

Publicato il 03/04/2023

N. 05634/2023 REG.PROV.COLL.
N. 07403/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7403 del 2022, proposto da Mmrcinema s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ruggero Dipaola e Cino Benelli, domiciliata *ex art. 25 c.p.a.* presso la Segreteria del T.a.r. Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

contro

Ministero della cultura, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

nei confronti

R.T.I. s.p.a.;

per l'annullamento

del decreto del Ministro della cultura n. 120 del 29.3.2022;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 28 febbraio 2023 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Con ricorso notificato il 27.6.2022 (dep. in pari data) la società Mmrcinema, nel premettere di essere attiva nel settore dell'organizzazione e gestione diretta e indiretta di sale e multisale cinematografiche, ha chiesto l'annullamento del decreto n. 120 del 29.3.2022, con cui il Ministro della cultura, intervenendo sulla destinazione al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche delle opere audiovisive contenuta nell'art. 2 d.m. 14.7.2017, ha inteso ripristinare, dopo il periodo di emergenza da Covid-19, la "finestra di programmazione" dei film nelle sale cinematografiche portandola a 90 giorni dai 105 giorni *ex* d.m. 29.11.2018 (art. 1 d.m. 29.3.2022), attribuendo al contempo al Ministero la possibilità di individuare casi di deroga sulla base di criteri a suo dire indefiniti (art. 2 d.m. 29.3.2022).

A sostegno del ricorso ha dedotto:

I) violazione degli artt. 11, co. 3, lett. c), e 14, co. 2, l. n. 220/2016; violazione dell'art. 16 l. n. 241/1990; violazione del principio del contrarius actus; eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti e per difetto di istruttoria, avuto riguardo alla mancata acquisizione del parere del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo;

II) violazione degli artt. 11, co. 3, lett. c), e 14, co. 2 l. n. 220/2016; eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti, per contraddittorietà e illogicità manifesta nonché per difetto di istruttoria, in quanto, per un verso, sarebbe irragionevole la fissazione dell'anzidetto lasso temporale di 90 giorni (che non consentirebbe di "favorire la ripresa dell'attività dell'esercizio cinematografico", come dichiarato nelle premesse del d.m. impugnato), mentre, per

altro verso, i casi di deroga alle ordinarie modalità di diffusione al pubblico delle opere audiovisive sarebbero stati irrazionalmente collegati non già a ipotesi tassativamente determinate ma “ai mutevoli risultati dell’autonomia privata” (formalizzati, oltre che mediante “accordi con data certa stipulati successivamente al 30 aprile 2021”, anche tramite semplici “accordi precontrattuali espressamente concordati e definiti tra le parti”), con attribuzione al Ministero della possibilità di valutare arbitrariamente “l’applicazione di detta eccezione”.

Si è costituita in resistenza l’amministrazione.

All’odierna udienza, in vista della quale le parti hanno prodotto documenti (l’amministrazione) e memoria (la ricorrente), il giudizio è stato trattenuto in decisione.

2. Il ricorso è fondato.

3. Giova dare brevemente conto della disciplina d’interesse.

Ai sensi della l. 14 novembre 2016, n. 220, sulla “disciplina del cinema e dell’audiovisivo”:

- art. 2, co. 1, lett. *b*): “[...] si intende per: [...] *b*) «film» ovvero «opera cinematografica»: l’opera audiovisiva destinata prioritariamente al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche; i parametri e i requisiti per definire tale destinazione sono stabiliti con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, [...] da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”;

- art. 11 (recante istituzione del Consiglio superiore del cinema e dell’audiovisivo), co. 3, lett. *c*): il “Consiglio superiore. [...] *c*) esprime pareri sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti la materia del cinema e dell’audiovisivo e su questioni di carattere generale di particolare rilievo concernenti la suddetta materia”;

- art. 14 (“requisiti di ammissione e casi di esclusione delle opere cinematografiche e audiovisive”), co. 2: “Con decreto del Ministro, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, acquisito il parere del

Consiglio superiore, sono individuati i casi di esclusione con riferimento alle seguenti tipologie di opere: [...]”.

