

Floriana Rizzetto

I premi di qualità nel cinema: arte, politica e tutela giuridica

(doi: 10.7390/37840)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, settembre 2011

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



A proposito di spettacolo

I premi di qualità nel cinema: arte, politica e tutela giuridica

di [Floriana Rizzetto](#)

Sommario: [1. La funzione dei premi di qualità nel sistema di sostegno pubblico al settore cinematografico.](#) - [2. Le critiche all'efficacia del premio e la prospettata abrogazione della misura.](#) - [3. L'accertamento dei presupposti per il riconoscimento del premio. Il problema della validità della valutazione della "particolare qualità artistico-culturale" del film.](#) - [4. Le garanzie organizzative per prevenire decisioni arbitrarie ed influenze politiche.](#) - [5. Le garanzie procedurali.](#) - [6. I criteri di valutazione dell'opera filmica.](#) - [7. Le modalità di visione dei film in concorso.](#) - [8. Conclusioni: quale futuro per i premi di qualità?.](#)

The Italian "National Film Quality Awards" between art and politics (and law)

The Italian "National Film Quality Awards" - established by art. 17 of d.lg. 28/2004 - is administered by the Ministry for Cultural Heritage and awarded every year to up to 10 films selected by a national panel of 5 expertises appointed by the Ministry, according to an evaluation which is highly discretionary. Since 2006 the prize award has been repeatedly suspended by Ministerial Decrees. The author analyses the critical aspects of decision making process - including those concerning organization and functioning of the Jury, with special regard to collegiality of evaluation and modality of visions of the film - in order to understand how the administration of "quality film awards" could work better, avoiding the risk of political decisions by the Jury.

1. La funzione dei premi di qualità nel sistema di sostegno pubblico al settore cinematografico

L'intervento pubblico a favore dell'attività cinematografica prevede sia incentivi all'*attività* - che si estendono a tutte le fasi della filiera produttiva (dalla produzione alla distribuzione e promozione del film) - sia incentivi di *risultato* secondo un modello comune alla legislazione di incentivo anche di altri settori produttivi.

Questi ultimi consistono sia in incentivi di tipo "automatico" volti a premiare il successo commerciale del film ("contributi percentuali sugli incassi" realizzati in sala dalle opere cinematografiche) sia di tipo "valutativo" volti a premiare il particolare pregio artistico-culturale dell'opera cinematografica ("premio di qualità") in forma di premi in denaro. Si tratta di misure gestite direttamente dalla direzione generale Cinema del ministero per i Beni e le Attività culturali ed aventi funzioni complementari in quanto il premio di qualità ha la funzione di compensare "l'effetto perverso" di promozione dei "film di cassetta" connesso al premio sugli incassi [\[1\]](#).

La riforma di settore operata dal [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28](#), ha investito soprattutto gli incentivi di attività, volti alla produzione di nuovi film, mentre per quanto riguarda i premi erogati "a posteriori", per l'attività produttiva già realizzata, ha sostanzialmente confermato il sistema delle provvidenze statali risalente all'epoca fascista.

L'art. 17 del d.lg. 28/2004, infatti, con disposizione sostanzialmente analoga a quanto già previsto dagli artt. 8 e 9 della legge 4 novembre 1965, n. 1213 - a sua volta riproductivi dell'art. 17 della legge 31 luglio 1956, n. 897, e dall'art. 4 della legge 22 dicembre 1959, n. 1097 -, prevede che ai lungometraggi riconosciuti di nazionalità italiana "di particolare qualità artistico-culturale" effettivamente programmati nelle sale cinematografiche, selezionati da una giuria di cinque esperti nominata dal ministro per i Beni e le Attività culturali ai sensi dell'art. 13 del medesimo decreto legislativo siano attribuiti premi in denaro - il cui ammontare è fissato con decreto del ministro per i Beni e le Attività culturali - a valere sul Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163. All'art. 17 del d.lg. 28/2004 è stata data attuazione con [decreto ministeriale 27 agosto 2004](#), che ha stabilito l'ammontare dei premi

di qualità in 250.000 euro ciascuno da attribuire fino ad un massimo di 14 film (poi ridotti a 10 con [decreto ministeriale 3 ottobre 2005](#)) [2]. Il provvedimento concessorio del beneficio in esame è ritenuto assolutamente irrevocabile, in quanto espressione di un potere valutativo che si esaurisce con la compilazione della graduatoria dei film in concorso, salvo, ovviamente, l'obbligo della giuria di rinnovare le operazioni valutative nel caso in cui detto atto sia annullato in sede giurisdizionale [3].

Tale premio costituisce un riconoscimento importante sia sotto il profilo artistico e morale per chi ha contribuito alla realizzazione del film premiato, sia sotto il profilo della promozione dell'opera cinematografica grazie anche alla risonanza mediatica dell'evento ed al collegamento con appositi contributi per la sua distribuzione in Italia e all'estero (art. 14 commi 2 e 3 e 19 del d.lg. 28/2004).

2. Le critiche all'efficacia del premio e la prospettata abrogazione della misura

Negli ultimi anni l'effettiva utilità di tale premio è stata oggetto di vivaci critiche che hanno investito sia le scelte operate dalla giuria, sia i ritardi nell'effettiva erogazione dei premi (quelli del 2005 sono stati pagati nel 2008), tanto che se n'è proposta da diverse parti l'eliminazione [4]. Anche se a tutt'oggi la prospettata abrogazione dell'[art. 17 del d.lg. 28/2004](#) non è ancora intervenuta, detta disposizione è stata ripetutamente "sospesa" dal ministero per i Beni e le Attività culturali sin dal 2006 con decreti ministeriali che sollevano dubbi di legittimità sotto il profilo dei rapporti tra le fonti [5].

Le proposte di abrogazione sollevano tuttavia delicati problemi.

L'art. 17 del d.lg. 28/2004 ha istituito il premio di qualità - demandando ad un successivo decreto ministeriale attuativo la determinazione dell'ammontare del premio che costituisce l'espressione di una vera e propria "politica di settore", in quanto mediante le decisioni relative "all'intensità della misura" si incide sulla direzione e le finalità dell'intervento [6] - come strumento per il perseguimento di un particolare interesse pubblico (quello alla produzione di cinema di qualità), che, accanto allo sviluppo delle imprese cinematografiche, costituisce una finalità essenziale dell'intervento pubblico a sostegno del settore. L'eliminazione di tale istituto va perciò attentamente considerata, valutandone l'incidenza sull'intero sistema di sostegno pubblico alle attività cinematografiche, e sulla sua stessa giustificazione.

Ne consegue che può risultare opportuno, in alternativa, riflettere sul ricorso a strumenti alternativi per risolvere le problematiche connesse alle modalità applicative dell'istituto, che possono essere utilmente affrontate modificando i decreti attuativi del d.lg. 28/2004 (d.m. 27 agosto 2004 e [d.m. 27 settembre 2004](#)), oltre che il decreto ministeriale 20 giugno 1966, rivedendo quegli aspetti dell'organizzazione e del procedimento di valutazione (ed all'assegnazione del premio) in modo da assicurare l'efficacia della misura in questione e la sua rispondenza alla finalità perseguita.

A tal fine potrebbero essere utili, anche *de iure condendo*, alcuni spunti ricostruttivi forniti dalla giurisprudenza e dalla dottrina relativamente ad alcuni aspetti controversi di tale misura.

3. L'accertamento dei presupposti per il riconoscimento del premio. Il problema della validità della valutazione della "particolare qualità artistico-culturale" del film

Delle condizioni e dei presupposti prescritti per il riconoscimento del premio dalla normativa previgente il legislatore della riforma ha mantenuto solo quelli della nazionalità italiana del film, della sua effettiva distribuzione nelle sale cinematografiche (prevista in modo generico senza riprodurre le previgenti prescrizioni relative al numero minimo di sale ed all'importanza delle piazze in cui il film doveva essere proiettato), oltre che, ovviamente, della presenza nell'opera di particolari qualità artistico-culturali (art. 17 del d.lg. 28/2004).

La verifica della sussistenza di alcuni dei predetti requisiti risulta abbastanza semplice (nazionalità del film, proiezione nelle sale nel periodo di riferimento) - che sono oggetto di accertamento semplice effettuato mediante riscontro di attestazioni e rilevazione di dati forniti da soggetti pubblici (iscrizioni negli elenchi tenuti dal ministero, rilevazioni SIAE, etc.) - tant'è che non risulta, al riguardo, alcun contenzioso (almeno a conoscenza di chi scrive).

Invece l'accertamento della condizione fondamentale per il riconoscimento del premio in questione - e cioè la presenza nell'opera di un "particolare" carattere (qualità artistico-culturale) - si presenta particolarmente problematico visto che né il legislatore della riforma ha specificato cosa debba intendersi per "film di qualità" ai fini del premio (né all'art. 2 - a differenza del film di interesse culturale - né ai successivi artt. 13 e 17 del d.lg. 28/2004 con cui si limita a demandare ad una giuria di esperti tale valutazione), né ciò è desumibile dai decreti di attuazione (d.m. 27 agosto 2004 e 27 settembre 2004) che, al riguardo, si limitano a richiamare quelle "particolari qualità artistiche e culturali" già indicate, ma non definite, dalla normativa previgente.

La valutazione della particolare "qualità artistico-culturale" dei film in concorso - così come l'analoga valutazione effettuata ai fini della concessione del contributo previsto dall'art. 13 del d.lg. 28/2004 per la produzione dei film di interesse culturale - costituisce un'operazione problematica in quanto in entrambi i casi il presupposto dell'azione amministrativa è indicato mediante "concetti giuridici indeterminati".

Non è questa la sede per affrontare le complesse problematiche della discrezionalità tecnica e dell'estensione del sindacato del giudice amministrativo a settori dell'attività amministrativa prima ritenuti rientranti nel cd. "merito"

amministrativo [7] - e della progressiva restrizione dell'ambito di insindacabilità ai soli risultati dell'attività valutativa effettuata dall'autorità competente, consentendo comunque di verificarne l'operato sotto il profilo dell'attendibilità del criterio di valutazione e del rispetto delle regole sul procedimento di valutazione seguito -, essendo sufficiente, ai fini della trattazione, richiamare le diverse posizioni relative allo specifico settore delle valutazioni della qualità artistico-culturale.

Da un lato vi è chi evidenzia come i concetti giuridici indeterminati di "arte" e di "cultura" sono caratterizzati da estrema "opinabilità" ed irriducibile soggettività e non sono suscettibili di essere determinanti né mediante il ricorso al criterio del "senso comune" dell'uomo medio, né mediante il ricorso alle "regole" di una determinata disciplina (estetica-storia dell'arte) in quanto l'arte è "a-normativa" per definizione [8]. In tale prospettiva viene rimessa in discussione la possibilità di ricondurre le relative valutazioni nell'ambito della cd. "discrezionalità tecnica" ed il controllo del procedimento valutativo da parte del giudice amministrativo non è possibile né sotto il profilo della corretta applicazione dei criteri e dei procedimenti desumibili, né, ovviamente, sotto il profilo dei risultati dell'attività valutativa [9].

Dall'altro lato, invece, vi è chi nell'affrontare il problema dell'interpretazione e dell'applicazione dei concetti giuridici indeterminati di "arte" e di "cultura" valorizza la natura delle "norme tecniche" - rinvenibili anche in tale materia in quelle "create dal basso" dalle stesse "Comunità scientifico-culturali" di settore (in particolare dalle accademie culturali) - che assumono valore di giuridicità grazie al rinvio implicito del legislatore. Sarà perciò possibile verificare la correttezza dell'operato dell'amministrazione sotto il profilo della scelta del criterio e del procedimento applicativo di tali regole spontaneamente prodotte dagli stessi esponenti delle arti interessate che formano la "regole" di una determinata disciplina [10].

D'altro lato, ancora, vi è chi rivaluta il momento di "politicità" della valutazione di un'opera come avente o meno qualità d'arte, ricostruendo in termini di "discrezionalità amministrativa nell'an" il provvedimento con cui questa viene individuata come meritevole di tutela in considerazione del pregio artistico-culturale [11]. Ciò tuttavia non comporta una limitazione della tutela giurisdizionale in quanto i relativi giudizi sono comunque sindacabili sotto il profilo dell'eccesso di potere inteso sia in senso tradizionale sia nelle forme più evolute dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità dell'azione amministrativa [12].

L'approfondimento di tali complesse tematiche esula dai fini della presente trattazione, essendo in questa sede sufficiente evidenziare che la valutazione comparativa del "valore artistico-culturale" del film - cioè della presenza nel film delle qualità indicate e del grado (o intensità) in cui queste sono presenti rispetto alle altre opere in concorso - costituisce il presupposto "fattuale" per il riconoscimento del premio e che tale giudizio è espressione di un "potere di valutazione tecnica" (cd."discrezionalità" tecnica) riservato all'amministrazione.

Il fondamento di tale riserva, tuttavia, non va rinvenuto nella estrema soggettività ed opinabilità delle valutazioni artistico-culturali in sé e per sé considerate quanto, piuttosto, nella ragione di tali caratteri e cioè nella stessa natura "assiologica" dei giudizi valutativi con cui si "accerta" il carattere di artisticità e di culturalità dell'opera. Tali giudizi, proprio in quanto implicano scelte su "valori" che possono essere differentemente intesi dai diversi gruppi sociali che se ne fanno portatori, ovvero dalle diverse comunità di "coloro che dell'arte vivono e l'arte esercitano o elaborano in vario modo", hanno una connotazione *latu sensu* "politica" [13] e pertanto sono riservate all'amministrazione in quanto rappresenta (o dovrebbe rappresentare), mediante la funzione di indirizzo politico, la "sintesi dei valori" da questi espressi [14]. In tal senso va letta quella giurisprudenza che s'è ripetutamente espressa nel senso di non ritenere sindacabile il giudizio formulato dalla giuria sulle opere cinematografiche da premiare in quanto "giudizio di merito" riservato all'amministrazione [15].

Ma proprio per la ritenuta insindacabilità dell'attività valutativa in tale delicato settore di intervento - che finisce per essere esclusivamente demandata alla giuria di esperti, che "opera in un limbo in cui non è tenuta a rispondere del proprio operato", non essendo legata da alcun vincolo di rappresentatività né alla categoria degli operatori interessati, né tantomeno agli utenti, né alla comunità di coloro che vivono d'arte - rende necessario - e ciò costituisce l'oggetto della presente trattazione - individuare tutte le (altre) garanzie che l'ordinamento giuridico appresta - innanzitutto sul piano dell'organizzazione e del procedimento dell'attività valutativa - per assicurare la validità e l'attendibilità della valutazione del requisito della qualità artistico-culturale dell'opera filmica, o per lo meno per ridurre il più possibile il rischio di arbitarietà dei relativi giudizi.

4. Le garanzie organizzative per prevenire decisioni arbitrarie ed influenze politiche

L'art. 48 della legge 1213/1965 aveva attentamente disciplinato la modalità di costituzione delle commissioni incaricate di effettuare tali valutazioni, dettandone i criteri di nomina - attribuendo il potere di designare parte dei membri anche alle diverse categorie interessate -, ed uguale attenzione era dedicata alla determinazione della durata in carica, delle posizioni di incompatibilità, dell'impossibilità di far parte anche di diverse commissioni etc. [16].

La prospettiva risalente secondo cui la previsione di apposite garanzie sul piano organizzativo sarebbe sufficiente a garantire la "bontà" e l'affidabilità del giudizio valutativo espresso è ormai da ritenersi superata, in quanto è stato chiarito che le misure organizzative non valgono di per sé sole ad assicurare l'infalibilità nel caso concreto dell'operato della commissione, essendo necessario a tal fine predisporre anche adeguate garanzie sul piano dell'azione [17].

