento: laddove gli altri Stati intralciano l'importazione per scopi protezionistici (assicurare il collocamento della produzione indigena), il nostro contingentamento è inteso esclusivamente a mantenere l'indipendenza dei nostri noleggiatori, necessaria nell'interesse generale della cultura e dello Stato.

È vero che nella politica cinematografica europea potrebbero succedere dei cambiamenti. Se l'importazione e l'esportazione venisse regolata anche per le pellicole mediante accordi internazionali; il nostro contingentamento dovrebbe essere adattato. Se gli altri paesi si risolvessero effettivamente per la libertà d'importazione delle pellicole, nessuna ragione impedirebbe di seguirne l'esempio. Al fine di poter tenere conto d'una siffatta evoluzione, il nostro disegno stabilisce nell'articolo 9, capoverso 3, che il Consiglio federale è autorizzato a derogare, mediante ordinanza, alle prescrizioni sull'importazione, in quanto sia necessario all'adempimento delle nostre obbligazioni internazionali.

## VI. Apertura, trasformazione e chiusura d'impresе di proiezione

### 1. *L'ordinamento privatistico di mercato presentemente in vigore*

Il nostro paese ha oggi 641 cinematografi con complessivi 230 721 posti, laddove nel 1945 erano 350 con 128 375 posti. Anche il numero dei posti per 1000 abitanti è salito da 31 nel 1946 a 42 nel 1960.

Se l'apertura dei cinematografi non fosse regolata e frenata da un ordinamento di mercato convenuto tra le organizzazioni dei noleggiatori di

pellicole e degli esercenti di cinematografo, il loro numero sarebbe oggi certamente maggiore. Questo accordo d'interessi, formatosi a poco a poco per opera delle stesse, è stabilito in maniera che l'Associazione svizzera dei noleggiatori di pellicole non possano fornirle che a membri delle associazioni cinematografiche svizzere, composte di esercenti di cinematografo, i quali a loro volta sono tenuti a procurarsene esclusivamente da quelli. L'accordo d'interessi ha così acquistato il carattere di monopolio. L'importatore o l'esercente che non appartenga a una di quelle associazioni si trova nell'impossibilità di collocare e di provvedersi le pellicole. Secondo il presente ordinamento del mercato cinematografico, chi desidera aprire una sala di proiezione deve diventare membro di una delle due associazioni cinematografiche svizzere (una per la Svizzera tedesca e la italiana, una per la Svizzera francese). Negandone l'ammissione, esse sono in grado d'impedire l'apertura d'un nuovo cinematografo. Questo sistema è risultato utile, per più d'un riguardo, agli interessi generali del paese. Il criterio di non permettere l'apertura d'un cinematografo quando la futura azienda non sembri sia per essere redditizia e comprometta seriamente i cinematografi esistenti, ha evitato l'affermarsi d'una concorrenza senza quartiere, che si sarebbe risolta in un avvillimento del grado delle pellicole proiettate e quindi a danno degli interessi generali della cultura. Le associazioni cinematografiche hanno poi anche imposto ai loro membri certe regole di condotta che sono risultate vantaggiose per il pubblico, ad esempio per quanto concerne i richiami pubblicitari e la presentazione di pellicole indesiderabili.

D'altra parte, non debbesi dimenticare che tali associazioni badano specialmente a tutelare gli interessi economici dei loro membri. Nel decidere di un'ammissione esse non mirano propriamente agli interessi culturali del paese, ma all'utile dei loro associati. Diverse cerchie hanno aspramente criticato simile politica e chiesto una diminuzione del potere di queste associazioni. Va però osservato che non manca un limite alla loro autorità. Il richiedente che si veda negata l'ammissione ha il diritto di ricorrere a una commissione paritetica, la quale è composta di noleggiatori di pellicole, di esercenti di cinematografo e, ultimamente, anche di rappresentanti delle organizzazioni culturali. Esso potrebbe anche far valere presso il giudice ordinario l'inammissibilità dell'interdizione (boicottaggio). Per ciò, la commissione paritetica è costretta a conformare la sua giurisprudenza in materia di boicottaggio a quella elaborata dal Tribunale federale. Secondo quest'ultima, l'interdizione è stata finora considerata inammissibile soltanto se lo scopo cui l'autore ha mirato, o i mezzi da lui adoperati per conseguirlo, erano contrari al diritto o immorali, o se il pregiudizio inferto al boicottato fosse senza rapporto con l'importanza degli interessi perseguiti dalla controparte. In virtù di questa distinzione tra boicottaggio lecito e illecito, era ammissibile che le associazioni cinematografiche, nell'accogliere nuovi membri, tenessero conto dell'opportunità economica d'un nuo-