Con il d.m. 14.7.2017, recante “Individuazione dei casi di esclusione delle opere audiovisive dai benefici previsti dalla legge 14 novembre 2016, n. 220, nonché dei parametri e requisiti per definire la destinazione cinematografica delle opere audiovisive”, l’allora Ministro dei beni e delle attività culturali ha (per l’appunto) individuato:

- all’art. 1: le opere audiovisive “escluse dai benefici” della l. n. 220/2016;
- all’art. 2, co. 1, lett. b), n. 2 (nel testo vigente): le modalità di “destinazione al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche delle opere”, prevedendone l’ammissione ai benefici (sempre della l. n. 220/16) nel caso di osservanza (tra gli altri) del seguente requisito (quanto alla “diffusione al pubblico”): “la fruizione in sala cinematografica costituisce la prima modalità di diffusione al pubblico dell’opera e, per un periodo di novanta giorni decorrenti dalla data di prima proiezione al pubblico, l’opera non è diffusa al pubblico attraverso fornitori di servizi di media audiovisivi, sia lineari che non lineari, ovvero attraverso editori *home entertainment*”.

Come correttamente dedotto dalla società ricorrente, la “finestra di programmazione”, consistente nel periodo di obbligatoria “fruizione in sala cinematografica” (prima della diffusione del film al pubblico attraverso “fornitori di servizi di media audiovisivi” o “editori home entertainment”) decorrente “dalla data di prima proiezione al pubblico”, era stata originariamente fissata in 105 giorni dal d.m. 29.11.2018, adottato previa acquisizione del parere del Consiglio superiore del cinema e dell’audiovisivo (in data 29.10.2018; all. 5-4 ric.).

Poi (dopo la riduzione del periodo in questione a 30 giorni durante l’emergenza sanitaria da Covid-19 e fino al 31.12.2021, ai sensi dell’art. 2 d.m. 30.4.2021), con il d.m. 29.3.2022 oggi in esame detta “finestra” è stata portata a 90 giorni dall’art. 1, co. 1, lett. a), sulla base della ritenuta opportunità di “modificare la disciplina in

materia di destinazione al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche delle opere audiovisive, anche al fine di favorire la ripresa dell'attività dell'esercizio cinematografico”.

Con il successivo art. 2 (“disposizioni finali”) il Ministro ha stabilito che le disposizioni di cui al d.m. 14.7.2017 (come modificato dall'art. 1) “si applicano alle opere per le quali sia richiesta la nazionalità italiana successivamente alla data del presente decreto, ad eccezione delle opere per le quali vi siano accordi con data certa stipulati successivamente al 30 aprile 2021 e anteriormente alla data del presente decreto, tra l'avente diritto e fornitori di servizi di media audiovisivi lineari di ambito nazionale, ovvero con fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari ovvero con editori di *home entertainment* aventi ad oggetto, rispettivamente, i diritti di trasmissione dell'opera attraverso emittenti televisive di ambito nazionale, i diritti di trasmissione dell'opera attraverso la rete internet, i diritti di riproduzione home video. La Direzione generale Cinema e audiovisivo può valutare l'applicazione di detta eccezione anche in presenza di appositi accordi precontrattuali espressamente concordati e definiti tra le parti entro la data del presente decreto”.

4. Col primo motivo la società ricorrente deduce che il d.m. n. 120/2022 non sarebbe stato preceduto dal parere del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo, in violazione degli artt. 11, co. 3, e 14, co. 2, l. n. 220/16 e comunque del principio del *contrarius actus* (la modifica di un atto amministrativo non potrebbe che avvenire osservando il medesimo *iter* procedimentale che ha condotto alla sua adozione).

La censura è fondata.

L'amministrazione esclude la sussistenza di un obbligo di acquisire il parere del Consiglio superiore in quanto (relaz. dep. 16.2.2023):

- l'art. 14, co. 2, l. cit. richiederebbe tale adempimento ai soli fini dell'individuazione dei “casi di esclusione” (dai benefici di legge), ossia per un oggetto delimitato e sul quale si sarebbe provveduto con l'art. 1 d.m. 14.7.2017;

mentre con il successivo art. 2 (modificato dal d.m. impugnato), sui requisiti della destinazione cinematografica delle opere, sarebbe stata data attuazione all'art. 2, co. 1, lett. *b*), l. cit., anch'esso recante previsione di un decreto del Ministro della cultura ma senza il preventivo parere del Consiglio superiore; in questa ottica, non rilevarebbe il fatto che entrambe le "materie" sarebbero stati disciplinate dalla medesima fonte (d.m. 14.7.2017), tenuto conto della diversità delle norme di provvista;

