

(N. 739)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

(ANDREOTTI)

di concerto col Ministro del Turismo e dello Spettacolo

(LAGORIO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 1984

Norme interpretative dell'accordo di coproduzione cinematografica italo-francese del 1° agosto 1966, reso esecutivo con il decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1968, n. 1339, e con la legge 21 giugno 1975, n. 287

ONOREVOLI SENATORI. — Nel secondo dopoguerra la ripresa dell'attività cinematografica italiana fu sostenuta da una politica di aiuti finanziari, che venne ben presto estesa ai film prodotti in cooperazione da imprenditori appartenenti a diversi paesi dell'area europea, al fine di assicurare più ampie fonti di autofinanziamento, allargare i mercati di sbocco, favorire la circolazione delle idee e dei movimenti culturali sul piano internazionale e fare fronte alla sempre più agguerrita concorrenza delle cinematografie extraeuropee.

In questo quadro venne stipulato nel 1949 un accordo di coproduzione tra Italia e Francia, che fissava i criteri ed i limiti

in forza dei quali ciascun paese avrebbe riconosciuto come nazionali i film prodotti insieme da imprese appartenenti a cittadini dei due paesi, conferendo agli stessi, in regime di reciprocità, gli aiuti economici e le facilitazioni fiscali previsti dalle rispettive legislazioni per i film prodotti da imprese nazionali.

L'esito della iniziativa fu delle più felici, tenuto conto che, nel volgere di pochi anni, i film di coproduzione italo-francese acquisarono notevole prestigio sui mercati internazionali dando non poco lustro e soddisfacenti introiti economici ai due paesi.

Sulla scia del primo accordo di coproduzione e dei lusinghieri risultati che ne

derivarono, altri paesi, sia europei che extraeuropei, proposero e conclusero altri accordi di coproduzione comunitaria.

La legislazione cinematografica vigente in Italia fino al 4 novembre 1965, nell'equiparare i film nazionali ed i film di coproduzione con partecipazione sia maggioritaria che minoritaria italiana, conferendo agli stessi il diritto a fruire delle sovvenzioni statali, rinviava completamente agli accordi internazionali la disciplina degli elementi di realizzazione dei film stessi, e ciò sia per quanto concerneva le quote di partecipazione finanziaria che quelle artistiche e tecniche.

La legge 4 novembre 1965, n. 1213, fissò invece, all'articolo 19, talune condizioni, mancando le quali i film di coproduzione non potevano essere riconosciuti nazionali ed essere quindi ammessi ai benefici di legge.

In particolare, al secondo comma, veniva precisato che la partecipazione italiana, sia finanziaria che artistica e tecnica, non poteva essere inferiore al 30 per cento del costo totale del film. A tale principio lo stesso articolo, sempre al secondo comma, poneva una eccezione, stabilendo che l'amministrazione poteva consentire una partecipazione italiana inferiore purchè fosse sentito un apposito organo tecnico (la sottocommissione istituita dall'articolo 3 della legge nell'ambito della commissione centrale per la cinematografia) e sempre che tali deroghe fossero previste negli accordi internazionali di reciprocità.

L'interpretazione che il Ministero del turismo e dello spettacolo dette quindi a tale norma fu che non fossero consentite coproduzioni con partecipazione minoritaria italiana, sia finanziaria che artistica e tecnica, inferiore al 30 per cento del costo del film, a meno che gli accordi di coproduzione non prevedessero esplicitamente ed in via eccezionale, e non quindi ordinaria, delle deroghe e sempre che venisse preventivamente acquisito il parere dell'organo tecnico cui, per legge, compete di « esaminare i progetti dei film nazionali da realizzarsi in coproduzione ».

L'accordo di coproduzione con la Francia, così come completamente riformato il 1° agosto 1966 e recepito nell'ordinamento interno con il decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1968, n. 1339 (*Gazzetta Ufficiale* n. 18 del 22 gennaio 1969), con decorrenza dalla data della sua stipula, si uniformava, in sostanza, a quanto prescritto dal secondo comma dell'articolo 19 della legge, prevedendo, all'articolo 5, che la partecipazione finanziaria del coproduttore minoritario non potesse essere inferiore al 30 per cento del costo del film, mentre la quota minima di partecipazione artistica e tecnica veniva espressamente quantificata nella partecipazione al film di un aiuto regista, quale tecnico, di un autore, o di un attore principale ed uno secondario.

Lo stesso articolo 5 dell'accordo prevedeva, tuttavia, che i due paesi potessero, in deroga ai suddetti criteri, riconoscere nazionali film in coproduzione, di indubbio valore artistico e spettacolare, con partecipazione finanziaria minoritaria non inferiore al 20 per cento del costo del film.

Analoga deroga era prevista per i film realizzati in coproduzione tripartita (articolo 6), anche se a tale fine è espressamente precisata la dispensa dall'obbligo di apporti tecnici ed artistici del coproduttore minoritario.

Nel quadro dello spirito e della lettera della legge il Ministero ritenne che film di particolare valore artistico o spettacolare, di costo elevato, potessero essere realizzati in coproduzione minoritaria italiana e riconosciuti nazionali, anche se eccezionalmente la partecipazione italiana fosse solo finanziaria.

Su tale interpretazione convenne, senza mai sollevare alcuna perplessità, la sottocommissione istituita dall'articolo 3 della legge n. 1213, chiamata ad esprimere il proprio parere sulla eccezionalità dei film di coproduzione e su tutti gli elementi di realizzazione dello stesso tra i quali in primo piano le quote finanziarie e le eventuali quote tecniche ed artistiche. Va sottolineato che della sottocommissione fanno parte un rappresentante degli enti cinematografici di Stato, un autore cinematografico, due pro-

duttori, due rappresentanti sindacali dei lavoratori, un esperto di nomina del Ministro.

La stessa Corte dei conti avallò tale impostazione nell'ammettere i relativi titoli a registrazione, e controllandone la regolarità sulla scorta della documentazione allegata, ivi inclusa quella relativa alla nazionalità del film.

Comunque, a partire dal 1969, per effetto del nuovo accordo, non furono ulteriormente consentite coproduzioni che non presentassero anche partecipazioni tecniche ed artistiche.

Peraltro, nel 1972, la Corte dei conti mutava indirizzo e rifiutava la registrazione del decreto di pagamento dei contributi ai film in quanto risultante di coproduzione minoritaria italiana a partecipazione meramente finanziaria, ancorchè ritenuto dalle amministrazioni italiane e francesi, nonchè dalla sottocommissione di categoria, « eccezionale » e quindi come tale in deroga ai normali criteri fissati per la generalità delle iniziative di coproduzione.

I rilievi dell'organo di controllo riguardavano la supposta violazione dell'articolo 19 della legge in quanto la deroga nella stessa contenuta ai minimi di partecipazione finanziaria, tecnica ed artistica del 30 per cento non poteva in alcun modo consentire la soppressione di una o due di queste quote, ma solo la proporzionale riduzione di tutte e tre.

Sulla base di un siffatto nuovo orientamento, che ribaltava quello tenuto in precedenza per oltre sette anni dall'entrata in vigore della legge n. 1213, la Corte non solo rifiutava la registrazione dei decreti di pagamento relativi a film di coproduzione che per la prima volta venivano al suo esame, ma, accentuando il nuovo restrittivo avviso, restituiva non registrati anche decreti di pagamento concernenti film i cui contributi erano già stati in parte erogati con decreti regolarmente registrati.

In coerenza inoltre a quanto operato dall'Ufficio riscontro atti turismo anche l'Ufficio atti di Governo rifiutava, con rilievo n. 5 del 9 gennaio 1973, la registrazione del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1972, n. 944, che promulgava gli

accordi di reciprocità con altri paesi (Jugoslavia, Svezia, Brasile, Cecoslovacchia), eccettuando che l'aperta ed inequivocabile previsione di coproduzioni tripartite, con partecipazione anche solo finanziaria, vulnerava il dettato legislativo dell'articolo 19 della legge n. 1213.

Nulla si osservava in ordine alle deroghe previste per le coproduzioni bipartite « eccezionali », nel presupposto che le stesse non potevano che essere interpretate nel senso restrittivo indicato dalla norma primaria posta dallo stesso articolo 19.

Il Ministero degli affari esteri, da cui era stato predisposto il decreto del Presidente della Repubblica di promulgazione degli accordi in argomento, replicava al rilievo della Corte sostenendo che la nozione stessa di deroga alla norma è di per sé incompatibile con la sopravvivenza di qualsiasi criterio o principio limitativo o restrittivo che si voglia trarre dalla norma stessa, salvo che i limiti della deroga non siano normativamente ed espressamente indicati: in caso contrario l'istituto della deroga, tanto più quando essa, come nella specie, sia altresì qualificata come « eccezionale », risulterebbe privo della sua naturale funzione e sostanzialmente svuotato del suo contenuto.

La risposta del Ministero degli affari esteri concludeva ricordando che lo stesso onorevole Paolicchi, nell'illustrare il proprio emendamento all'articolo 19 della legge n. 1213, aveva precisato che lo stesso, se era volto ad « evitare coproduzioni soltanto finanziarie », nello stesso tempo voleva operare « facendo sì che non vi fosse una chiusura assoluta ».

L'Ufficio riscontro atti del Governo, prendendo atto dei chiarimenti forniti dal Ministero degli esteri, e quindi condividendo la fondatezza, ammetteva a registrazione il decreto del Presidente della Repubblica di promulgazione degli accordi, raccomandando tuttavia che all'impiego della deroga fosse dato carattere di eccezionalità previo parere della sottocommissione di cui all'articolo 3 della legge 1213.

Il Ministero del turismo e dello spettacolo ritenne, quindi, superata ogni perplessità in ordine alla interpretazione da darsi sia alla deroga prevista dall'articolo 19 sia, in analogia, a quella concessa all'articolo 5 dell'accordo italo-francese. Nè appariva ostativa la circostanza che l'avvenuta registrazione del suddetto decreto da parte della Corte dei conti si riferisse alle sole coproduzioni tripartite per le quali gli accordi prevedevano espressamente l'eventuale « dispensa » dagli apporti tecnici ed artistici.

Appariva, infatti, ovvio che proprio la diversa misura di eventuali apporti tecnici ed artistici nelle coproduzioni tripartite (per le quali la quota minoritaria artistica e tecnica non poteva che essere assai ridotta e quindi al di sotto dei minimi previsti per le coproduzioni bilaterali) nei confronti di quelle bipartite aveva suggerito l'uso, per queste ultime, del termine « deroga », nel significato di una partecipazione artistica e tecnica molto contenuta fino alla sua totale soppressione, sempre con carattere di eccezionalità.

Anche in accoglimento all'invito del procuratore generale della Corte dei conti, che nella sua relazione al Parlamento per l'anno 1973 aveva sollecitato esplicitamente un intervento chiarificatore del legislatore sulla effettiva portata degli accordi di coproduzione e sulla loro aderenza alla legge n. 1213, il Ministero del turismo e dello spettacolo proponeva un disegno di legge, approvato dal Governo, con il quale, fra l'altro, si approvavano gli accordi già stipulati ed in vigore.

Il Parlamento, dopo un lungo ed ampio dibattito, nel corso del quale il testo del Governo veniva emendato con il vincolo che ogni ulteriore accordo che prevedesse deroghe alle partecipazioni artistiche e tecniche dovesse incontrare il consenso legislativo, approvava il disegno di legge, che diveniva così la legge 21 giugno 1975, n. 287, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 183 dell'11 luglio 1975, contenente prevalentemente modifiche tecniche alla legge n. 1213, nonchè la disciplina della materia delle coproduzioni al penultimo ed ultimo comma dell'articolo 20.

Tuttavia, la Corte dei conti ritenne influente tale legge, e con deliberazione della Sezione di controllo confermò che la deroga totale degli apporti tecnici ed artistici violava lo stesso accordo di coproduzione in quanto la parola « deroga » non poteva avere la stessa efficacia della « dispensa » indicata per le coproduzioni tripartite. Entrando nel merito la sezione dichiarava conflittuali allo spirito di legge le coproduzioni con partecipazione solo finanziaria in quanto « giuridicamente » una coproduzione esige, per sua norma, anche l'apporto tecnico ed artistico di tutte le imprese coprodottrici.

L'Amministrazione, preso atto della deliberazione della Sezione di controllo, ha ritenuto di essere obbligata a procedere all'annullamento della dichiarazione di nazionalità italiana e del decreto di ammissione ai contributi di tutti i film di coproduzione minoritaria italiana esclusivamente finanziaria italo-francesi e ad ingiungere alle ditte interessate la restituzione dei contributi già erogati ed ora considerati come indebitamente percepiti, essendo venuto a mancare il presupposto giuridico. Avverso i predetti provvedimenti gli interessati hanno peraltro prodotto il ricorso giurisdizionale al tribunale amministrativo regionale di Roma tuttora pendente.

In questo quadro, già di per sè complesso, si è inserita una protesta ufficiale del Governo francese che, con nota verbale del 30 giugno 1978, indirizzata al Ministero degli affari esteri, ha denunciato la violazione dell'accordo di coproduzione da parte dell'amministrazione italiana.

La Francia ha infatti sostenuto che l'interpretazione dell'accordo di reciprocità da parte della Corte dei conti italiana non è stata conforme allo spirito ed alla lettera dello stesso, nè alla comune volontà espressa dai due Stati.

A sostegno della propria protesta la parte francese ha anche rivendicato il costante riconoscimento, fino al 1972, di coproduzioni eccezionali a partecipazione minoritaria operato dai due Paesi in condizioni di reciprocità.

Il Ministero degli affari esteri, per dirimere la controversa questione sulla quale il Governo francese ha assunto una precisa presa di posizione e per verificare la fondatezza dell'interpretazione conferita costantemente all'accordo dai due paesi, ha promosso una seduta della Commissione mista, prevista dall'articolo 14 dell'accordo sulle relazioni cinematografiche italo-francesi, al fine di addivenire ad una definitiva e comune intesa sulla spinosa vicenda.

Nel corso della XI sessione, tenutasi a Parigi, nei giorni 28 e 29 giugno 1979, è stato redatto un processo verbale con il quale la Commissione mista, della quale fanno parte rappresentanti delle rispettive amministrazioni degli affari esteri, hanno convenuto che l'accordo di coproduzione del 1966, così come era intendimento delle parti contraenti, consentiva all'articolo 5, quarto comma, e fino alla modifica intervenuta nel 1974, il riconoscimento a titolo

eccezionale di coproduzioni con partecipazione minoritaria solo finanziaria.

La Commissione mista ha quindi invitato la delegazione italiana a ricercare gli idonei strumenti sia amministrativi che legislativi che ponessero riparo alla inadempienza dell'Amministrazione italiana.

Al fine, pertanto, di recepire nell'ordinamento interno la suindicata interpretazione che congiuntamente i due paesi hanno inteso sempre conferire alla citata norma dell'accordo di coproduzione, è stato predisposto l'unito disegno di legge che, in un unico articolo individua il significato da attribuire al termine di deroga eccezionale contenuto nell'articolo 5, punto IV, dell'accordo di coproduzione italo-francese del 1° aprile 1966, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1968, n. 1339, nel senso che la stessa è riferita anche alla totale dispensa degli apporti tecnici ed artistici, con effetto fin dalla data di entrata in vigore degli accordi stessi.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

Fra le « deroghe eccezionali » previste all'articolo 5, punto IV, dell'accordo di coproduzione italo-francese del 1° agosto 1966, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1968, n. 1339, e con legge 21 giugno 1975, n. 287, si intende compresa, dalla data di entrata in vigore dell'accordo stesso fino alla sua modificazione intervenuta con Scambio di note 21 maggio 1973-4 marzo 1974, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1975, n. 765, anche la totale dispensa dagli apporti tecnici ed artistici accordata dalle autorità dei due paesi per film di indubbio valore artistico o per film di carattere spettacolare.