vo cinematografo nel luogo prefisso. L'opportunità s'apprezzava secondo il numero delle sale esistenti e degli abitanti del luogo. Ora, la sentenza del Tribunale federale del 20 dicembre 1960 nella causa *Giebrecht c. Vertglas* (STF 86, II, 365 sgg.) restringe notevolmente la nozione di boicottaggio lecito. In essa si dichiara: il boicottaggio viola il diritto della personalità nel libero esercizio di un'attività economica; in principio è quindi illecito. Agisce in conformità del diritto soltanto chi, mediante il boicottaggio, difende un interesse legittimo manifestamente prevalente e che non può essere tutelato in altro modo. Questa sentenza, sebbene non concerna fatti attinenti all'economia cinematografica, può avere un'importanza decisiva per l'ordinamento interprofessionale del mercato cinematografico. Se questo mutamento dovesse venir confermato, un libero esercente che desiderasse aprire un cinematografo, la cui necessità non fosse provata, potrebbe avere causa vinta innanzi il Tribunale federale. Gli specialisti giudicano che questa evoluzione potrebbe determinare la caduta dell'accordo d'interessi e quindi dell'ordinamento cartellistico del mercato. La futura legislazione sui cartelli avrà certamente delle ripercussioni su quell'ordinamento; la concorrenza non potrà essere impedita che nei limiti degli articoli 4 e 5 del disegno di legge sui cartelli (FF 1961, II, ediz. ted. pag. 614, ediz. franc. pag. 612).

La legge sulla cinematografia ha l'ufficio di impedire un'evoluzione sfavorevole agli interessi generali della cultura e dello Stato. Qual è il mezzo migliore per conseguire questo scopo? I fautori della «prima variante» stimano che la legge dovrebbe restringersi a incoraggiare la produzione e contingentare l'importazione delle pellicole teatrali; l'apertura di imprese di noleggio o di proiezione dovrebbe invece rimanere sottoposta all'ordinamento privato di mercato, istituita per altro una commissione ufficiale di ricorso, che si potrebbe denominare d'appello, contro i provvedimenti cartellistici presi dalle associazioni. Questa istanza dovrebbe, nella medesima decisione, pronunciarsi su due questioni: sull'opportunità culturale e politica dell'apertura del cinematografo del quale si tratta e sulla questione civile di boicottaggio. Qualora l'ordinamento privatistico di mercato crollasse o divenisse insufficiente, la variante conferirebbe al Consiglio federale la competenza d'introdurre l'ordinamento della licenza per le imprese di noleggio e di proiezione. Una tale soluzione non soddisfa per le ragioni seguenti. Non conviene affievolire la futura legge sui cartelli con un ordinamento speciale in questo campo. La lotta contro gli abusi del potere economico dovrebbe essere riservata a quella legge e, prima della sua entrata in vigore, alla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di boicottaggio. Se l'apertura di imprese cinematografiche è disciplinata esclusivamente dalle associazioni economiche, queste difenderanno innanzi tutto i loro interessi economici e non quelli generali della cultura e dello Stato. L'autorità di ricorso prevista contro le decisioni delle associazioni presuppone la loro competenza di prima istanza ad autorizzare l'apertura

di queste imprese. Questa competenza delle associazioni, prevista nella prima variante, ci pare contraria alla Costituzione, che, nell'articolo 27 *ter*, capoverso 3, recita: qualora l'apertura e la trasformazione di cinematografi fossero, nella legislazione federale, assoggettate a permessi, questi saranno accordati dai Cantoni, secondo la procedura da essi stabilita. Queste considerazioni provano che soltanto un permesso ufficiale per l'apertura di cinematografi può assicurare, in materia cinematografica, l'ordine richiesto dagli interessi culturali e politici del paese. L'ordinamento imposto dallo Stato non presuppone quello privatistico del mercato cinematografico, ma nemmeno lo contrasta; soltanto ne verranno ristretti i compiti, poichè sarà assoggettato sia alla legislazione sui cartelli sia alla legge sulla cinematografia.