- l'art. 11, co. 3, lett. *c*), l. cit., poi, avrebbe una "portata meramente definitoria delle categorie generali di attività svolte dal Consiglio, atteso che, in tutti i casi in cui il legislatore ha ritenuto necessaria l'acquisizione del parere preventivo del Consiglio, lo ha espressamente previsto" (la resistente cita gli artt. 5, 7, 13, 14, 25, 26, 27 e 29 l. n. 220/16).

Le argomentazioni del Ministero non sono condivisibili.

Giova ribadire che l'art. 11, co. 3, lett. *c*), l. n. 220/16 attribuisce al Consiglio superiore il compito di rendere "pareri sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti la materia del cinema e dell'audiovisivo", oltre che "su questioni di carattere generale di particolare rilievo concernenti la suddetta materia".

La previsione è chiara nel senso di istituire in capo a tale organo una necessaria funzione consultiva per gli atti "normativi" e "amministrativi generali" in materia di cinema e audiovisivo, dovendo cioè il relativo parere ritenersi, in tali ambiti, obbligatorio.

Questa conclusione, desumibile già dal mero tenore testuale della norma, si pone anche in linea con la *ratio* dell'istituzione del Consiglio superiore, organo collegiale formato da componenti di elevatissima qualificazione e rappresentatività ("otto personalità del settore cinematografico e audiovisivo di particolare e comprovata qualificazione professionale e capacità anche in campo giuridico, economico, amministrativo e gestionale" e "tre membri scelti dal Ministro nell'ambito di una

rosa di nomi proposta dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore cinematografico e audiovisivo”; v. art. 11, co. 4, l. cit.), titolare di una generale funzione consultiva e di “supporto nella elaborazione ed attuazione delle politiche di settore, nonché nella predisposizione di indirizzi e criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche per il sostegno alle attività cinematografiche e dell’audiovisivo” (art. 11, co. 2, l. cit.).

In questa prospettiva, dall’individuazione a opera della l. n. 220/16 di specifiche ipotesi di parere obbligatorio del Consiglio superiore non può desumersi la natura facoltativa di quello sugli atti normativi e amministrativi generali in materia di cinema e audiovisivo (giusta la pretesa natura “definitoria” dell’art. 11, co. 3, cit.), posto che così ragionando l’acquisizione dell’avviso sugli atti in argomento dipenderebbe unicamente da una “libera” scelta delle autorità competenti alla relativa adozione.

Del resto, proprio sul tema delle finestre di programmazione la ricorrente ha prodotto il parere n. 7 del 29.10.2018 (all. 9 dep. 3.8.2022), acquisito prima dell’emanazione del d.m. 29.11.2018 cit., con cui il Consiglio si è espresso in merito all’esigenza di “creare una soluzione di continuità tra l’uscita prioritaria in sala e il successivo sfruttamento di un’opera cinematografica su altri canali distributivi”, con raccomandazione di “prevedere un periodo minimo di tempo tra le due uscite” (punto 3), oltre che quella di allungare il periodo delle finestre cinematografiche per le “opere cinematografiche con sbocchi distributivi più ristretti” (v. punto 4, in cui, allo scopo di agevolare la vita commerciale di dette opere, “si suggerisce [...] di allungare leggermente il periodo della finestra cinematografica all’art. 2, comma. 1, lett. b), n. 2), terzo periodo, dello schema di decreto”).

Di qui, la fondatezza del motivo in esame.

5. In conclusione, il ricorso è fondato e – previo assorbimento delle censure non esaminate (peraltro implicitamente prospettate dalla stessa ricorrente in via di subordine; v. pag. 6 ric., in cui si precisa che le doglianze formulate col primo

mezzo hanno “valenza decisiva ed assorbente”) – va accolto. L’atto impugnato dev’essere pertanto annullato.

Le spese possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II-*quater*, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso epigrafe e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Mario Alberto di Nezza

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO