

00.078

**Messaggio
relativo alla legge federale sulla produzione e la cultura
cinematografiche
(Legge sul cinema, LCin)**

del 18 settembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 settembre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Dall'entrata in vigore, nel 1962, dell'attuale legge sulla cinematografia, gli sviluppi sociali, tecnologici e economici hanno determinato, a livello mondiale, enormi cambiamenti nel settore cinematografico e dell'audiovisivo, il che rende necessario adeguare la politica in favore della cultura cinematografica. Gli strumenti dell'attuale legge sulla cinematografia sono ormai sorpassati.

Giusta l'articolo 71 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 la Confederazione può promuovere la produzione e la cultura cinematografiche svizzere e emanare prescrizioni per promuovere la molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica. Il presente disegno di legge vuole, oltre che tener conto dei bisogni e della situazione attuali, garantire anche a media e lunga scadenza una base solida e adeguata alla produzione e alla cultura cinematografiche in Svizzera. Il disegno di nuova legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche poggia su due pilastri: uno strumentario moderno della promozione cinematografica e una regolamentazione liberale, che garantisce però la sopravvivenza della molteplicità cinematografica, unica oggi in Europa. "La qualità grazie alla molteplicità", questo il leitmotiv della nuova legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche. Il film viene definito indipendentemente dai procedimenti tecnici.

Gli obiettivi e le direttive della politica di promozione della cinematografia devono essere contenuti in principi di promozione limitati nel tempo, emanati dal Dipartimento federale dell'interno. Gli strumenti di promozione sono definiti in modo selettivo e in dipendenza del successo. L'adeguatezza e l'efficacia dei principi e degli strumenti di selezione sono verificate regolarmente. Il finanziamento della produzione e della valorizzazione di film sarà garantito per mezzo di un credito quadro pluriennale il cui importo sarà fissato dal Parlamento.

Il disegno di legge contiene inoltre, come previsto dalla Costituzione federale, prescrizioni relative alla promozione della molteplicità e della qualità dell'offerta cinematografica. Nel settore della distribuzione e della proiezione l'attuale obbligo di autorizzazione è sostituito da un semplice obbligo di registrazione, basato su criteri puramente formali. Gli obblighi d'informazione e di notifica devono permettere di raccogliere i dati necessari all'espletamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica della cultura cinematografica. Nonostante le richieste in questo senso avanzate nell'ambito della procedura di consultazione, si rinuncia a prevedere un obbligo di autorizzazione per la costruzione di grandi complessi cinematografici. Siffatto obbligo sarebbe infatti troppo dirigistico e difficile da applicare. In una dichiarazione comune di PROCINEMA e CINESUISSE, il 7 agosto 2000 le organizzazioni mantello del settore cinematografico hanno annunciato a Locarno la loro volontà di contribuire, per mezzo di provvedimenti decisi volontariamente tra di loro, a garantire la molteplicità dell'offerta cinematografica. Soltanto se questi provvedimenti non si rivelano efficaci verrà riscossa una tassa volta alla promozione della molteplicità dell'offerta. Le prescrizioni relative alla distribuzione e alla proiezione sono pertanto estremamente liberali e rispettano l'autonomia dei partecipanti al mercato.

Il disegno di legge disciplina infine i compiti della Commissione federale della cinematografia.

Il disegno di legge garantisce una promozione della cinematografia all'avanguardia e stabilisce un giusto equilibrio tra le esigenze di liberalizzazione e la garanzia della qualità. Quest'ultima non può, nell'interesse del pubblico, essere lasciata alle sole forze del mercato in un mercato cinematografico dominato da oligopoli.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Tra i bisogni primari di una società vi è quello di volersi e potersi esprimere - per mezzo della parola, dell'immagine, dei suoni. La volontà e la possibilità di esprimersi sono caratteristiche di importanza fondamentale per l'anima di una società, la sua storia e il suo sviluppo. L'identità di una società è caratterizzata da storie proprie, da una propria coscienza, da forme espressive proprie.

Da oltre cento anni le immagini in movimento sotto forma di storie, documenti del tempo, informazioni, intrattenimento e molto più fanno parte di questa identità. Le immagini in movimento occupano un posto importante nella vita di tutti i giorni. Intere generazioni vengono forgiate dai grandi film del loro tempo (si pensi ad esempio agli effetti dei film realizzati dal "Groupe des cinq" in Svizzera). I documentari dal canto loro consentono di confrontarsi con la storia, come hanno dimostrato recentemente gli impressionanti documentari svizzeri dedicati al ruolo della Svizzera nella Seconda Guerra mondiale.

Un Paese senza letteratura, musica o giornali propri non sembra immaginabile. La stessa cosa può dirsi della cinematografia. Nell'epoca dell'audiovisivo è molto importante che in Svizzera si possano realizzare film. Affinché questo sia possibile, è necessario un deciso impegno da parte della Confederazione.

La situazione è simile in tutti i Paesi europei. Negli ultimi decenni la produzione cinematografica europea non ha potuto stare al passo con i grandi film d'intrattenimento americani, sia per quanto concerne il volume di produzione sia per quanto concerne il budget dei singoli film. Soltanto il mercato statunitense dispone delle dimensioni necessarie per rifinanziare in modo autonomo la produzione cinematografica. I film americani hanno negli ultimi anni dominato ovunque il paesaggio cinematografico e raggiunto quote di mercato superiori all'ottanta per cento.

In tutta l'Europa la produzione cinematografica è promossa dallo Stato. Questo è indispensabile per la creazione cinematografica europea - anche per quella di successo. I grandi Paesi come la Francia, l'Inghilterra e la Germania sono in concorrenza diretta con Hollywood; i Paesi più piccoli cercano il successo artistico e di pubblico in film che si contraddistinguono in modo netto, per le caratteristiche e il budget - nettamente inferiore -, da quelli di cassetta.

Che questa è la strada giusta lo dimostrano i Paesi nei quali lo Stato investe in modo conseguente nella produzione cinematografica. Esempi tipici (e paragonabili alla Svizzera per le dimensioni) degli ultimi anni sono la Danimarca, il Belgio e l'Austria. L'esperienza mostra però anche che nei Paesi di piccole dimensioni lo sviluppo è irregolare, per cui non ci si possono attendere sempre prestazioni eccezionali e successi.

Per quanto concerne la creazione cinematografica, la Svizzera si trova in una fase di ricostruzione. La produzione sta ritrovando il successo che per anni le era stato negato. La produzione svizzera di cortometraggi e documentari gode di un'ottima fama.

Non da ultimo grazie al vigente diritto sulla cinematografia in Svizzera l'offerta cinematografica è molteplice e di alta qualità rispetto allo standard europeo, e questo nonostante la Svizzera non sia stata risparmiata dalle concentrazioni e dalle tendenze del livellamento. Nell'interesse del pubblico è necessario operare ai fini di questa offerta cinematografica di alto livello.

In Svizzera non vi sono cifre ufficiali sufficienti per un inventario completo e dettagliato. Di questa scarsità di cifre e fatti, dovuta alla mancanza di un obbligo di informazione e di un mandato statistico, si è tenuto conto nel nuovo disegno di legge.

1.1.1 La produzione

Il panorama della produzione in Europa è caratterizzato per lo più da una miriade di piccole imprese che producono da uno a due lungometraggi all'anno.

Nel 1999 in Svizzera sono stati prodotti 22 film e 23 documentari (coproduzioni: 13 film e 2 documentari). I Paesi con i quali sono state realizzate le coproduzioni sono la Francia, la Germania, l'Italia e l'Austria. Il film che ha conseguito il maggior successo è stato "Beresina" di Daniel Schmid, con 120'000 spettatori¹.

1.1.2 La struttura della distribuzione e dei cinema

In un raffronto europeo, l'offerta di film nei cinema svizzeri è diversificata e soddisfacente dal profilo qualitativo, grazie principalmente a un pubblico dai molteplici interessi, al plurilinguismo, alle strutture di piccole dimensioni, ma anche e semplicemente perché talune evoluzioni già prodottesi all'estero iniziano appena a delinearsi nel nostro Paese. Così, anche in Svizzera la diversificazione e la qualità registrano una tendenza al ribasso. L'avanzata delle catene di cinema, delle multisale e dei film di cassetta iniziata alla metà degli anni Ottanta prosegue senza sosta e molte società di distribuzione indipendenti e cinema di piccole dimensioni lottano per sopravvivere.

Sul mercato svizzero della distribuzione, la globalizzazione è da tempo una realtà: tra il sessanta e l'ottanta per cento del mercato svizzero è nelle mani delle imprese cinematografiche statunitensi operanti in tutto il mondo. La loro quota di mercato è costantemente cresciuta dall'inizio degli anni Ottanta per cui, in una situazione in cui si mira a escludere dal mercato gli altri concorrenti, le produzioni indipendenti hanno potuto tenere sempre meno il passo, perdendo viepiù quote di mercato.

Nel 1999 sono stati venduti 15,4 milioni di biglietti d'ingresso al cinema. Le cinque grandi imprese di distribuzione Buena Vista, 20th Century Fox, Monopole Pathé/Universal, UIP e Warner Bros. hanno ottenuto una quota di mercato pari al 72 per cento. I film statunitensi hanno ottenuto una quota di pubblico pari al 75,6 per cento, seguiti da quelli francesi con il 9,4 per cento e da quelli inglesi con il 5,5 per cento. I film svizzeri hanno fatto registrare il 2,3 per cento degli ingressi².

Grossi distributori svizzeri che fino a qualche tempo fa erano indipendenti, ossia che acquistavano e distribuivano film per conto proprio, sono stati acquistati da imprese

¹ Newsletter, Swiss Film Center, Spring 2000

² PROCINEMA, Facts & Figures 1999, public version, Berna marzo 2000

estere: la Rialto Film SA è ad esempio stata acquistata dalla società tedesca Kinowelt Medien AG.

La situazione di oligopolio nell'ambito della distribuzione crea difficoltà o addirittura pone ostacoli all'accesso al mercato dei film indipendenti: i grandi distributori internazionali controllano fermamente i periodi migliori per l'uscita dei film. I film indipendenti che non hanno i mezzi per finanziare una campagna pubblicitaria intensa su scala mondiale né per un alto numero di copie non ottengono mai lo stesso accesso al mercato, indipendentemente dalla loro qualità e dal potenziale pubblico. È il destino dei film svizzeri e dei film di Paesi con piccoli produttori indipendenti. E addirittura nella plurilingue Svizzera da qualche anno si registra un fenomeno nuovo che ha ripercussioni nefaste su numerosi film indipendenti: sul mercato i film in lingua inglese sono avvantaggiati rispetto agli altri film.

Agli anni Cinquanta, caratterizzati da un grande afflusso di spettatori nelle sale cinematografiche, sostituite poi dalla televisione, ha fatto seguito un lungo periodo di assestamento. Solo a metà degli anni Ottanta si è assistito a un'inversione con una tendenza alla crescita che sembra perdurare anche ai giorni nostri. Anche se non è pensabile prevedere flussi di spettatori simili a quelli degli anni Cinquanta, i risultati di questi ultimi anni lasciano intravedere una certa stabilità dell'afflusso di spettatori nei cinema dei piccoli Paesi europei.

In Svizzera, dopo la chiusura di molti cinema a causa dell'introduzione della televisione, il loro numero si è nuovamente stabilizzato negli ultimi dieci anni, anche se a livelli molto più bassi rispetto ai tempi d'oro. Nel 1992, per la prima volta dopo trent'anni, il numero delle sale e quello dei posti a sedere è di nuovo aumentato. Con circa 430 sale, la Svizzera è caratterizzata da una discreta densità di cinema rispetto agli altri Paesi europei. Se confrontati con quelli di altri piccoli Paesi europei, gli introiti registrati in Svizzera sono elevati proporzionalmente alla popolazione. Occorre però sottolineare che i prezzi d'ingresso ai cinema svizzeri (in media 8.10 ECU nel 1995) sono fra i più alti e nettamente al di sopra della media europea di 4,43 ECU. Negli Stati Uniti e in Canada i prezzi d'ingresso sono in media di 3,42 ECU³.

Una cinquantina di multiplex (cinema con almeno otto sale), finanziati mediante investimenti esteri, sono in fase di progettazione e molto probabilmente rappresenteranno per la Svizzera un cambiamento determinante. Anche se solo una parte di essi sarà realizzata e la concentrazione ha già generato situazioni discutibili di monopolio, il panorama delle sale cinematografiche svizzere, caratterizzato finora da una struttura ancora artigianale, potrebbe trovarsi in una situazione di accanita concorrenza. Poiché gli investimenti in un multiplex saranno compresi tra i 35 e i 60 milioni di franchi, i rispettivi proprietari dovranno verosimilmente fare tutto il possibile per ottenere i film che registrano il più grande successo di pubblico e assicurano gli introiti maggiori. Questo impedirebbe però automaticamente di avere l'auspicata molteplicità di film e di conseguenza la qualità dell'offerta cinematografica.

³ Annuaire statistique 1997, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasburgo 1996

1.1.3

Il mercato del video e le nuove tecnologie

Nel corso degli anni Ottanta la diffusione del video rappresenta una nuova alternativa audiovisiva: essa conquista ben presto un'importante fetta di mercato. Il mercato del video è destinato ancor più di quello cinematografico al grande pubblico. Esso si caratterizza per una diffusione molto ampia dei film che hanno registrato il maggior successo nei cinema. La distribuzione è assicurata da alcune filiali di grosse società cinematografiche statunitensi, da una società europea emergente (PolyGram) e da qualche società nazionale.

Il mercato delle cassette video si suddivide in quattro segmenti: i nuovi film di finzione, i programmi per i bambini, i video musicali e i film erotici. Noleggio e vendita si concentrano in generale su un ristretto numero di prodotti di successo. Un'analisi più dettagliata dei diversi segmenti evidenzia comunque che oltre ai film di finzione altri film trovano crescente spazio su determinati mercati europei: serie televisive recenti, sport, documentari, film educativi, umoristici, ecc. Questo mostra come le offerte alternative abbiano anch'esse una possibilità di successo.

Per quanto concerne le nuove forme del mercato del film - servizi on line, *video-on-demand*, *pay-per-view*, film su Internet, nonché i nuovi supporti come DVD - non è possibile prevedere con sicurezza le loro ripercussioni future sulla molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica. Una tendenza si delinea tuttavia nettamente: la digitalizzazione delle immagini animate provocherà in un prossimo futuro una rivoluzione sul mercato dell'audiovisivo. Poiché sul mercato incontreremo probabilmente gli stessi attori a causa delle fonti di finanziamento disponibili, la situazione non dovrebbe cambiare. Il fatto di concentrarsi su pochi di essi provocherà una notevole restrizione dell'auspicata molteplicità dell'offerta di film e un abbassamento della loro qualità.

1.1.4

La televisione

Da una decina d'anni il fabbisogno di programmi televisivi è aumentato considerevolmente. Questo si spiega in parte con l'introduzione di canali privati ma anche con l'aumento del volume di programmi da parte delle emittenti di diritto pubblico.

L'incremento dei canali televisivi in Europa non ha provocato l'aumento della diversità dei film proposti nell'ambito della produzione cinematografica europea, bensì piuttosto la diffusione degli stessi programmi su diversi canali. Occorre tuttavia riconoscere che da qualche anno le emittenti televisive stanno riscoprendo la loro produzione cinematografica nazionale. Esse investono nelle produzioni cinematografiche indipendenti, che per lungo tempo avevano trascurato facendo affidamento sulle offerte multipack di film americani, economiche perché rapidamente ammortizzate.

Di conseguenza negli ultimi cinque anni l'interesse della SRG SSR idée suisse per la produzione cinematografica svizzera è notevolmente aumentato, come mostrano tra l'altro i "Pactes de l'audiovisuel" conclusi nel 1997-1999 e nel 2000-2002 con il settore cinematografico.

1.1.5 La promozione della cinematografia

Senza il sostegno dello Stato non ci sarebbe oggi creazione cinematografica indipendente in Europa, poiché la ricchezza culturale dell'Europa - caratterizzata dal pluralismo linguistico e culturale - costituisce uno svantaggio nel settore del cinema: i mercati sono troppo piccoli e troppo differenti gli uni dagli altri per finanziare da soli la creazione cinematografica in modo duraturo. La massa critica della produzione cinematografica non può essere raggiunta dall'economia privata nemmeno nei grandi Paesi europei. Se la produzione cinematografica vuole avere successo, è necessario un sostegno sostanziale da parte dello Stato.

Tutti i Paesi dell'Unione europea prevedono sistemi di promozione del cinema alquanto elaborati e dotati di mezzi importanti. Evidentemente gli strumenti si differenziano da un Paese all'altro, ma si constata che laddove il promovimento è duraturo e i budget sono adeguati, può affermarsi una produzione forte e indipendente. Il promovimento del cinema non produce risultati positivi soltanto in grandi Paesi come la Germania e la Francia. Prendiamo l'esempio della Danimarca: da quando nel corso degli ultimi anni il sostegno finanziario è raddoppiato, si possono nuovamente vedere film danesi nei cinema di tutto il mondo. In alcuni Paesi come la Francia e la Germania la promozione del cinema è inoltre finanziata dal settore stesso. Per sostenere la produzione cinematografica nazionale, questi Paesi prelevano una tassa su ogni biglietto d'ingresso: i film di successo forniscono in tal modo un contributo che consente di sostenere, al fine di diversificare l'offerta, determinate produzioni nazionali con deboli prospettive di produzione e di commercializzazione. La produzione cinematografica europea beneficia inoltre del programma MEDIA, il programma di promozione dell'Unione europea per l'industria dell'audiovisivo. Nell'ambito dell'ulteriore programma MEDIAplus sono previsti sostanziali aumenti per il periodo 2001 - 2005.

La maggior parte dei Paesi membri del Consiglio d'Europa si è riunita nel Fondo di coproduzione EURIMAGES, di cui fa parte anche la Svizzera.

In base al piano di ripartizione del 4 febbraio 2000, dei 21,5 milioni di franchi a disposizione della Confederazione per la promozione della cinematografia, il 45 per cento circa verrà utilizzato per la produzione cinematografica, la promozione della cinematografia legata al successo nonché per riconoscimenti. Per la promozione della cultura cinematografica (distribuzione, diffusione, festival cinematografici, riviste cinematografiche, organizzazioni per la promozione del film svizzero, ecc.) è a disposizione circa il 17 per cento. Le altre quote sono distribuite come segue tra gli altri settori della promozione: 12,5 per cento alla cooperazione europea, 9,5 per cento alla formazione professionale e alla formazione permanente, 7 per cento all'Archivio del film svizzero, 8,7 per cento per provvedimenti sostitutivi MEDIA.

1.1.6 L'attuale legislazione sul cinema

Il compito di promuovere il cinema è sancito nella Costituzione federale dal 1960. Con l'articolo 27^{ter} della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost), la Confederazione non solo si attribuiva il compito di promuovere la cinematografia nell'interesse generale della cultura e dello Stato ma anche il diritto di intervenire sulla distribuzione di film e sul mercato cinematografico mediante provvedimenti strutturali. L'industria cinematografica doveva rimanere indipendente dall'estero e

garantire la molteplicità dell'offerta grazie alla diversità delle sue strutture. La legge federale sulla cinematografia (LCin; RS 443.1) è entrata in vigore il 1° gennaio 1962. Essa sosteneva discretamente il promovimento del cinema e sottoponeva la distribuzione a un sistema di contingenti e a un'autorizzazione federale. Le imprese statunitensi già presenti in Svizzera a quell'epoca poterono proseguire le loro attività commerciali grazie a una clausola sulle posizioni acquisite. La legge sul cinema era quindi applicabile integralmente solo alla metà del mercato di distribuzione. La Confederazione sottopose gli esercenti di sale all'obbligo cantonale d'autorizzazione. Gli interessi generali della cultura e dello Stato dovevano essere preservati e gli effetti nocivi dei monopoli evitati.

La legge sulla cinematografia del 1962 consentì uno sviluppo costante del promovimento del cinema che rimase tuttavia di dimensioni modeste - troppo modeste, come rilevava già il rapporto Clottu del 1975. Ciononostante, gli strumenti della promozione (promozione della distribuzione, formazione professionale e formazione permanente) si svilupparono e si europeizzarono (adesione a EURIMAGES, il fondo di promozione del cinema del Consiglio d'Europa, e sino al 1992 al programma MEDIA 1 dell'Unione europea). Dal 1° gennaio 1997 un aiuto al cinema legato al successo, SUCCES CINEMA, è entrato in vigore per un periodo di prova di cinque anni.

Il contingentamento della distribuzione è rimasto in vigore sino al 1992. Il 1° gennaio 1993 il Consiglio federale l'ha sostituito per via d'ordinanza con un semplice obbligo di autorizzazione. Durante i primi decenni d'applicazione della legge sulla cinematografia era difficile, per non dire impossibile, ottenere un nuovo contingente (fondazione di una nuova ditta) o ampliare un contingente esistente; la situazione è mutata negli anni Ottanta: una ditta estera (Disney-Touchstone) ha potuto essere fondata in Svizzera e ha ottenuto un contingente.

Al fine di mantenere e promuovere la diversificazione dei film proiettati nelle sale cinematografiche, l'autorizzazione stabilita dall'ordinanza del 24 giugno 1992 (OCin; RS 443.11) era legata a esigenze di qualità e quantità. Siccome è stato difficile applicare, e ancor più difficile controllare i criteri qualitativi, la procedura di autorizzazione non ha influenzato come previsto il mercato della distribuzione e non ha potuto contribuire alla diversificazione auspicata.

Per quanto concerne l'autorizzazione di aprire e gestire sale, non vi sono state modifiche dall'entrata in vigore della legge sulla cinematografia. I Cantoni hanno fatto un uso non uniforme delle prescrizioni e avevano concezioni diverse sulla parte di mercato che rappresentava una posizione di monopolio e sugli effetti nocivi di quest'ultima. In diversi casi la procedura di autorizzazione è servita solo a dare alle imprese cinematografiche esistenti argomenti per impedire per qualche anno l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato.

Con l'articolo 71 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1997⁴, la Confederazione mantiene il compito di promuovere la produzione e la cultura cinematografiche (cpv. 1). Essa può inoltre emanare prescrizioni per promuovere la molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica (cpv. 2).

1.2

Gli sforzi fatti finora ai fini di una legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche

Da oltre vent'anni la revisione totale della legge federale del 28 settembre 1962 sulla cinematografia è sulla lista delle trattande della politica federale. Molti disegni sono stati abbandonati perché non modernizzavano sufficientemente il settore della promozione cinematografica e le disposizioni sul cinema e sulla distribuzione. Il settore non era disposto a provare modelli di promozione legati al successo né tantomeno a rinunciare al sistema di autorizzazioni per la distribuzione e la proiezione. L'obiettivo della revisione totale è stato mantenuto negli obiettivi di legislatura del Consiglio federale.

1.3

Lavori preliminari alla legge sulla cinematografia

Il 29 maggio 1998 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha istituito una nuova commissione peritale incaricandola di elaborare un progetto di nuova legge sulla cinematografia entro il 31 marzo 1999. Presieduta dal professor Pierre Moor, ordinario di diritto pubblico e codirettore dell'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Losanna, la Commissione era composta da un gruppo centrale e da gruppi speciali che si occupavano di temi specifici (promozione della cinematografia, settore cinematografico e dell'audiovisivo, forma/esecuzione) e che erano composti da persone appartenenti agli ambiti principali del settore cinematografico e dell'audiovisivo nonché da rappresentanti di altri uffici federali. La Commissione Moor ha iniziato i suoi lavori il 4 giugno 1998. La prima fase era dedicata a fare un inventario e a definire le modalità del mercato e della cultura cinematografiche. Sulla base delle analisi e delle discussioni con i singoli gruppi di specialisti, con un rappresentante del settore del video e con un rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali della polizia, in una seconda fase è stato elaborato il progetto di legge.

Il 6 aprile 1999 il progetto di legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche (progetto della Commissione) è stato consegnato al DFI con le relative spiegazioni. Il 23 aprile 1999 la Commissione federale della cinematografia lo ha discusso e ha raccomandato al Consiglio federale di inviarlo senza modifiche in procedura di consultazione, al fine di appurare l'accettazione delle proposte della Commissione Moor nel settore prima che l'Amministrazione elaborasse il suo disegno.

1.4

Risultati della procedura di consultazione

1.4.1

Riassunto

Con decisione del 23 giugno 1999 abbiamo autorizzato il DFI ad aprire la procedura di consultazione relativa al progetto invariato di legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche del 6 aprile 1999, progetto elaborato dalla Commissione Moor. La procedura di consultazione si è conclusa il 31 ottobre 1999. 97 partecipanti (Cantoni, partiti, associazioni di spicco dell'economia, organizzazioni del settore cinematografico e altre organizzazioni) sono stati invitati a prendere posizione in merito al progetto e a otto domande specifiche.

Il DFI ha raccolto 77 pareri, 62 dei quali provenienti da cerchie consultate ufficialmente e 15 da partecipanti non interpellati direttamente.

Con decisione del nostro Collegio del 24 maggio 2000 i risultati della procedura di consultazione sono stati pubblicati.

Il progetto della Commissione è stato accolto positivamente dalla stragrande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione. La necessità di una revisione totale della legge sulla cinematografia è stata riconosciuta da tutti. L'idea principale del progetto della Commissione, ossia quella di sostenere la qualità dell'offerta cinematografica per mezzo della promozione della molteplicità, è stata accolta all'unanimità. Favorevolmente è stata accolta anche l'introduzione definitiva degli strumenti di promozione legati al successo. È stato però auspicato che l'attuale promozione selettiva e la promozione legata al successo in futuro si completino a vicenda in un sistema a due pilastri equilibrato. L'aumento sostanziale dei crediti destinati alla cinematografia è stato giudicato necessario ed è stata sostenuta la proposta di riunire in un fondo i mezzi finanziari.

Alcuni punti del progetto della Commissione sono stati tuttavia criticati dalle cerchie consultate, in parte anche respinti: si tratta essenzialmente dell'introduzione di una tassa di incentivazione nella forma prevista dalla Commissione Moor, della rinuncia all'attuale obbligo di autorizzazione per le grandi imprese di proiezione (la rinuncia alle autorizzazioni non è però stata contestata), dell'applicazione delle disposizioni di disciplinamento al settore del video, nonché dei previsti provvedimenti di intervento. Infine è stato auspicato che il progetto abbandoni il termine "film", ormai superato, e che risulti chiaro che nell'epoca dell'audiovisivo si tratta della promozione dell'immagine in movimento pura e semplice. Questi cinque punti saranno approfonditi qui di seguito (cfr. n. 142).

La compatibilità con il diritto internazionale nonché la costituzionalità e la legalità del capitolo 3 del progetto di legge relativo alle disposizioni sulla promozione della molteplicità e della qualità dell'offerta cinematografica nella proiezione pubblica, in particolare della tassa di incentivazione, sono state messe in dubbio o addirittura negate da alcuni partecipanti alla consultazione. Secondo il loro parere l'articolo 71 capoverso 2 della Costituzione federale non offre in questo caso una base legale sufficiente. Queste questioni vengono trattate nei numeri 142.1 e 5.

1.4.2 Presa di posizione in merito alle principali obiezioni e proposte

1.4.2.1 L'introduzione di una tassa volta a promuovere la molteplicità dell'offerta cinematografica

Il disegno di legge (DLCin) prevede nell'articolo 21 una tassa sussidiaria avente per scopo la promozione della molteplicità dell'offerta nella distribuzione nonché nella proiezione di film. La tassa è dettata da criteri diversi di quelli della tassa di incentivazione prevista dal progetto Moor. Essa si fonda su una dichiarazione comune fatta

dal settore cinematografico il 7 agosto 2000⁵ con la quale sono stati eliminati i principali punti controversi relativi alla revisione della legge, punti che verranno trattati in dettaglio qui di seguito.

La “multa” a destinazione vincolata, accettata dal settore come ultima ratio, dev’essere qualificata dal profilo dogmatico come tassa di incentivazione (cfr., in merito alla qualifica di tassa di incentivazione pura e alla costituzionalità, il commento dell’articolo 21 nella Parte speciale del messaggio).

Il numero 5 del presente messaggio tratta la compatibilità della tassa di incentivazione prevista dal disegno con il diritto internazionale.

1.4.2.2 La rinuncia all’attuale obbligo d’autorizzazione per le imprese di proiezione

La rinuncia all’obbligo di autorizzazione per la distribuzione non è stata contestata. Diversi Cantoni, partiti e organizzazioni del settore hanno però chiesto il mantenimento dell’obbligo di autorizzazione per i megaplex e i multiplex, al fine di evitare che questi prendano il posto degli altri cinema a scapito della molteplicità. Il disegno del nostro Collegio rinuncia ciononostante a mantenere l’obbligo di autorizzazione per i grandi complessi cinematografici. Infatti non è possibile definire criteri sufficientemente precisi per determinare i casi nei quali un’autorizzazione dovrebbe o meno essere rilasciata in base a motivi di politica culturale. Le prescrizioni del capitolo 3 relative alla molteplicità dell’offerta consentono di limitare eventuali sviluppi indesiderati.

5 “Un passo avanti nella legge sul cinema:

Le associazioni del settore cinematografico interessate hanno compiuto oggi un importante passo in avanti nella discussione dei punti controversi relativi alla tassa di incentivazione e ai provvedimenti intervenzionistici nell’ambito della revisione della legge sulla cinematografia.

Il settore cinematografico è unanime nel sostenere che in Svizzera la molteplicità culturale va conservata e promossa: occorre in particolare garantire un’offerta cinematografica diversificata a livello locale e nazionale. Per raggiungere quest’obiettivo ci si è trovati d’accordo sulla necessità di fare appello, in primo luogo, alla responsabilità propria delle imprese di proiezione e di distribuzione, rappresentate da PROCINEMA. Dopo aver consultato il Dipartimento federale dell’interno e le cerchie interessate, PROCINEMA emana disposizioni volte a garantire la molteplicità dell’offerta. Dichiarando di validità generale dette disposizioni, si garantisce che tutti i partecipanti al mercato vi si attengano. Se invece le disposizioni non vengono osservate e di conseguenza la molteplicità dell’offerta viene a mancare, lo stesso PROCINEMA si preoccupa di ripristinare una situazione conforme agli obiettivi della legge. Come ultima ratio il Dipartimento può comminare una multa, il cui principio è contenuto nella legge; gli eventuali proventi della multa sono destinati interamente a finanziare i provvedimenti volti a promuovere la molteplicità dell’offerta.

In tal modo è possibile rinunciare a una tassa di incentivazione e ai provvedimenti intervenzionistici previsti finora.

PROCINEMA e CINESUISSE intendono con questa soluzione garantire il successo della legge sul cinema e sono favorevoli al raddoppio graduale del credito destinato al cinema.”

(Comunicato stampa comune di PROCINEMA e CINESUISSE del 7 agosto 2000, Locarno)

1.4.2.3

L'applicazione al settore del video delle prescrizioni del capitolo 3 del disegno di legge

Il progetto della Commissione posto in consultazione prevedeva l'applicazione al settore del video delle prescrizioni del capitolo 3. Questa proposta non ha riscosso molto successo. Sono stati messi in dubbio la competenza costituzionale della Confederazione e l'interesse pubblico al controllo statale della distribuzione di video e alla determinazione per mezzo di regolamentazioni della molteplicità dell'offerta sul mercato dei video, che sottostà a regole diverse da quelle applicabili alla distribuzione e alla proiezione di film.

Il nostro Collegio condivide quest'opinione. Si rinuncia pertanto a prevedere prescrizioni per il mercato dei video. Continua invece ad essere possibile, come già previsto dalla vigente legge sulla cinematografia, il promovimento della realizzazione di video.

1.4.2.4

I provvedimenti a favore della molteplicità dell'offerta (art. 17 - 22 DLCin)

Il disegno del nostro Collegio tiene conto della critica espressa nell'ambito della procedura di consultazione e rinuncia a introdurre, per tutelare la molteplicità dell'offerta, gli strumenti ripresi dalla procedura prevista dalla Commissione in materia di concorrenza. Si limita a una valutazione periodica dei provvedimenti volontari a favore della molteplicità dell'offerta. Se questi non sono sufficienti, l'Ufficio federale competente dà alle imprese interessate l'opportunità di ovviare alla situazione. Come ultima ratio può essere introdotta una tassa; non sono previsti interventi sotto forma di oneri ecc.

1.4.2.5

L'oggetto del disegno nell'era dell'audiovisivo

Nella procedura di consultazione è stato detto che il progetto della Commissione avrebbe dovuto staccarsi in modo più netto dal termine "film", ritenuto antiquato, e che avrebbe dovuto mostrare più chiaramente che nell'era dell'audiovisivo si tratta semplicemente di promuovere l'immagine in movimento.

I video tradizionali saranno sostituiti nei prossimi anni sempre più da supporti digitali quali i Digital Versatile Disc (DVD) o i CD-ROM.

Nell'elaborare il nostro disegno abbiamo tenuto conto di queste osservazioni. Se vogliamo però evitare creazioni linguistiche sgradevoli, non è possibile rinunciare alla parola "film". Il disegno di legge è stato formulato per quanto possibile in modo tale da lasciare spazio agli sviluppi del "film".

1.4.3 Altri punti

1.4.3.1 Disciplina federale delle disposizioni relative alla tutela dei giovani (età d'ammissione nei cinema)

Nella procedura di consultazione sei Cantoni (ZH, ZG, SH, SG, GR, AG) nonché l'Associazione svizzera dei distributori di film e l'Associazione svizzera del cinema d'arte si sono dichiarati favorevoli a un disciplinamento a livello federale delle disposizioni relative alla tutela dei giovani (età d'ammissione nei cinema). Nell'era della mobilità e dei media audiovisivi (video, televisione, Internet), che possono essere consumati senza controllo a livello transfrontaliero, un disciplinamento a livello cantonale dell'età d'ammissione nei cinema non rispecchia più la realtà giuridica, poiché esplica un effetto protettivo limitato. Inoltre disciplinamenti diversi tra Cantone e Cantone implicherebbero regolamentazioni che falserebbero la concorrenza, poiché in un Cantone un film potrebbe essere visto senza limitazioni e nel Cantone vicino solamente a partire dai 18 anni.

Il diritto costituzionale non consente di dare seguito a questi argomenti di per sé plausibili. Il disciplinamento della tutela dei giovani è infatti di competenza esclusiva dei Cantoni.

1.4.3.2 Prescrizioni relative al reinvestimento dei fondi destinati ai progetti cinematografici sostenuti

Il Sindacato svizzero dei mass media e otto organizzazioni del settore cinematografico ritengono che il progetto della Commissione non tiene sufficientemente conto degli aspetti economici della produzione cinematografica. Si tratta di rafforzare il luogo di produzione Svizzera (luogo delle riprese e della lavorazione) e garantire l'esistenza delle imprese cinematografiche e dell'audiovisivo indipendenti dalla televisione. Essi chiedono prescrizioni di reinvestimento esplicite per i progetti sostenuti.

Il disegno di legge sulla cinematografia prevede nell'articolo 2 capoverso 2 lettera c una prescrizione volta a garantire che si prendano in considerazione nella maniera migliore possibile i tecnici e le industrie tecniche svizzere. Di conseguenza all'autorità viene lasciato un certo margine di manovra per quanto concerne la realizzazione pratica. Prescrizioni troppo severe in materia di reinvestimento determinerebbero un rincaro dei film e costringerebbero la produzione a prendere decisioni non coerenti. E comunque non riuscirebbero ad imporsi nei confronti dei grandi Paesi vicini.

1.5 Concezione della legge

1.5.1 Compendio

Sulla scorta dei risultati della procedura di consultazione e della decisione del Consiglio federale del 24 maggio 2000 sulla procedura ulteriore, il progetto della Commissione è stato rielaborato all'interno dell'Amministrazione sotto la direzione

dell'Ufficio federale della cultura (UFC). Per quanto possibile e giustificato dal profilo materiale, si è tenuto conto delle opposizioni, delle proposte e delle osservazioni espresse nella procedura di consultazione.

1.5.2 Obiettivi della legge federale sulla produzione e la cultura cinematografiche

Il disegno di legge si prefigge gli stessi obiettivi dell'articolo 71 Cost.:

- la promozione di una produzione e di una cultura cinematografiche indipendenti e suscettibili di evolvere;
- la promozione della molteplicità e della qualità dell'offerta cinematografica per mezzo di provvedimenti e prescrizioni adeguati.

Il disegno di legge sottolinea maggiormente rispetto all'attuale legge sulla cinematografia la filosofia secondo la quale la *molteplicità dell'offerta cinematografica* sta alla base della *qualità* della stessa. La qualità non deve essere pertanto stabilita dallo Stato bensì raggiunta attraverso provvedimenti a favore della molteplicità dell'offerta cinematografica.

Il presente disegno di legge attua il mandato costituzionale per mezzo di strumenti moderni. I provvedimenti di promozione sono preferiti agli interventi diretti. I provvedimenti di intervento sono stati definiti in maniera sussidiaria, liberale e, per quanto possibile, conservando la responsabilità propria del settore cinematografico. Il disegno di legge cerca di equilibrare nel miglior modo possibile le esigenze economiche e quelle culturali.

Nel disegno di legge, accanto ai principi di promozione viene introdotto un nuovo strumento politico di pianificazione, che dovrà fissare oltre al piano di ripartizione le direttive della politica di promozione della cinematografia per un periodo di più anni.

La rinuncia alle autorizzazioni è un chiaro segno di liberalizzazione. L'obbligo di registrazione, connesso a un obbligo di informazione e di notifica, rinuncia a porre esigenze qualitative incontrollabili e condizioni materiali e esige soltanto che la sede delle imprese di produzione, distribuzione e proiezione e il domicilio dei membri della loro direzione siano in Svizzera. Queste due condizioni vanno mantenute, poiché la conservazione di un mercato nazionale di distribuzione è indispensabile per una cultura cinematografica autonoma. Solo in questo modo è possibile evitare che la Svizzera e le sue regioni linguistiche vengano separate e considerate semplici annessioni dei corrispondenti mercati esteri.

Di massima la responsabilità propria del settore cinematografico va rafforzata. Il nuovo strumento dei provvedimenti d'intervento inserito nel disegno di legge dà agli interessati la possibilità di ripristinare la molteplicità dell'offerta cinematografica prima che intervenga la Confederazione.

La proposta di prevedere una tassa sussidiaria volta a promuovere la molteplicità dell'offerta corrisponde a quanto convenuto dal settore nella dichiarazione di Locarno. Eventuali introiti provenienti dalla tassa di incentivazione vengono reinvestiti nella promozione della molteplicità dell'offerta cinematografica nella stessa località.

Per motivi di diritto costituzionale il presente disegno di legge rinuncia a disciplinamenti fiscali, egualmente possibili - esistenti ad esempio in Francia e in Germania a favore della promozione cinematografica.

2 Parte speciale

2.1 Commento delle disposizioni legali

2.1.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

2.1.1.1 Scopo (art. 1)

Il titolo della legge riprende i due termini dell'articolo 71 della Costituzione federale: *produzione cinematografica* e *cultura cinematografica*. La legge deve porsi al servizio di questi due ambiti: il cinema svizzero e il cinema in Svizzera. La legge continua a perseguire chiari obiettivi culturali.

Obiettivi principali della nuova legge sulla cinematografia sono la *molteplicità* e la *qualità* dell'offerta cinematografica (art. 1 DLCin). Non spetta allo Stato definire la qualità. La legge sulla cinematografia parte dal presupposto che un'offerta cinematografica molteplice garantisca al meglio la qualità.

2.1.1.2 Definizioni (art. 2)

Il disegno di legge conserva il termine "*film*" e lo definisce come una sequenza di immagini registrate e strutturate destinate alla riproduzione (cfr. art. 2 cpv. 1 DLCin). Tutte le forme di trasmissione al pubblico sono prese in considerazione, non soltanto la più classica, quella della proiezione in sala. La nuova legge sul cinema deve, nella misura del possibile, stare al passo con gli sviluppi tecnologici. L'articolo 2 capoverso 1 DLCin definisce di conseguenza la nozione classica di *film* indipendentemente dai media e dai procedimenti tecnici utilizzati. Tale definizione si impone se si vuole dare al termine di film, spesso associato al solo cinema (soprattutto in italiano e in francese con l'aggettivo "cinematografico"), l'apertura di cui necessita e che si riflette già oggi nella terminologia leggermente diversa utilizzata nel vigente articolo 1 OCin.

Il disegno definisce anche la nozione di *film svizzero* (art. 2 cpv. 2 DLCin), poiché essa è importante per il settore di promozione della produzione cinematografica, per il riconoscimento della nazionalità e per la coproduzione internazionale. La definizione si riferisce a criteri formali, non ai contenuti: il domicilio dell'autore o la sede della produzione deve trovarsi in Svizzera. È inoltre auspicabile che gli altri collaboratori artistici e i tecnici vivano in Svizzera. Per la politica cinematografica, è importante considerare anche le industrie tecniche svizzere. Una cultura cinematografica autonoma presuppone un'infrastruttura solida.

A differenza della legge in vigore, il disegno rinuncia a prescrivere la Svizzera come luogo di ripresa. È il soggetto che determina il luogo di ripresa.

2.1.2 Capitolo 2: Promozione della cinematografia

Il capitolo *Promozione della cinematografia* descrive nella sezione 1 i settori nei quali opera la promozione del cinema, nella sezione 2 gli strumenti di promozione, nella sezione 3 i principi di promozione e la valutazione, nella sezione 4 gli aiuti finanziari e le altre forme di sostegno e infine, nella sezione 5, l'esclusione dalla promozione cinematografica.

2.1.2.1 Sezione 1: Settori di promozione

Uno dei principali mezzi per promuovere il cinema è l'*aiuto finanziario* fornito nei seguenti *settori di promozione*:

- creazione cinematografica svizzera (art. 3 DLCin),
- molteplicità e qualità dell'offerta cinematografica (art. 4 DLCin),
- cultura cinematografica (art. 5 DLCin),
- formazione professionale e formazione permanente (art. 6 DLCin).

Questi settori della promozione sono già contenuti nel diritto vigente e figurano essenzialmente soltanto nell'ordinanza sul cinema. Indubbiamente queste prescrizioni devono trovare posto nella legge.

I quattro settori di promozione del cinema formano un insieme. La promozione della produzione non ha senso se non è accompagnata dalla promozione della valorizzazione. La promozione della valorizzazione del film svizzero rimane senza effetto se viene ignorato l'intero contesto. Le attività culturali - dagli archivi della Cineteca svizzera fino ai festival cinematografici - sono elementi necessari per le sale cinematografiche e la diffusione. La formazione professionale e la formazione permanente delle persone occupate nel settore cinematografico sono un altro elemento essenziale per la competitività e la professionalità dell'industria cinematografica.

2.1.2.1.1 Creazione cinematografica svizzera (art. 3)

L'articolo 3 DLCin realizza gli obiettivi nella maniera seguente: vengono sostenuti l'irradiamento culturale, l'efficienza economica, la continuità e le possibilità di espansione della produzione cinematografica indipendente. Il termine "*produzione cinematografica svizzera indipendente*" designa il beneficiario della promozione della produzione: la creazione cinematografica indipendente. Indipendente significa in questo contesto che la società di produzione non può essere di proprietà dei media che si occupano della valorizzazione (come per es. le reti televisive). L'indipendenza è intesa anche nel senso di libertà di creazione. Ovviamente, questa indipendenza è relativa, poiché anche i film prodotti in modo indipendente lo sono (o devono esserlo) soltanto grazie ai soldi messi a disposizione dalla televisione. Per la molteplicità e la qualità della produzione cinematografica svizzera è però importante mantenere questa indipendenza relativa. Per *produzione* cinematografica si intende il ramo economico della cinematografia; in altre parole, soltanto i professionisti del cinema possono beneficiare di aiuti finanziari federali a titolo di sostegno del cinema. Questa limitazione rispecchia quanto previsto dal diritto vigente.

Viene promossa la produzione di film svizzeri e di film coprodotti fra la Svizzera e l'estero. La produzione comprende l'elaborazione di progetti e la realizzazione. La cooperazione internazionale è già prevista dal diritto vigente.

Poiché i costi di produzione di un film di fiction oltrepassano generalmente le possibilità di finanziamento pubbliche e private reperibili in un Paese, la maggior parte dei film europei vengono prodotti per mezzo di coproduzioni. La Svizzera ha stipulato accordi di coproduzione con il Belgio, la Germania, la Francia, il Canada, l'Italia e l'Austria. Quale firmataria della Convenzione europea sulla coproduzione cinematografica, la Svizzera è legata a 18 Stati europei. Gli accordi internazionali pongono, a determinate condizioni, su un piano paritario i film coprodotti e le produzioni nazionali e aprono loro di conseguenza gli strumenti di promozione dei Paesi partecipanti.

Con i Paesi con i quali non sono state stipulate convenzioni il trattamento paritario è possibile rispettando determinate condizioni, per esempio se è garantita la reciprocità.

2.1.2.1.2 Molteplicità e qualità dell'offerta cinematografica (art. 4)

La promozione della distribuzione, della diffusione e della proiezione si riallaccia all'obiettivo del pluralismo culturale e linguistico e della qualità dell'offerta cinematografica. Nell'ambito della valorizzazione possono venir promossi film provenienti da tutti i continenti. Questa promozione esiste già oggi e ha dato finora buoni risultati. Grazie alla promozione della distribuzione, film e documentari provenienti da Paesi europei e extraeuropei hanno potuto essere portati sul mercato svizzero e hanno fatto registrare in parte un numero rispettabile di spettatori.

2.1.2.1.3 Cultura cinematografica (art. 5)

L'articolo 5 DLCin riprende il tenore - ritoccandolo leggermente - dell'articolo 12 OCin. Unica innovazione è la disposizione relativa alla promozione delle iniziative culturali volte a "facilitare la diffusione della cultura cinematografica e a rafforzare la sensibilizzazione al cinema" (art. 5 lett. a). La Confederazione sostiene già oggi iniziative di questo genere: la Cineteca svizzera di Losanna serve non soltanto ad archiviare e restaurare film, bensì anche a far conoscere i tesori della cinematografia svizzera. La "Lanterna magica", il cineclub destinato ai bambini, inizia i futuri spettatori ai grandi classici in oltre 50 località svizzere.

Nuova è l'espressione "*a mantenere e a sviluppare la produzione, la cultura e l'innovazione cinematografiche*" (art. 5 lett. e DLCin). La promozione della cinematografia deve considerare questo settore nella prospettiva delle nuove tecniche dell'informazione e della comunicazione (NTIC) che sicuramente eserciteranno il loro influsso sul cinema. In questo settore la Svizzera ha buone opportunità: *Swis-seffects*, impresa specializzata in effetti speciali, ha ad esempio messo a punto un procedimento che consente di trasferire immagini video su pellicole convenzionali. Questo procedimento è mondialmente conosciuto e ha avuto un'influenza positiva sulla concezione artistica dei film svizzeri.

Le attività culturali possono inoltre essere promosse con forme di sostegno diverse dagli aiuti finanziari, per esempio mediante patrocini come quelli previsti dal diritto vigente (art. 14 OCin), oppure mediante prestazioni quali consulenze o lettere di raccomandazioni in caso di riprese effettuate in altri Paesi. Attualmente l'UFC fornisce già questo sostegno, spesso in settori che di principio rientrerebbero nella cultura cinematografica ma che non beneficiano di aiuti finanziari per ragioni di bilancio.

2.1.2.1.4 Formazione professionale e formazione permanente (art. 6)

Un ulteriore settore principale della promozione della cinematografia è quello della *formazione professionale* e della *formazione permanente*. (art. 6 DLCin). La Confederazione sostiene già oggi cicli di studi in Svizzera e all'estero. La formazione permanente si concentra nella prestigiosa Fondazione FOCAL, sostenuta dalla Confederazione, istituita dal settore cinematografico. La Confederazione versa inoltre sussidi a seminari europei di formazione permanente, per consentire agli Svizzeri di parteciparvi nonostante l'esclusione della Svizzera dai programmi europei MEDIA. La formazione professionale e la formazione permanente nell'ambito professionale sono di importanza centrale per la possibilità di sviluppo del settore cinematografico.

2.1.2.2 Sezione 2: Strumenti di promozione

Gli articoli che seguono disciplinano gli *strumenti* mediante i quali deve essere attuata la promozione. Gli strumenti si suddividono in riconoscimenti (art. 7 DLCin), promozione della cinematografia *selettiva* e *legata al successo* (art. 8 DLCin), delega della promozione della cinematografia a istituzioni (art. 9 DLCin) e contratti di prestazioni (art. 10 DLCin).

2.1.2.2.1 Riconoscimenti (art. 7)

L'articolo 7 DLCin crea la base legale per i premi e le altre distinzioni (disciplinate attualmente nell'ordinanza sulla cinematografia), come ad esempio il Premio del film svizzero introdotto nel 1998. In futuro dovrà essere possibile assegnare riconoscimenti non soltanto alle prestazioni eccezionali delle persone occupate nel settore cinematografico bensì anche a quelle delle persone che si distinguono nell'ambito della cultura cinematografica. Per l'attività cinematografica i riconoscimenti hanno un'importante funzione di promozione.

2.1.2.2.2 Promozione della cinematografia selettiva e legata al successo (art. 8)

La promozione selettiva sceglie e valuta secondo *criteri qualitativi*. La legislazione vigente utilizzava a questo scopo l'espressione *pellicole di pregio*, che aveva una sfumatura un po' morale. Basandosi sulla Costituzione federale, viene ora utilizzata la nozione di *qualità*.

La promozione legata al successo onora evidentemente il *successo* ottenuto. Non vengono pertanto emessi giudizi di valore, ma è il pubblico che esprime il suo gradimento. Questo successo, che si traduce in modo matematico in aiuti finanziari, permette alle persone interessate di continuare il loro lavoro. In questo modo il successo di pubblico viene reso interessante anche per i film d'orientamento culturale. E anche le società di produzione sono incitate a adoperarsi ai fini di una valorizzazione efficace dei loro film. Il 1° gennaio 1997 è stato lanciato per cinque anni un esperimento di promozione legata al successo (*Succès Cinéma*). Esso consiste nel versare alla produzione, alla distribuzione e alle sale cinematografiche una somma determinata per ogni biglietto venduto, importi che devono poi essere investiti in progetti cinematografici.

Anche se l'esperienza di *Succès Cinéma* non è ancora completamente terminata, si può constatare sin d'ora, tra l'altro sulla scorta di un rapporto intermedio indipendente redatto dall'Università di Berna, che la promozione legata al successo ha una sua ragione di essere e deve pertanto essere iscritta nella legge. La combinazione tra la promozione selettiva e la promozione legata al successo è un modo di procedere sensato, poiché permette un certo equilibrio, anche se la promozione legata al successo è destinata ad assumere maggiore importanza.

I dettagli del sostegno finanziario, ossia i criteri, le condizioni che i beneficiari devono adempiere e la procedura sono disciplinati - come finora - a *livello di Dipartimento*. Questo modo di procedere permette di emanare prescrizioni relativamente dettagliate che possono essere adattate rapidamente all'evoluzione dei bisogni. Le normative attuali sulla promozione selettiva e sulla promozione legata al successo danno ai candidati ogni informazione utile, in una regolamentazione molto completa, sulle condizioni che essi devono rispettare per beneficiare delle due forme di promozione.