## 2. *Ordinamento del permesso per l'apertura e la trasformazione delle imprese di proiezione di pellicole*

Il disegno sottopone all'obbligo di un permesso l'apertura e la trasformazione dei cinematografi; in vece, per l'apertura delle imprese di noleggio non è previsto alcun permesso speciale. Quanto al ramo economicamente importante dei noleggiatori di pellicole teatrali, la concessione del contingente implica senz'altro un permesso d'apertura. Il noleggio delle pellicole documentarie, culturali, degli altri cortometraggi e delle pellicole teatrali svizzere, è libero; esso non è sottoposto a permesso nè a contingentamento. L'ordinamento del permesso per l'importazione d'ogni genere di pellicola cinematografica, come nella disciplina in vigore, permette nondimeno alle autorità competenti di vegliare sulle importazioni operate dai noleggiatori. Per l'apertura e la trasformazione delle imprese di proiezione di pellicole, l'articolo 18 del disegno richiede una licenza cantonale, la quale dev'essere accordata, salvo che gli interessi generali della cultura e dello Stato non giustifichino un diniego. L'ordinamento pubblico è più liberale di quello privato, ora in vigore. Ove non s'opponga una ragione di politica culturale o generale, il permesso d'aprire o di trasformare un cinematografo dev'essere concesso. I criteri d'apprezzamento per la concessione saranno soltanto culturali o di polizia, laddove nell'ordinamento cartellistico prevalgono quelli economici. Giova nondimeno avvertire che, nella cinematografia, gli aspetti culturali ed economici sono strettamente connessi. Come già abbiamo esposto nel presente messaggio, quando le condizioni economiche di un'impresa siano minacciate, l'esercente potrebbe essere indotto a occuparsi ancora soltanto delle possibilità di guadagno e trascurare gli interessi generali, in particolare il bene della nostra gioventù. L'ordinamento proposto, come quello per il noleggio, deve sopra tutto impedire l'ingerenza straniera. I pericoli di questa per il nostro paese sono già stati indicati nell'esposizione delle ragioni del contingentamento. Occorre specialmente impedire che le società di produzione o altre organizzazioni

straniere aprano o acquistino cinematografi in Svizzera o influiscano sulla loro gestione. Per questo, chi domanda il permesso d'aprire o di trasformare un cinematografo dovrà provare d'essere indipendente dall'estero e, in particolare, che il capitale d'esercizio è di provenienza svizzera.

Anche nell'ambito dell'ordinamento per l'industria dei cinematografi, le autorità competenti devono poter revocare un permesso se l'esercente, nell'amministrare l'azienda, operi continuamente a danno degli interessi generali della cultura e dello Stato, se pratici il noleggio in blocco e alla cieca in misura da ledere notevolmente quegli interessi, se egli convenga di rinunciare alla quota spettantegli dal provento della rappresentazione per una indennità in blocco pagata da terzi che non abbiano il permesso previsto nell'articolo 18, e, per tale fatto, siano in grado d'influire in maniera preponderante e duratura sull'esercizio dell'impresa. Quest'ultima disposizione è intesa a impedire che l'esercente non divenga un semplice impiegato d'un terzo, che effettivamente eserciti l'impresa senz'esserne autorizzato (cosiddetto noleggio di cinematografo).

La competenza a concedere e a revocare questi permessi spetta ai Cantoni dove venga aperto o esercitato il cinematografo. I Cantoni designano le autorità incaricate d'esercitarla e regolano la procedura. Il diritto cantonale subordina l'apertura dei cinematografi a numerose prescrizioni di polizia e di edilizia; i Cantoni hanno quindi la possibilità d'accoppiare la procedura di permesso secondo la legge federale sulla cinematografia a quella prevista dalla loro legislazione, onde agevolare l'amministrazione e i richiedenti. La possibilità d'impugnare innanzi alla Commissione di ricorso della cinematografia le decisioni cantonali emanate in ultima istanza in virtù del diritto federale, assicurerà anche a questo riguardo una giurisprudenza costante e conforme alla Costituzione.

## VII. Diritto d'autore in materia cinematografica e protezione del titolo e del soggetto delle pellicole

Le cerchie dell'economia cinematografica avevano chiesto d'introdurre nella futura legge sulla cinematografia anche delle disposizioni che rendessero possibile nel nostro paese una riscossione uniforme dei diritti d'autore in materia cinematografica e ne evitasse lo sminuzzamento in innumerevoli contributi riscossi separatamente. La compagine del diritto d'autore non ha potuto essere considerata nel nostro disegno. La mobilità di questo campo, tuttora in piena evoluzione, non consentirebbe di tutelarne equamente tutti gli interessi in una legge sulla cinematografia. Per ora, occorrerà far bastare, nell'ambito internazionale, le disposizioni della convenzione di Berna e, per l'interno, quelle della legislazione svizzera in materia. Un riordinamento sarebbe più consentaneo in sede di revisione della legge sul diritto d'autore, che in quella d'elaborazione della legge sulla cinematografia.

### VIII. Lotta contro le pellicole di cattive qualità

Nel presente messaggio abbiamo rilevato più volte come il contingentamento dell'importazione delle pellicole e l'obbligo del permesso per l'apertura dei cinematografi abbiano favorito gli interessi della cultura e dello Stato e migliorato la qualità dei programmi cinematografici. A questo rilievo, si potrebbe opporre che, nonostante il contingentamento in vigore da oltre venti anni e la limitazione dell'apertura di cinematografi ottenuta in virtù dell'accordo d'interessi delle organizzazioni interprofessionali, non sempre le pellicole e i richiami cinematografici danno piena soddisfazione. Ricordiamo anche il postulato del consigliere nazionale Frei, del 18 settembre 1956 che sollecitava dei provvedimenti contro la letteratura di bassa lega e le pellicole cattive. Purtroppo dobbiamo ammettere che non sempre le pellicole offerte in visione sono scevre d'insidie per la nostra gioventù.

L'articolo costituzionale sulla cinematografia ha confermato la competenza cantonale in materia di censura cinematografica. Le misure di polizia appartengono alla loro sfera d'attribuzioni. Spetta segnatamente a essi d'impedire che i giovani assistano a rappresentazioni non appropriate alla loro età. Quest'ordine importante di problemi non può tuttavia venir ignorato nell'elaborazione d'una legge federale sulla cinematografia. Ne abbiamo già discusso nel messaggio concernente l'articolo costituzionale (FF 1956, 250 e sgg).

La qualità delle pellicole, e quindi dei programmi cinematografici, è decisa nella fase di produzione, non in sede di noleggio o di proiezione. Le misure d'incoraggiamento proposte nel presente messaggio mirano alla produzione di buone pellicole svizzere. Il nostro piccolo paese non può influire sulla produzione straniera. Dovendo dipendere da questa, non possiamo evitare la proiezione di pellicole straniere nei nostri cinematografi. Le restrizioni finora apportate hanno almeno evitato la rappresentazione delle pellicole peggiori. In particolare, la selezione fatta dai noleggiatori è stata generalmente positiva. I programmi dei nostri cinematografi sono migliori di quelli di molti altri paesi. La conservazione del contingentamento e dell'obbligo del permesso per l'apertura e la trasformazione dei cinematografi dovrebbero almeno impedire un abbassamento del grado ottenuto fino al presente. Si può anzi sperare che, col tempo, queste, misure miglioreranno maggiormente la qualità delle rappresentazioni, poichè consentono di tenere lontani dalle professioni cinematografiche gli elementi disadatti.

D'altra parte, non deve misconoscere che, nel campo dei valori morali e spirituali, l'efficacia dei provvedimenti pubblici è limitata. La legislazione non può adempiere i compiti che spettano alla famiglia, alla scuola e alle organizzazioni culturali. Soltanto una buona educazione può fornire alla gioventù quel giusto discernimento che consente d'apprezzare la bontà d'una pellicola. Se il pubblico s'interessa maggiormente per le

buone produzioni ed evita di frequentare i cattivi spettacoli, anche l'industria cinematografica s'adatterà assai rapidamente ai desideri dello spettatore. L'educazione cinematografica è quindi uno dei compiti essenziali che l'articolo 6 provvede a incoraggiare con l'assegnazione di sussidi.

## D. Commento agli articoli del disegno

### I. Commissione federale della cinematografia (art. 1 a 4)

Art. 1. Il numero massimo dei membri della Commissione è stabilito dalla legge. La norma che ne regola la composizione deve assicurare nella Commissione la rappresentanza di tutti i ceti che si occupano della cinematografia.

Art. 2. Fissa per sommi capi l'ordinamento della Commissione. Una ordinanza del Consiglio federale ne regolerà i particolari.

Art. 3. Nessuna osservazione.

Art. 4. Le autorità federali sono tenute a prender consiglio dalla Commissione su tutte le questioni essenziali concernenti la cinematografia e a interrogarla prima di emanare le disposizioni corrispondenti. La Commissione dà anche il parere sulle questioni che le fossero proposte dai Cantoni.

Il capoverso 2 impone l'obbligo ai Dipartimenti dell'amministrazione federale di sentire il parere del Dipartimento dell'interno in tutti gli affari attenenti alla cinematografia, per esempio in materia di cartelli e di diritto d'autore. Considerata la pratica seguita dagli Stati esteri nell'importazione delle pellicole e da noi menzionata nel capitolo dedicato al contingentamento, converrà che la Divisione del commercio del Dipartimento federale dell'economia pubblica s'intenda con quello dell'interno per provvedere ad accrescere l'esportazione delle pellicole svizzere. Quest'ultimo Dipartimento dovrà, dal canto suo, sentire il parere della Commissione.

### II. Misure di promovimento (art. 5 a 8)

Gli articoli 5 e 6 conferiscono alla Confederazione la competenza per promuovere la produzione cinematografica svizzera e le opere culturali nel campo della cinematografia. I produttori e i ceti culturali avrebbero voluto che l'ingresso di questi articoli fosse formulato in forma imperativa. Abbiamo però preferito la formula ipotetica: «La Confederazione può...», poichè, secondo l'articolo costituzionale, la legge non dovrebbe obbligare la Confederazione a prendere di prima giunta i diversi provvedimenti prescritti a tale scopo. Essa deve piuttosto poter risolvere in cia-

scun caso se la misura domandata corrisponda agli interessi della cultura e della politica e se l'onere finanziario che ne deriva sia proporzionato allo scopo considerato. Potrebbe essere necessario abbondare in un campo e dare meno a un altro.

Art. 7. La legge sancisce il principio dell'incoraggiamento della produzione e delle opere culturali cinematografiche, ma non prescrive alcuna norma circa l'ammontare dei sussidi. Il parametro a tale riguardo sarà stabilito dai vostri Consigli annualmente, stanziando nel bilancio la somma che giudicherete di destinare alle misure di promovimento in conformità degli articoli 5 e 6. Secondo quella somma, noi provvederemo alle diverse assegnazioni. Questo sistema non consente di valutare in anticipo l'onere finanziario che ne risulterà per la Confederazione. Stimiamo tuttavia che per dare un impulso decisivo alla nostra produzione cinematografica occorrerà una somma dell'ampiezza di qualche centinaia di migliaia di franchi. Relativamente poco elevate saranno le somme da destinarsi alle borse per l'istruzione e il perfezionamento professionale dei cinematografisti, alla Cinemateca svizzera, alle istituzioni, organizzazioni e manifestazioni che promuovono la cultura e, in particolare, l'educazione cinematografica. Più notevoli dovranno essere gli ammontari da erogarsi per l'incoraggiamento della produzione di pellicole documentarie, culturali ed educative, per premiare le pellicole notevolmente pregevoli e sussidiare l'esercizio di studi sonori svizzeri. Non intendiamo però provocare artificialmente una produzione tale da essere sproporzionata all'ampiezza del nostro paese.

Secondo l'articolo 7, i sussidi sono assegnati dal Consiglio federale d'intesa con la Commissione federale della cinematografia e della Fondazione «Pro Helvetia». Queste istituzioni possono delegare le proprie competenze ai loro comitati. Sembra opportuna la consultazione con quella Commissione poichè aduna i rappresentanti dei ceti cinematografici. La Fondazione «Pro Helvetia», come abbiamo detto, ha già sussidiato finora l'attuazione di qualche pellicola svizzera. Il suo parere sulle domande di contributi sarà necessario per assicurare un coordinamento degli sforzi. Le sue iniziative per difendere la cultura nell'interno e diffonderla all'estero non devono essere ristrette. Con il credito federale, sarà possibile sussidiare, in avvenire, i progetti di pellicole, di cui la Federazione «Pro Helvetia» s'interessasse. Il Consiglio federale potrà, nell'ordinamento d'esecuzione, delegare a un'autorità subordinata la competenza a decidere circa le domande di portata finanziaria ristretta.

Art. 8. Stabilisce l'obbligo per la Confederazione di provvedere all'edizione del Cinegiornale svizzero, istituzione importante per i nostri interessi nazionali. L'articolo 4 autorizza il Consiglio federale a disciplinarne l'esercizio in tempo di servizio attivo, onde il Cinegiornale possa continuare la sua opera, quando divenisse particolarmente importante come strumento della difesa spirituale del paese.

### III. Importazione e noleggio delle pellicole (art. 9 a 17)

Art. 9. Nessuna osservazione.

Art. 10. Contro le decisioni del Dipartimento federale dell'interno che neghino il permesso d'importare pellicole, è ammissibile il ricorso alla Commissione federale di ricorso della cinematografia (vedi art. 16 e 17).

Art. 11. Nessuna osservazione.

Art. 12. La disposizione del capoverso 2 vuole evitare che questo campo non divenga privilegio esclusivo di qualche persona od organizzazione. Più che di ordine economico, le ragioni che consigliano ad avversare la formazione di simili monopoli, sono culturali e politiche. Un pubblico ordinamento non deve far luogo a privilegi.

Art. 13. Nessuna osservazione.

Art. 14. I contingenti d'importazione non sono trasmissibili. La disposizione tende a impedire il traffico dei contingenti. Senza essa, potrebbe accadere che alcuno si faccia assegnare un contingente all'unico scopo di cederlo ad altri che non ne abbia o abbia ottenuto un contingente inferiore a quello desiderato. Il capoverso 2 vuol evitare che un noleggiatore sprovvisto di contingente importi le pellicole da spettacolo servendosi d'un prestanome.

Art. 15. Nessuna osservazione.

Art. 16. Regola la competenza circa il permesso d'importazione, l'assegnazione, la diminuzione e la revoca del contingente. Essa spetta in prima istanza al Dipartimento federale dell'interno, in seconda e ultima istanza alla Commissione di ricorso della cinematografia.

Art. 17. Il motivo che ci ha indotti a proporre l'istituzione d'un tribunale amministrativo speciale per il giudizio di questi ricorsi, anzi che prevederne il deferimento alla Corte di diritto pubblico e di diritto amministrativo del Tribunale federale, è il seguente. Durante i lavori preparatori, il Dipartimento federale dell'interno aveva domandato a questo proposito il parere di quel Tribunale, il quale affermò che la sua opera, come giurisdizione amministrativa, si restringe a un controllo di legittimità, laddove la procedura prevista nel disegno implicherebbe un riesame di tutta la causa, ufficio che, per la complessità della materia, non può essere di sua competenza. Per garantire al cittadino la protezione della giurisdizione amministrativa, il disegno prevede che la Commissione sia composta di giudici di carriera, indipendenti dall'amministrazione e non vincolati da istruzioni, ma soltanto della legge. Per la procedura saranno applicabili le disposizioni sulla giurisdizione amministrativa del Tribunale federale (art. 97 e 109 OG). Il capoverso 2 conferisce alla Commissione

la competenza a esaminare se le decisioni del Dipartimento siano adeguate e riconosce parimente alle associazioni cinematografiche professionali il diritto di ricorso. Con questa norma, la Commissione riceve un ampio potere di cognizione e il ricorso acquista il carattere di un appello.

#### IV. Apertura, trasformazione e chiusura d'impresе di proiezione di pellicole

Art. 18. La concessione del permesso d'aprire un cinematografo significa solamente che sono adempiute le condizioni legali; rimangono riservati i permessi cantonali e comunali di polizia (fuoco, costruzioni, sanità, ecc.). Le autorità cantonali possono accoppiare le procedure.

Il capoverso 3 è inteso a evitare ingerenze dannose agli interessi culturali e politici da parte di persone che, per il possesso di molti cinematografi o di quasi tutti quelli d'una regione, esercitino un vero monopolio dello schermo.

Art. 19. Nessuna osservazione.

Art. 20. L'articolo costituzionale stabilisce, nel capoverso 3, che qualora l'apertura e la trasformazione di cinematografi fossero assoggettate nella legislazione federale a permessi, questi saranno accordati dai Cantoni, secondo la procedura da essi stabilita. Ottemperando a questa disposizione, il disegno dichiara competenti i Cantoni a concedere i permessi e regolare la procedura di concessione.

L'obbligo del permesso ufficiale è imposto per assicurare nella cinematografia l'ordine voluto dagli interessi generali della cultura e dello Stato. Questi interessi, la cui definizione è indispensabile per decidere della concessione del permesso d'apertura o di trasformazione di un cinematografo, sono suscettibili d'apprezzamenti variabili da Cantone a Cantone, che determinerebbero disuguaglianze dinanzi alla legge e incertezze giuridiche. Per rimediarvi, occorre che le decisioni cantonali possano essere riesaminate da un'istanza federale. Anche questo compito va assegnato alla Commissione di ricorso della cinematografia. Considerato per altro che, nel giudicare di quegli interessi, potrebbe risultare praticamente impossibile scindere la questione d'apprezzamento da quella giuridica, stimiamo che la Commissione debba poter rivedere integralmente le decisioni delle autorità cantonali. Proponiamo quindi, anche a questo riguardo, la procedura di ricorso prevista nell'articolo 18 del disegno, discussa nel commento del medesimo.

Questo ordinamento non s'opponе all'articolo 27 *ter* della Costituzione, secondo cui la procedura è di spettanza Cantonale. Già durante l'elaborazione di quell'articolo, era stata riconosciuta la necessità d'un ricorso a

un'istanza federale (FF 1956, pgg. 262 e 263). Anche secondo l'opinione unanime della dottrina e della giurisprudenza è riconosciuta alla Confederazione l'autorità di argomentare da una competenza esplicita un'altra implicita, se questa è necessaria a conseguire lo scopo per cui è stabilita la prima (vedi Fleiner-Giacometti, *Bundesstaatsrecht*, pag. 77).

#### V. Pene e procedura penale (art. 21 a 23)

Per assicurare l'osservanza della condotta prescritta dal disegno, occorrono anche delle disposizioni penali.

Art. 21. Annovera le singole ipotesi delittuose, punibili tutte come contravvenzioni. È punibile anche l'infrazione commessa per negligenza.

Art. 22 e 23. Nessuna osservazione.

#### VI. Disposizioni finali (art. 24 a 26)

Nessuna osservazione.

Per questi motivi ci onoriamo di proporvi d'approvare il disegno di legge, qui allegato. Vi proponiamo, in fine, di cancellare il postulato n. 7074 del Consiglio nazionale del 12 marzo 1957 concernente il noleggio alla cieca e in blocco.

Vogliate gradire, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 28 novembre 1961.

In nome del Consiglio federale svizzero,

*Il Presidente della Confederazione:*

**Wahlen.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Oser.**

## **Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla cinematografia (Del 28 novembre 1961)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7950
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1961
Date	
Data	
Seite	1641-1674
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 186

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.