2.1.2.2.3 Delega della promozione della cinematografia a istituzioni (art. 9)

L'articolo 9 DLCin riprende l'esperienza (positiva) di *Succès Cinéma*. Questo progetto di promozione legata al successo, di una durata di cinque anni, è condotto attualmente con la SRG SSR idée suisse, la fondazione culturale SUISSIMAGE e l'associazione mantello PROCINEMA. Queste tre organizzazioni partecipano al finanziamento insieme alla Confederazione. L'Associazione Succès Cinéma è stata istituita per rispondere ai bisogni dell'operazione. L'articolo 9 DLCin disciplina le condizioni necessarie alla delega di una parte della promozione del cinema. Tale delega può essere presa in considerazione quando terzi - come è il caso di Succès Cinéma - portano un contributo importante al finanziamento di un compito. Il nostro Collegio prende la decisione di principio; il Dipartimento stabilisce le condizioni generali e designa gli eventuali rappresentanti della Confederazione. La stessa soluzione era già stata scelta nel regolamento del DFI del 13 dicembre 1996 relativo all'attuazione della promozione cinematografica legata al successo.

La Confederazione deve inoltre concludere un contratto di prestazioni con le pertinenti organizzazioni (cpv. 3). Il contratto deve prevedere in particolare un tribunale arbitrale che regoli le eventuali controversie che oppongono l'organizzazione responsabile e gli aventi diritto.

2.1.2.2.4 Contratti di prestazioni (art. 10)

Lo strumento dei contratti di prestazioni è stato introdotto con il Regolamento del DFI del 13 dicembre 1996 relativo alla promozione cinematografica selettiva. Attualmente, l'UFC negozia siffatti contratti di prestazioni con organizzazioni quali il Centro del cinema svizzero e Media Desk/Euroinfo Svizzera ma anche con i festival di Soletta, Locarno e Nyon. Questi contratti sono generalmente conclusi per una durata di tre anni con organizzazioni che beneficiano regolarmente di aiuti finanziari. Essi fanno il punto della situazione, stabiliscono gli obiettivi per il periodo preso in considerazione e descrivono le misure volte a permettere di conseguirli. Prevedono inoltre una valutazione periodica - elemento importante - destinata a controllare le prestazioni, ossia l'opportunità delle misure e la loro efficacia. Scopo di questa valutazione è quello di garantire l'efficacia dei mezzi finanziari federali stanziati per un determinato compito.

Il contratto stabilisce inoltre l'ammontare dei sussidi federali, fatte salve le competenze budgetarie delle Camere federali, e descrive le altre fonti di finanziamento. Punto della situazione, obiettivi e misure sono definiti nei punti essenziali dall'organizzazione stessa, ma vengono poi verificati nella procedura di valutazione. Questo strumento intende fare in modo che l'organizzazione sia obbligata a porsi in questione periodicamente e a lavorare in modo mirato. L'articolo 10 DLCin istituisce la base legale per il contratto di prestazioni.

2.1.2.3 Sezione 3: Principi di promozione e valutazione

2.1.2.3.1 Principi di promozione (art. 11)

I principi di promozione sono volti a rendere dinamica e conforme al suo scopo la promozione della cinematografia. L'articolo è scaturito dai lavori successivi della Commissione Moor, che partecipa alla revisione totale dell'ordinanza sulla cinematografia. La Commissione si è resa conto del fatto che ai fini di una politica di promozione conforme al suo scopo è necessario uno strumento diverso da un'ordinanza di durata indeterminata. Noi riprendiamo questa proposta. I principi di promozione, il piano di ripartizione (art. 25 cpv. 2 lett. a DLCin) e la valutazione (art. 12 DLCin) sono i tre assi portanti di una promozione della cinematografia orientata all'efficacia.

2.1.2.3.2 Valutazione (art. 12)

La valutazione è necessaria non soltanto in relazione con le organizzazioni sostenute. Anche gli stessi strumenti della promozione cinematografica devono essere valutati regolarmente (art. 12 DLCin). Tale valutazione deve essere eseguita sia all'interno sia all'esterno e essere disciplinata in dettaglio in un'ordinanza. Gli obblighi di informazione e di notifica previsti nell'articolo 24 DLCin devono contribuire a fare in modo che tutti i fatti e le cifre utili siano completi, presentati in una forma utilizzabile e disponibili a intervalli regolari.

I risultati della valutazione sono resi pubblici (cpv. 2). La Commissione federale della cinematografia avrà un ruolo centrale nell'analisi dei risultati (cfr. art. 25 cpv. 2 lett. b DLCin).

2.1.2.4 Sezione 4: Aiuti finanziari e altre forme di sostegno

2.1.2.4.1 Forme dell'aiuto finanziario (art. 13)

La disposizione che disciplina le *forme dell'aiuto finanziario* (art. 13 DLCin, prestiti a rimborso condizionato o contributi a fondo perso) riprende il testo in vigore. Nella prassi, gli aiuti finanziari sono stati, senza eccezioni o quasi, versati a fondo perso. Ciononostante la variante dei prestiti a rimborso condizionato va mantenuta.

2.1.2.4.2 Decisioni sugli aiuti finanziari e sulle altre forme di sostegno (art. 14)

L'articolo 14 DLCin disciplina le *competenze decisionali* e si fonda sull'ordinamento giuridico in vigore, in base al quale l'Amministrazione (attualmente l'Ufficio federale della cultura) decide in merito alle domande di aiuto finanziario. L'Ufficio fa capo a specialisti del settore nel caso in cui non disponga delle conoscenze necessarie.

Il capoverso 3 descrive i rimedi giuridici. Il controllo dell'opportunità è escluso, analogamente a quanto avviene nella procedura applicata dalla Pro Helvetia per le sue decisioni di promozione, poiché il criterio dell'opportunità non è applicabile nel caso di giudizi estetici e si sottrae a ogni controllo.

2.1.2.4.3 Concessione e ripartizione dei mezzi (Art. 15)

Le basi legali su cui si fonda l'attribuzione dei crediti costituiscono attualmente uno dei maggiori ostacoli per la promozione del cinema. La produzione cinematografica non segue il corso degli anni civili, bensì periodicità proprie. Vi sono anni in cui le grandi produzioni cinematografiche sono numerose, altri in cui i film prodotti sono meno numerosi e più modesti. La rigidità del credito annuo destinato al cinema non consente di prendere in considerazione queste fluttuazioni. La Confederazione deve versare ogni anno lo stesso importo di denaro, indipendentemente dal grado di realizzazione effettiva dei progetti cinematografici. Questa realtà impedisce di utilizzare efficacemente i fondi pubblici, poiché rende impossibile qualsiasi pianificazione affidabile a media e a lunga scadenza. Un limite di spesa orientato su un periodo di più anni e che autorizzi a operare con una certa flessibilità dovrebbe permettere una migliore gestione delle risorse finanziarie.

I settori di promozione di cui agli articoli 5 - 7 DLCin possono essere iscritti nel bilancio secondo la prassi normale, poiché di norma si tratta di promozione di istituzioni.

Devono inoltre essere iscritti come entrate e essere impiegati a destinazione vincolata per la promozione cinematografica i mezzi di cui all'articolo 15 capoverso 2 DLCin.

Il piano di ripartizione consente di fissare le priorità all'interno di ogni rubrica di credito. Si tratta di uno strumento impiegato già oggi e che ha dato buoni risultati.

2.1.2.5 Sezione 5: Esclusione dalla promozione cinematografica

2.1.2.5.1 51 (Art. 16)

L'articolo 16 DLCin disciplina l'*esclusione dalla promozione cinematografica*. Fa riferimento a due situazioni del tutto distinte:

L'articolo 16 capoverso 1 DLCin riprende la prassi attuale. È la creazione cinematografica indipendente e non i film prodotti per uno scopo concreto che dev'essere sostenuta. Sono di conseguenza esclusi dalla promozione della cinematografia per mezzo di aiuti finanziari i film pubblicitari e i film su ordinazione (quali i ritratti di ditte, i film di pubbliche relazioni su un settore economico, i film girati per scopi turistici, ecc.). Stessa cosa per quanto concerne i film destinati prioritariamente alla trasmissione di conoscenze scientifiche (per es. i film medici) o di contenuto specifico (per es. la prevenzione degli infortuni) o pedagogico ("Come insegnare l'inglese"). Questa categoria di film, per quanto preziosa possa essere, deve utilizzare altri canali di finanziamento. La delimitazione non è sempre semplice, ma non per questo è meno necessaria, se si vuole avere un certo controllo sulla promozione.

L'articolo 16 capoverso 2 DLCin esclude determinati film per ragioni di ordine del tutto diverso: quando la dignità umana viene lesa, quando la violenza viene esaltata o minimizzata oppure quando un film ha un carattere pornografico la promozione pubblica del cinema non può né vuole impegnarsi. La Commissione intende questi termini in un senso più vasto di quello adottato dal Codice penale. La promozione del cinema deve situarsi a monte del Codice penale.

2.1.3 Capitolo 3: Prescrizioni relative alla promozione della molteplicità dei film proiettati in pubblico

2.1.3.1 Osservazioni preliminari

La molteplicità culturale è una delle preoccupazioni principali della Svizzera. Essa si riflette nelle nostre strutture federaliste, nella competenza culturale primaria dei Cantoni, nella cura del plurilinguismo, negli sforzi messi in atto per migliorare gli scambi tra le regioni geografiche e linguistiche del Paese, ecc. La molteplicità è una caratteristica dell'"*idée suisse*", che non è riferita soltanto a sé stessa bensì anche al mondo circostante e che la rende più vicina, più comprensibile.

La molteplicità è un elemento essenziale della democrazia. La libertà d'opinione ha nella pratica un senso compiuto soltanto se esistono i canali che permettono che le differenti opinioni vengano espresse e diffuse. Questo bisogno di molteplicità non si limita alla sola informazione o all'espressione di un'opinione, essa concerne tutte le

forme d'espressione della nostra vita sociale, comprese tutte quelle che si è soliti raggruppare sotto il termine "cultura".

Per questo motivo, la Confederazione si adopera, nel suo settore di competenza, per garantire la molteplicità dei media, della quale fa parte la molteplicità della creazione cinematografica. Il cinema, mezzo di comunicazione di massa, plasma in maniera importante la società dell'informazione, in misura più rilevante di tutte le altre forme d'espressione. Nella cura data alla molteplicità dell'offerta cinematografica la Svizzera non è sola: i Paesi europei, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea iscrivono tutti questa priorità nella loro agenda e hanno istituito gli strumenti di promozione e le prescrizioni necessarie (come la direttiva CE sulla televisione transfrontaliera con quote per i film europei).

Gli sforzi fatti per mantenere e curare una propria voce - quella del cinema svizzero - fanno parte di questa molteplicità.

L'articolo 71 capoverso 2 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione, sotto forma di una disposizione potestativa, il compito di "*emanare prescrizioni per promuovere la molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica*". Il mercato della distribuzione e delle sale cinematografiche, caratterizzato da oligopoli, non può funzionare liberamente se è lasciato a sé stesso. Di conseguenza si impongono prescrizioni. Determinati film, che incontrerebbero il favore del pubblico, non hanno possibilità o hanno possibilità minori di essere messi in cartellone perché gli schermi delle città più importanti dal profilo dell'offerta cinematografica sono in gran parte occupati dai grandi distributori. La lotta tra i proprietari di sale e i distributori si concentra sui film che offrono le maggiori garanzie di successo. In questo modo la molteplicità dell'offerta cinematografica e il pubblico ne escono perdenti.

In confronto all'attuale legge sul cinema le prescrizioni vengono ampiamente liberalizzate e la responsabilità del settore rafforzata. I provvedimenti volontari volti a rafforzare la molteplicità dell'offerta (art. 17 DLCin), la valutazione e la possibilità di intervenire in un secondo tempo (art. 20 DLCin) nonché la tassa sussidiaria (art. 21 DLCin) costituiscono i necessari strumenti per adempiere il mandato costituzionale.

2.1.3.2 Sezione 1: Provvedimenti volontari

2.1.3.2.1 Principio (art. 17)

L'articolo 17 DLCin concreta, nel senso di una disposizione di principio, il mandato della Confederazione fissato nell'articolo 71 capoverso 2 della Costituzione federale e statuisce che le imprese di distribuzione e di proiezione devono contribuire, nell'ambito della loro attività, alla molteplicità dell'offerta. Il capoverso 1 lettere a e b e il capoverso 2 determinano la forma nella quale dette imprese devono contribuire alla molteplicità dell'offerta. La disposizione riprende la dichiarazione di PROCINEMA e di CINESUISSE del 7 agosto 2000 nella quale il settore si è impegnato tra l'altro a contribuire alla molteplicità dell'offerta per mezzo di una convenzione. Il settore e il Dipartimento si sono lasciati ispirare dalla soluzione proposta attualmente per la legge sul CO₂ (FF 1997 III 370), che vuole realizzare gli obiettivi posti dalla legge innanzitutto con provvedimenti propri del settore e che prevede una tassa solamente per il caso in cui questi provvedimenti volontari non abbiano successo.

È prevedibile che gli accordi relativi ai provvedimenti di cui al capoverso 1 lettera b DLCin siano conclusi ancora prima della delibera in Parlamento. Per quanto concerne il contenuto si orienteranno a quanto previsto finora dal diritto vigente o dalle prescrizioni statali contenute nei disegni di revisione: divieto del noleggio in blocco o del noleggio eccessivo di località o complessi cinematografici, promozione delle mattinate e delle preprogrammazioni, numero sufficiente di operatori su un mercato locale, ecc. È auspicabile che ai fini della molteplicità dell'offerta vengano disciplinati almeno questi punti, poiché il settore era unanime sul fatto che il progetto Moor e i successivi disegni dell'Amministrazione avevano segnalato in modo corretto i punti critici. Non era invece stato possibile trovare un accordo sui relativi strumenti.

Gli strumenti destinati a regolare il settore devono essere semplici e mostrare i loro effetti, se si vogliono evitare i provvedimenti sussidiari.

2.1.3.2.2 Molteplicità dell'offerta (art. 18)

L'articolo 18 DLCin definisce molteplice l'offerta (obiettivo della Costituzione federale e della legge) quando in una località determinata i film proposti sono in lingua diversa, di genere e stile differenti e di provenienza diversa.

Il termine "località dotata di sale cinematografiche" è un termine fisso del settore e può comprendere più località qualora i cinema locali si facciano una concorrenza diretta per accaparrarsi il pubblico locale (esempio: Baden e Wettingen).

L'articolo 18 DLCin non prescrive criteri fissi per la verifica della molteplicità e della qualità, ma fornisce riferimenti. È quindi possibile verificare ad esempio l'offerta cinematografica in località simili e le possibilità del pubblico di una regione di vedere questi film. Soltanto la presenza o l'assenza di alcuni di questi punti di riferimento, per un periodo dato, permette di accertare se l'offerta su un mercato è diversificata o meno.

Diversi comportamenti delle imprese di distribuzione e di proiezione possono mettere in pericolo la molteplicità dell'offerta cinematografica in una località. Anche il settore ha ad esempio riconosciuto che le imprese di distribuzione mettono in pericolo la molteplicità dell'offerta segnatamente se in una località un film viene proiettato nella stessa versione linguistica contemporaneamente in un numero di sale e di posti esageratamente elevato rispetto al numero complessivo di sale e di posti disponibili, se il film viene distribuito alla condizione che il titolo distribuito sia il solo programmato o se un distributore copre sull'arco di un anno oltre un quarto del numero totale delle rappresentazioni o dei posti. Secondo il settore un altro pericolo per la molteplicità dell'offerta è che le imprese di distribuzione mostrino un film nella stessa versione linguistica su diversi schermi di un complesso cinematografico.

2.1.3.2.3 Pluralismo linguistico (art. 19)

L'articolo 19 DLCin vuole favorire la proiezione di pellicole diversificate nelle diverse regioni linguistiche. Il capoverso 1 dispone che i film sostenuti devono essere accessibili in più di una lingua nazionale, conformemente alla politica culturale della Svizzera in favore di uno scambio che vada al di là delle frontiere linguistiche (art.

70 cpv. 3 Cost.). La disposizione non si applica soltanto ai film che beneficiano di contributi alla produzione bensì anche a quelli di cui è sostenuta la valorizzazione.

La clausola detta del “distributore unico” prevista dal capoverso 2 viene ripresa dal diritto vigente: uno stesso film può essere valorizzato soltanto da un solo distributore svizzero. Questa disposizione serve da barriera al controllo sulla Svizzera e alla conquista da parte dei Paesi vicini delle diverse regioni linguistiche (come è successo per es. ai distributori di film austriaci da parte del grande vicino tedesco). L’obbligo previsto dall’articolo 19 capoverso 2 si limita alla prima valorizzazione di un film, poiché nel caso delle ridiffusioni è spesso difficile acquistare i diritti per tutte le versioni linguistiche.

È risultato pagante, dal profilo della politica culturale, che sia una sola società di distribuzione a valorizzare un film su tutto il territorio elvetico.

2.1.3.2.4 Valutazione e miglioramento dell’offerta cinematografica (art. 20)

Le attività svolte e i provvedimenti presi dalle imprese di distribuzione e di proiezione ai fini della molteplicità dell’offerta cinematografica vengono valutati periodicamente. Base di detta valutazione sono le cifre e i fatti raccolti nell’ambito dell’obbligo d’informazione e di notifica di cui all’articolo 24.

L’articolo 20 capoverso 2 statuisce che se constata che la molteplicità dell’offerta è assente in una località, l’Ufficio federale competente invita le imprese di distribuzione e di proiezione interessate a ripristinare lo stato conforme agli obiettivi della legge o a sottoporre proposte adeguate per ovviare a questa situazione. Conformemente al capoverso 3 queste proposte sono sottoposte al Dipartimento per approvazione. Il Dipartimento emana una decisione.

La procedura si discosta pertanto lievemente dalla proposta fatta dal settore. Non è opportuno incaricare lo stesso PROCINEMA dell’esecuzione della legge. I conflitti di interesse all’interno del settore sono troppo grandi per poter essere risolti da un organo dell’associazione. I rappresentanti dell’associazione sono anch’essi degli interessati.

La sorveglianza da parte dell’Ufficio federale e l’approvazione delle proposte mediante decisione del Dipartimento permettono di raggiungere in modo indiretto l’obbligatorietà generale auspicata dal settore; in altre parole, chi non si attiene alle raccomandazioni emanate dal settore e non garantisce in altro modo l’obiettivo perseguito dalla legge della molteplicità dell’offerta può essere in tal modo reso attento sul comportamento conforme agli obiettivi della legge.

2.1.3.3 Sezione 2: Tassa volta a promuovere la molteplicità dell’offerta

2.1.3.3.1 Tassa (art. 21)

L’articolo 21 capoverso 1 prevede una tassa come ultima ratio in caso di assenza della molteplicità dell’offerta in una località. Le imprese interessate di una località sono tenute a pagare detta tassa se, come previsto dall’articolo 20 capoverso 2, non

ripristinano lo stato conforme agli obiettivi della legge, non sottopongono proposte adeguate o sottopongono proposte insufficienti per ripristinare la molteplicità dell'offerta. Prima di riscuotere la tassa il Dipartimento consulta le cerchie interessate e la Commissione del cinema.

Le imprese conservano la libertà imprenditoriale fintanto che non agiscono in modo contrario alla legge. La tassa di incentivazione è volta, in quanto ultima ratio, a convincere le imprese di proiezione, mediante un incentivo economico, ad abbandonare il loro comportamento dannoso. Se i limiti sono rispettati, la tassa non è dovuta. Le opportunità di successo dei film più apprezzati dal pubblico non sono in nessun modo pregiudicate. Le pratiche volte a eliminare gli altri concorrenti dal mercato - ad esempio la presenza massiccia dello stesso film in una località - sono irrilevanti per il successo economico di un film. Il film di successo "Titanic", ad esempio, è partito da Zurigo su due soli schermi. Il successo non viene punito con limitazioni a favore della molteplicità dell'offerta; semplicemente, si permette a più film di avere successo.

I proventi della tassa saranno investiti nella promozione della distribuzione e della presenza nelle sale dei film che mancano sul corrispondente mercato.

Dal profilo dogmatico le tasse possono essere qualificate come tasse di incentivazione. Il termine "multa" utilizzato nella dichiarazione di PROCINEMA e CINESUISSE misconosce che le multe sono strumenti del diritto penale e che il loro ricavo non può essere utilizzato a destinazione vincolata.

Le tasse di incentivazione rientrano nel diritto fiscale pubblico. La dottrina distingue tra due tipi fondamentali di tasse: le imposte e i contributi causali. Le imposte, al contrario dei contributi causali, sono dovute incondizionatamente, affluiscono solitamente nelle casse dello Stato e servono all'adempimento di compiti pubblici generali. I contributi causali non sono invece dovuti incondizionatamente. Essi rappresentano il compenso per un privilegio concesso o per una prestazione fornita dallo Stato ed hanno pertanto una causa. Dal canto suo la tassa di incentivazione si situa, come nuovo tipo di tassa, tra i due tipi classici, e non può essere qualificata né come imposta né come contributo causale. Con la riscossione della tassa di incentivazione si vogliono influenzare in un certo modo il comportamento dei cittadini e l'andamento dell'economia. Essa è volta pertanto a raggiungere un determinato obiettivo di incentivazione: convincere le persone ad essa soggette a non svolgere l'attività gravata dalla tassa o rinunciare al prodotto gravato dalla stessa. Le tasse di incentivazione costituiscono un mezzo di tassazione alternativo ai divieti e alle prescrizioni del diritto di polizia: i comportamenti non desiderati non si vogliono evitare per mezzo di divieti e di prescrizioni bensì si vuole renderli economicamente non interessanti.

Gli obiettivi di incentivazione possono essere raggiunti non soltanto per mezzo di tasse di incentivazione bensì anche per mezzo di imposte e contributi causali, per cui è possibile differenziare tra imposte di incentivazione e contributi causali di incentivazione. Una categoria a sé che si situa tra le due è quella delle tasse di incentivazione pure. La dottrina differenzia i diversi tipi di tasse di incentivazione sulla scorta di due criteri. Da un lato ci si rifà al criterio dell'efficacia economica e dall'altro al criterio dell'obiettivo della tassa di incentivazione. Questo determina la seguente struttura delle tasse a scopo di incentivazione:

- Imposta di incentivazione: determinante è l'obiettivo fiscale, l'incentivazione ha un'importanza minore

- Tassa causale di incentivazione: grazie ad un certo effetto di incentivazione la tassa imputa i costi a chi li causa (per es. tassa sul sacco dei rifiuti)
- Tassa di incentivazione pura: determinante è l'effetto di incentivazione ottenuto con l'obbligo di pagare la tassa; i proventi sono secondari e l'impiego dei mezzi deve avvenire in modo neutrale per quanto concerne la quota delle uscite della Confederazione (ossia la tassa di incentivazione viene restituita interamente alla popolazione e non può causare alla Confederazione un reddito supplementare permanente). La tassa di incentivazione pura non rappresenta la controprestazione per una prestazione dello Stato calcolabile individualmente (come è il caso per i contributi causali) e i suoi proventi non confluiscono nella Cassa generale dello Stato (come avviene per le imposte).

A seconda della qualifica della tassa sono poste esigenze diverse all'adempimento dei principi costituzionali. Inoltre la competenza per la sua riscossione (Confederazione o Cantoni) è disciplinata in modi diversi.

La tassa di incentivazione di cui all'articolo 21 deve, per mezzo di un incentivo economico, creare le condizioni affinché in una località il numero maggiore possibile di film di tipo diverso abbiano adeguate opportunità di essere proiettati. I mezzi finanziari risultanti dalla riscossione della tassa di incentivazione servono a loro volta a promuovere la molteplicità dell'offerta nella località nella quale sono stati percepiti. Focalizzandosi sull'obiettivo di incentivazione e sull'impiego dei proventi ottenuti per il medesimo obiettivo, la tassa di incentivazione prevista dal disegno di legge può essere definita come tassa di incentivazione pura nel senso presentato sopra.

La ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito del diritto fiscale è disciplinata dall'articolo 3 della Costituzione federale. Questa disposizione statuisce la cosiddetta competenza generale sussidiaria dei Cantoni: essi sono competenti per la riscossione delle tasse per quanto la Costituzione federale non attribuisca la relativa competenza alla Confederazione o questa non abbia fatto uso della sua competenza. Di conseguenza in virtù dell'articolo 3 Cost. la Confederazione necessita di una base costituzionale per la riscossione di tasse. Secondo la dottrina dominante la competenza della Confederazione per la riscossione di una tassa di incentivazione è data già da una competenza materiale della Confederazione e non necessita di essere ancorata espressamente a livello costituzionale. L'articolo 71 capoverso 1 Cost. contiene una competenza di promozione della Confederazione nel settore della produzione e della cultura cinematografiche svizzere. Inoltre l'articolo 71 capoverso 2 Cost. autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni volte a promuovere la molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica. In virtù dell'articolo 71 Cost. alla Confederazione è pertanto affidata costituzionalmente la competenza materiale in questo settore. Quest'ultima autorizza tra l'altro la Confederazione a riscuotere una tassa di incentivazione. Il disegno di legge sul cinema fa uso di questa competenza riservata alla Confederazione. Costituzionalmente nulla si oppone pertanto alla riscossione da parte della Confederazione di una tassa giusta l'articolo 21 della legge sul cinema.

Tuttavia la struttura della tassa di incentivazione deve adempiere determinati principi del diritto costituzionale: essa necessita di una sufficiente base legale, deve essere adeguata e giustificata da un interesse pubblico superiore.

Secondo la dottrina una tassa di incentivazione adempie la base legale se l'obiettivo di incentivazione, la cerchia delle persone ad essa soggette, l'oggetto della tassa, la base per il calcolo e l'utilizzazione sono citati in una legge in senso formale. Il titolo

precedente l'articolo 21 presuppone implicitamente che l'obiettivo dell'incentivazione è la promozione della molteplicità dell'offerta. L'articolo 21 capoverso 1 DLCin definisce le imprese di distribuzione e le imprese di proiezione soggette alla tassa, ossia la cerchia degli assoggettati. Oggetto della tassa è, come già indica il suo nome, un film che a causa del modo in cui viene valorizzato in una località pregiudica la molteplicità dell'offerta nella località stessa. I capoversi 2 e 3 dell'articolo 21 definiscono la base per il calcolo. L'articolo 21 capoverso 4 disciplina infine la destinazione del ricavo della tassa. In tal modo l'articolo 21 adempie in modo completo le esigenze relative al principio di conformità alla legge poste alle tasse di incentivazione.

Per essere adeguata, una tassa di incentivazione deve essere in grado di adempiere l'auspicato obiettivo di incentivazione e inoltre essere necessaria per questo obiettivo. Una tassa di incentivazione è necessaria se con qualsiasi altro provvedimento più blando non è possibile ottenere il successo auspicato. Inoltre la tassa deve garantire una proporzione ragionevole tra l'obiettivo perseguito e le conseguenze per i privati coinvolti e per l'economia.

L'interesse pubblico della tassa, di cui all'articolo 21 DLCin, è dato, poiché essa è volta a incanalare il comportamento delle imprese di distribuzione e di proiezione e a garantire la molteplicità dell'offerta cinematografica.

In tal modo abbiamo dimostrato che la prevista tassa volta a promuovere la molteplicità dell'offerta adempie tutte le esigenze di diritto costituzionale poste alle tasse di incentivazione e che dal profilo giuridico nulla si oppone ad essa. Politicamente rispecchia la proposta comune avanzata dal settore.

2.1.3.3.2 Esenzione dalla tassa (art. 22)

L'articolo 22 capoverso 1 prevede la possibilità per le imprese di una località determinata di farsi esentare dal versamento della tassa impegnandosi formalmente nei confronti della Confederazione a fornire un contributo speciale ai fini della molteplicità e della qualità dell'offerta cinematografica in detta località. Un contributo "speciale" andrebbe al di là di quanto sarebbe considerato come adempimento minimo del mandato giusta l'articolo 17 DLCin (molteplicità superiore alla media, offerte particolari, ecc.). Il capoverso 2 stabilisce che in caso di inadempimento dell'obbligo di cui al capoverso 1 la tassa è dovuta incondizionatamente.

2.1.3.4 Sezione 3: Obbligo di registrazione, d'informazione e di notifica

2.1.3.4.1 Obbligo di registrazione (art. 23)

La rinuncia al sistema di autorizzazioni costituisce un grande *passo verso la liberalizzazione* per i distributori e i gestori delle sale cinematografiche. Questo passo è stato però dettato dalla mancanza di efficacia dell'autorizzazione di cui agli articoli 31 e 35 OCin con le loro esigenze non controllabili in materia di qualità. Non è infatti possibile né sensato controllare la salute culturale e economica di un'impresa di distribuzione o proiezione che chiede un'autorizzazione esigono i citati articoli.

Le imprese di distribuzione e proiezione professionali sottostanno ora soltanto a un obbligo di registrazione. Questo è necessario per disporre di un chiaro punto di riferimento per l'applicazione delle prescrizioni seguenti e dei dati necessari.

La prescrizione mantiene l'obbligo della *sede in Svizzera* per le imprese di distribuzione e di proiezione. Dal profilo della politica culturale è essenziale che i programmi di distribuzione e di proiezione siano messi a punto a partire dalla Svizzera. In caso contrario la Svizzera sarebbe ben presto divisa in tre parti e ogni regione linguistica sarebbe controllata da imprese situate nei centri dei grandi Paesi confinanti (o oltreoceano).

Si rinuncia a emanare prescrizioni particolari in merito alla limitazione delle partecipazioni estere. Viene mantenuto soltanto il criterio riguardante la sede - per l'impresa e per la direzione.

Il *registro* è tenuto dalla Confederazione ed è pubblico. Questa disposizione rientra nell'ottica dell'obiettivo urgente che impone di disporre in merito ai dati da valutare a livello federale, necessari per una politica culturale efficace.

2.1.3.4.2 Obbligo d'informazione e di notifica (art. 24)

Come già sottolineato nelle osservazioni preliminari, la politica in materia di cultura cinematografica deve potersi fondare su fatti chiari. Questi fatti costituiscono la base di una politica efficace. Anche le valutazioni previste dagli articoli 12 e 20 DLCCin ne dipendono. La raccolta degli elementi e delle cifre concernenti il settore cinematografico svizzero è attualmente in uno stato insoddisfacente e rende impossibile stilare un inventario preciso o formulare una valutazione. Il settore e le autorità necessitano però di conoscenze esatte del mercato e dell'offerta cinematografica. A tale scopo l'articolo 24 DLCCin prevede per le imprese di distribuzione e di proiezione e per le imprese di produzione sostenute un obbligo di informazione e di notifica che comprende tutti i fattori più importanti. Si tratta, sulla scorta dell'articolo 4 della legge sulla statistica federale (LStat, RS 431.01), dei cosiddetti dati amministrativi della Confederazione, ottenuti dalla Confederazione in base alle disposizioni della legge sul cinema, nell'ambito dell'esecuzione della stessa legge. Questi dati devono essere pubblicati, sempre che la protezione dei dati non lo vieti. In tal modo si instaura la necessaria trasparenza del mercato e i partecipanti ad esso possono disporre dei dati di cui hanno bisogno per controllare il loro comportamento.

La necessità di disporre di una statistica completa sulla cinematografia è riconosciuta praticamente all'unanimità dal settore. Le associazioni professionali hanno chiesto a più riprese alla Confederazione di disciplinare questo aspetto in una legge, poiché esse non sono in grado da sole di mettere a punto una statistica affidabile - esistente in quasi tutti i Paesi europei. Su richiesta di numerose associazioni professionali sono attualmente in corso trattative con l'Ufficio federale di statistica e l'UFC al fine di mettere a punto una statistica unitaria comune che risponda ai bisogni pubblici e del settore.

Gli obblighi di notifica vengono definiti in base ai bisogni. Il settore stesso ha interesse a che i dati delle città chiave possano essere pubblicati settimanalmente. Il termine città chiave indica le città di Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo.

2.1.5.2 Competenza in materia penale (art. 32)

L'articolo 32 DLCin rimanda alla legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0) e attribuisce al Dipartimento, secondo la prassi usuale, la competenza in materia di perseguimento e di giudizio.

2.1.6 Capitolo 6: Procedura ed esecuzione

2.1.6.1 Procedura e rimedi giuridici (art. 33)

L'articolo 33 DLCin contiene i rinvii usuali alle prescrizioni federali in materia di procedura amministrativa e di organizzazione giudiziaria.

2.1.6.2 Cooperazione internazionale (art. 35)

L'articolo 35 DLCin conferma la competenza del Consiglio federale di cui all'articolo 8 LCin di stipulare accordi internazionali nel settore del cinema.

2.1.7 Capitolo 7: Disposizioni finali

2.1.7.1 Modifica del diritto previgente (art. 37)

Riteniamo necessario operare, nell'articolo 37 DLCin, le seguenti modifiche del diritto federale:

In virtù dell'articolo 100 capoverso 1 lettera q numero 2 (nuovo) OG, contro le decisioni concernenti la promozione del cinema non è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale, analogamente a quanto previsto per Pro Helvetia.

Mentre SRG SSR versa già contributi per la produzione cinematografica svizzera, anche le emittenti private, sempre più numerose, devono ora impegnarsi nelle concessioni a mettere al sicuro la loro produzione e a versare una tassa destinata alla promozione della cinematografia. Con l'articolo 31 capoverso 2 lettere d e e (nuova) LRTV si vogliono ancorare nella legge entrambi gli obblighi. La formulazione è stata decisa d'intesa con l'Ufficio federale delle comunicazioni.

2.1.7.2 Referendum ed entrata in vigore (art. 38)

In quanto legge federale il presente disegno di legge sottostà al referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 Cost. L'articolo 38 DLCin autorizza la Confederazione a stabilire la data d'entrata in vigore della legge.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

La definitiva introduzione della promozione cinematografica legata al successo causa alla Confederazione spese supplementari pari a circa 3 milioni di franchi all'anno. Per l'amministrazione sono necessari 1,5 posti.

La soppressione dell'autorizzazione di distribuzione e la tenuta del registro per l'autorizzazione di distribuzione e di proiezione si compensano in grandi linee dal profilo finanziario e del personale.

La tenuta della statistica necessita, in base ai dati forniti dall'Ufficio federale di statistica, di 1,5 posti supplementari presso l'Ufficio stesso: un posto amministrativo al 50 per cento per la registrazione dei dati e un posto scientifico per la valutazione, nonché un credito di 50 000 franchi per i periti.

I provvedimenti volti a ripristinare la molteplicità dell'offerta cinematografica e la tassa di incentivazione causano un onere amministrativo proporzionalmente contenuto. Quasi tutti i dati determinanti vengono già raccolti ai fini della valutazione.

La legge sul cinema non avrà altre ripercussioni dirette per quanto concerne il fabbisogno finanziario e il personale. Occorre tuttavia sottolineare che gli obiettivi della legge sul cinema (precedente e nuova) non possono venir realizzati se la Confederazione non aumenta in modo sostanziale i crediti destinati al cinema.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La soppressione dell'obbligo di autorizzazione per le imprese di proiezione determina per i Cantoni una diminuzione dell'onere per quanto concerne le spese e l'effettivo del personale.

La legge sul cinema non ha invece ripercussioni sui Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'informatica

Il controllo dei provvedimenti di promozione della cinematografia e la raccolta dei dati amministrativi causano un onere supplementare nell'ambito informatico: occorrerà procedere a un investimento unico di 500 000 franchi per la concezione e la realizzazione di una banca dati, mentre per l'esercizio corrente (manutenzione e adeguamenti) saranno necessari 25 000 franchi all'anno.

3.4 Ripercussioni per l'economia

Le imprese di distribuzione e le sale cinematografiche saranno sgravate dalla soppressione delle autorizzazioni.

Le imprese di produzione saranno rafforzate grazie agli strumenti di promozione più efficaci.

L'obbligo di fornire i dati necessari per registrare i fatti e le cifre relativi al settore cinematografico causa un certo onere all'intero settore. L'onere supplementare è però limitato, poiché i dati richiesti vengono forniti già oggi dal settore cinematografico essenzialmente per la propria statistica settoriale ("Cinéchiffre", "PROCINEMA Box Office", ecc.). Con la suddivisione di PROCINEMA e dell'Associazione cinematografica svizzera in numerose organizzazioni parziali i dati registrati risultano lacunosi. La disposizione legale permetterà di ripristinare, con un onere limitato, una valutazione attendibile a livello svizzero dei dati amministrativi registrati. Sarebbe auspicabile una soluzione complessiva di cui si discute ormai da anni. In tutti i Paesi europei statistiche complete sono una cosa ovvia.

I provvedimenti facoltativi presi dal settore causeranno un certo onere. L'eventuale tassa volta a promuovere la molteplicità dell'offerta non causerà per il momento nessun onere poiché essa è introdotta soltanto in modo sussidiario.

4 Programma di legislatura

La nuova legge sulla produzione e la cultura cinematografiche è annunciata nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 nella rubrica Società e cultura (R 22) (FF 2000 2099).

5 Rapporto con il diritto internazionale

5.1 OMC

Il 1° gennaio 1995 è stata istituita l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Essa è il proseguimento logico del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e si occupa dell'amministrazione degli accordi risultanti dall'Uruguay-Round. In quanto organizzazione intergovernativa l'OMC si prefigge di liberalizzare ulteriormente il commercio mondiale. Essa si fonda su tre pilastri: il nuovo Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), l'Accordo generale sugli scambi di servizi (General Agreement on Trade in Services, GATS) nonché l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS). Con la firma degli accordi dell'Uruguay-Round a Marrakech il 15 aprile 1994 e la susseguente ratifica la Svizzera è divenuta membro dell'OMC. Detti accordi sono in vigore per la Svizzera dal 1° luglio 1995.

5.1.1 L'importanza del diritto dell'OMC per la legge sul cinema

Il terzo pilastro dell'OMC, l'Accordo TRIPS, non trova applicazione in rapporto con la legge sul cinema, poiché questa non si occupa di questioni particolari della proprietà intellettuale.

Il diritto dell'OMC definisce i supporti di un film merce soggetta al GATT. Di conseguenza anche sui film possono essere prelevati dazi. I film sono elencati nella tariffa doganale con una propria voce di tariffa. Però, siccome la legge sul cinema non

prevede disposizioni né in merito a una limitazione dell'importazione di film né in merito alla vendita o al noleggio di videocassette e DVD, viene a cadere anche il campo d'applicazione del GATT.

Il diritto dell'OMC definisce invece servizio soggetto al GATS la distribuzione e la proiezione di programmi audiovisivi di qualsiasi genere. Secondo la legge sul cinema (art. 21), le imprese di distribuzione e di proiezione devono, a determinate condizioni, pagare una tassa in caso di violazione della molteplicità dell'offerta cinematografica. Questo interessa soltanto la distribuzione di film destinati alla proiezione pubblica. Di conseguenza la tassa tocca, conformemente al diritto dell'OMC, un servizio soggetto al GATS, per cui le disposizioni di quest'ultimo sono ad essa applicabili.

5.1.2 La legge sul cinema e il GATS

Il GATS è di principio applicabile a tutti i rami del terziario e a tutte le forme del commercio internazionale di servizi (fornitura transfrontaliera di servizi, apertura di succursali all'estero, trasferimento all'estero di chi presta servizi o vi ricorre). Su singoli settori dei servizi si è discusso fino alla fine nel corso delle trattative. In particolare per i servizi nel settore dell'audiovisivo non si è riusciti a giungere a un accordo sostanziale. Questi non sono stati però esclusi dal campo d'applicazione dell'Accordo.

Il GATS è costituito da un accordo quadro, da diversi allegati nonché da una lista degli impegni e delle eccezioni degli Stati membri⁶. L'accordo quadro contiene le disposizioni e gli obblighi generali di liberalizzazione applicabili al commercio dei servizi, che dovranno essere osservati dai membri dell'OMC a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo stesso. Un allegato disciplina le possibilità per i membri di essere liberati dall'obbligo dell'osservanza della clausola della nazione più favorita, contenute in liste nazionali delle eccezioni. Le liste specifiche degli impegni degli Stati membri stabiliscono i diritti concreti dei fornitori stranieri di servizi per quanto concerne l'accesso al mercato e il trattamento riservato agli indigeni.

Siccome gli Stati Uniti non erano disposti ad accettare, oltre al metodo flessibile di liberalizzazione, anche l'introduzione esplicita nell'accordo quadro del principio della specificità culturale, non vi sono stati passi verso la liberalizzazione nel settore dell'audiovisivo. Inoltre l'UE e altri Paesi hanno fatto valere deroghe nazionali al principio della clausola della nazione più favorita. Questo permette loro di continuare a trattare in modo privilegiato le produzioni audiovisive di determinati Paesi partner, ad esempio nell'ambito della cooperazione europea nel settore dei media. Tuttavia i servizi nel settore dell'audiovisivo non sono completamente esclusi dal GATS, poiché si applicano gli obblighi generali e i principi di base quali la trasparenza o la liberalizzazione progressiva.

La Svizzera non ha preso impegni particolari nel settore dell'audiovisivo; la tassa di incentivazione non è pertanto contraria agli impegni presi dalla Svizzera nell'ambito del GATS.

⁶ Cfr. Messaggio concernente l'approvazione degli accordi del GATT/OMC, FF 1994 IV 212 e RS 0.632.20, p. 312 segg.

Inoltre la tassa è dovuta per ogni film (indipendentemente dalla sua provenienza) in maniera identica in caso di adempimento delle fattispecie presentate nel commento del capitolo 3 della legge contenuto nel capitolo 2 del messaggio. Essa viene prelevata senza discriminazioni. Il disegno di legge si rifà, per il prelievo della tassa, al criterio di una località determinata. Di conseguenza la tassa, come ultima ratio, è dovuta soltanto se un film adempie le fattispecie di cui all'articolo 21 in una località determinata. La tassa di incentivazione si limita pertanto alle città principali dal profilo dell'offerta cinematografica, per cui non interessa nemmeno de facto soltanto i film provenienti da Paesi determinati: a tutti i film, indipendentemente dalla loro provenienza, può essere indistintamente applicata la tassa se essi adempiono gli elementi della fattispecie. La tassa non ha pertanto né de iure né de facto un effetto discriminatorio ed è quindi sicuramente compatibile con il diritto dell'OMC.

5.2 Relazione con il diritto europeo

Il disegno di legge è conforme al diritto comunitario in materia. Giusta l'articolo 87 terzo comma lettera d) del Trattato del 25 marzo 1957⁷ che istituisce la Comunità europea, gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio culturale possono considerarsi compatibili con il mercato comune quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune.

Nel termine "cultura" rientrano tutte le attività non economiche del settore culturale che comprende anche le arti figurative. Il contenuto intellettuale di un film rientra anch'esso nel termine "cultura". La Commissione della CE si mostra in generale generosa per quanto concerne la promozione del film in quanto bene culturale. Nel 1992 gli aiuti destinati al settore dell'audiovisivo in Germania sono stati autorizzati dalla Commissione (22. Diritto in materia di concorrenza RN 442). La legge tedesca sulla promozione della cinematografia prevede aiuti alla produzione e alla diffusione per mezzo di un'imposta sulla cifra d'affari del cinema, delle emittenti televisive e delle imprese di distribuzione di video. Inoltre la Francia preleva, nel settore dell'audiovisivo, diverse tasse destinate alla promozione della cinematografia, quali ad esempio una tassa del 5,5% sulla cifra d'affari degli introiti pubblicitari dei diffusori di film televisivi, nonché un'altra tassa dell'11% sui biglietti di ingresso al cinema. Gli introiti provenienti da queste tasse ritornano nel settore dell'audiovisivo per sostenere produzioni cinematografiche nazionali.

Parallelamente alle disposizioni d'eccezione di cui all'articolo 87 terzo comma lettera d) , la "competenza" della Comunità nel campo della cultura è ancorata nell'articolo 151 del Trattato che istituisce la Comunità europea (in relazione con l'art. 3 primo comma lett. q del Trattato che istituisce la Comunità europea, pieno sviluppo delle culture degli Stati membri come obiettivo comunitario). Tuttavia le competenze in materia di politica culturale sono concentrate negli Stati membri (competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri nel settore culturale). Per evitare che la cultura nazionale deperisca, ciò che è il caso soprattutto quando è esposta alla concorrenza, la promozione dello Stato può rivelarsi necessaria. Con l'entrata in vigore dell'Accordo di Amsterdam (1° maggio 1999) nell'articolo 151

⁷ Trattato che istituisce la Comunità europea, versione consolidata con le modifiche apportate dall'Accordo di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 (GU C 340 del 10.11.1997, p. 173)

del Trattato che istituisce la Comunità europea è stato introdotto un nuovo capoverso: il numero 4.

Nell'ambito della sua attività la Comunità tiene conto, sulla base di altre disposizioni del Trattato, degli aspetti culturali, segnatamente per preservare e promuovere la diversità delle sue culture.

Per diversità culturale si intende anche la "diversità locale" e quindi il dovere di preservare le diverse culture nazionali all'interno di uno stesso Stato membro. I provvedimenti previsti dal presente disegno di legge per sostenere la molteplicità dell'offerta sono quindi in questo senso compatibili con il diritto europeo. L'obbligo di registrazione è compatibile con gli obblighi presi nei confronti della Comunità, sempre che si rinunci nella prassi all'obbligo di registrazione per le attività di distribuzione e di proiezione svolte in Svizzera da imprese con sede negli Stati membri della CE e non superiori a 90 giorni. Siccome le imprese di distribuzione e di proiezione svolgono attività di durata superiore a quella fissata, quest'eccezione non ha importanza.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di promuovere la produzione e la cultura cinematografiche in Svizzera e emanare prescrizioni volte alla promozione della molteplicità e della qualità dell'offerta cinematografica scaturisce dalla competenza di legiferare contenuta nell'articolo 71 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁸.

L'articolo sulla cinematografia era stato introdotto a suo tempo per ragioni d'ordine culturale e politico e si prefigge di garantire l'indipendenza e l'organizzazione dell'industria cinematografica svizzera, di limitare gli influssi economici e ideologici provenienti dall'estero e di promuovere una produzione cinematografica svizzera che risente di un mercato interno insufficiente. La Confederazione dispone di una competenza concorrente dotata di effetto derogatorio susseguente nei settori economico e culturale della cinematografia (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale⁹).

L'articolo 27^{ter} capoverso 1 lettera b della Costituzione federale del 29 maggio 1874 consentiva alla Confederazione di emanare disposizioni sull'apertura e la trasformazione di cinema deroganti al principio della libertà di commercio e d'industria, ossia di limitare o escludere la concorrenza.; questo però soltanto per preservare interessi di politica nazionale o culturale. Nell'articolo 71 della nuova Costituzione federale si rinuncia - senza voler procedere con questo a una modifica legale - a prescrivere espressamente quest'autorizzazione. Dal profilo materiale non vi è pertanto nessuna modifica: la Confederazione continuerà a poter emanare disposizioni relative alla chiusura e alla trasformazione di cinema deroganti al principio della libertà di commercio e d'industria; continuerà a poterlo fare soltanto in caso di necessità e soltanto per preservare interessi di politica nazionale o culturale. Quest'autorizzazione non è più contenuta in modo esplicito nell'articolo sulla cinematografia bensì soltanto in

⁸ RS 101

⁹ FF 1997 I 1; commento dell'articolo sulla cinematografia, pag. 256 seg. del messaggio

modo implicito (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale).

La base costituzionale della tassa di incentivazione e la sua conformità al diritto internazionale sono presentate in maniera dettagliata nei numeri 142.1 e 5, per cui rimandiamo ad essi per il commento.

Il presente disegno di legge adempie il mandato costituzionale di cui al capoverso 1 e al capoverso 2 dell'articolo 71 della Costituzione federale per mezzo di una parte dedicata alla promozione e una alla regolamentazione. Eventuali limitazioni nell'esercizio del diritto fondamentale della libertà economica (art. 27 Cost.), il cui contenuto essenziale non è del resto messo in discussione, sono palesemente giustificate dall'interesse pubblico e di conseguenza adeguate.

6.2 Delega della competenza normativa

Molti settori della materia disciplinata dalla legge sul cinema sono soggetti a un rapido sviluppo tecnologico che porta con sé un'evoluzione difficilmente prevedibile nel settore cinematografico e dell'audiovisivo. Per poter far fronte a quest'evoluzione con sufficiente flessibilità, per la legge sul cinema in quanto legge quadro sono previste diverse deleghe della competenza normativa al nostro Collegio ovvero al DFI. L'emanazione di disposizioni a livello di ordinanza consentirà alla Svizzera di adeguarsi più rapidamente agli sviluppi tecnologici e a quelli del settore dell'audiovisivo nonché alle armonizzazioni internazionali. Queste disposizioni dovranno esprimere la volontà di condurre una politica in materia di cultura cinematografica flessibile e sensibile ai diversi bisogni, però nel contempo coordinata. Le norme che dovranno essere emanate a livello di ordinanza sono principalmente di tipo amministrativo. L'elevato grado di concretamento di determinate regolamentazioni, per le quali una legge formale non sarebbe più adeguata, viene in questo modo evitato e fa apparire giustificate e opportune le diverse deleghe proposte. La delega della competenza normativa è limitata a determinati oggetti e viene concretata sufficientemente in base al contenuto, allo scopo e all'estensione. Per la presentazione delle singole norme rientranti nella delega rimandiamo al commento della Parte speciale (n. 2).

6.3 Concordanza con i principi relativi all'attività normativa della legge sui sussidi

Giusta l'articolo 3 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; RS 616.1) gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari concessi a beneficiari estranei all'amministrazione federale per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili, le condizioni preferenziali per mutui, le fidejussioni, come anche i servizi e le prestazioni in natura, gratuiti o a condizione di favore.

La legge sul cinema prevede negli articoli 3 - 6 diverse fattispecie che possono dare luogo al versamento di aiuti finanziari. La Confederazione ha un interesse a che vi siano una produzione e una cultura cinematografiche indipendenti. Queste non possono però esistere senza aiuti finanziari della Confederazione poiché i prov-

vedimenti che il settore può ragionevolmente prendere da sé e le altre possibilità di finanziamento non sono sufficienti. Di conseguenza sono dati i presupposti per emanare disposizioni normative relative agli aiuti finanziari conformemente alla legge sui sussidi. L'autorità competente fisserà i dettagli per mezzo di una decisione o di un contratto di diritto pubblico.

6.4 Forma degli atti

Conformemente agli articoli 163 e 164 capoverso 1 della nuova Costituzione federale un atto che contiene norme di diritto è emanato sotto forma di legge federale. Si tratta segnatamente delle disposizioni di base relative alle limitazioni dei diritti costituzionali, ai diritti e ai doveri delle persone, alla cerchia delle persone soggette a una tassa nonché all'oggetto della stessa e al calcolo dell'importo delle tasse e ai compiti e alle prestazioni della Confederazione. Il presente atto contiene siffatte disposizioni, per cui occorre scegliere la forma della legge federale. La presente legge federale sottostà al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).