Dell'impianto organizzativo previgente, comunque il legislatore della riforma, all'[art. 13, comma 9 del d.lg. 28/2004](#), s'è limitato a confermare l'attribuzione del "potere valutazione" in merito al pregio artistico-culturale dei film in concorso ad una commissione composta da "eminenti personalità della cultura" - e cioè di esperti di sicura qualificazione ed esperienza (anziché ad una giuria popolare composta dal pubblico degli spettatori) [\[18\]](#) - condizione ritenuta da giurisprudenza e dottrina indispensabile per assicurarne la validità dell'operato [\[19\]](#).

Per il resto l'[art. 13 del d.lg. 28/2004](#) si limita ad attribuire al ministro per i Beni e le Attività culturali il relativo potere di scelta - da esercitarsi d'intesa con la Conferenza Stato-regioni [\[20\]](#) - opzione che comporta il rischio di influenzare le scelte delle commissioni che potrebbero essere determinate da interessi politici [\[21\]](#) con conseguente perdita di "validità" della valutazione delle opere da queste effettuata; questa può essere garantita solo se nelle commissioni è assicurata la presenza di esperti che costituiscano espressione della "pluralità delle tendenze" presenti nella comunità di "coloro che dell'arte vivono e l'arte esercitano o elaborano in vario modo" [\[22\]](#).

Il rischio dell'influenza della politica sulle valutazioni in parola, peraltro, risulta, allo stato, tutt'altro che teorico visto come l'amministrazione ha sfruttato l'ampio potere di auto-organizzazione conferitale dall'[art. 13](#) precitato. Il decreto ministeriale di attuazione (d.m. 27 settembre 2004), infatti, non solo ha stabilito che il direttore generale per il cinema - il quale, poi, rappresenta il punto di vista del ministro (di fatto) - è "componente di diritto" e presidente della giuria per i premi di qualità, ma ha attribuito ad esso un peso preponderante, prevedendo, che, in caso di parità di voti, il voto espresso dal presidente si considera doppio ([art. 10, comma 3, d.m. 27 settembre 2004](#)). Previsione ancor più significativa ove si consideri che il predetto decreto attuativo consente all'organo di funzionare anche con la partecipazione di una presenza esigua di componenti [\[23\]](#). In tal modo l'autorità ministeriale ha ben recepito quella giurisprudenza che aveva escluso trattarsi di un collegio perfetto, ammettendo la possibilità che, in seconda convocazione, il consesso potesse votare a maggioranza qualificata [\[24\]](#).

L'insufficienza delle garanzie apprestate dall'ordinamento giuridico sul piano organizzativo appare perciò piuttosto critica, visto il venir meno di quasi tutte le condizioni indicate dalla richiamata dottrina come indispensabili per assicurare obiettività ed imparzialità della valutazione e consistenti nella "equilibrata selezione pluralistica dei membri di una ipotetica commissione di valutazione", nella collegialità della valutazione, oltre che nella possibilità di ricorso avverso le decisioni di prima istanza [\[25\]](#). Attese le insufficienti garanzie offerte dai criteri di nomina e composizione delle commissioni, occorre cercare di recuperare, per lo meno sul piano del procedimento, quelle minime garanzie che possano assicurare la qualità della valutazione della giuria.

5. Le garanzie procedurali

Data l'ampiezza della discrezionalità valutativa che deve essere (necessariamente) riconosciuta alla giuria, è importante che questa sia presidiata da adeguate garanzie procedurali, in *primis* quelle stabilite, in via generale, dalla [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), nonché dai principi generali in tema di procedure concorsuali, specie quelle volte ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni degli organi collegiali. A queste si devono aggiungere le garanzie relative alle modalità di visione dell'opera oggetto di valutazione (collegialmente e su grande schermo) prescritte dal d.m. 20 giugno 1966, ritenuto applicabile anche dopo la riforma del 2004 [\[26\]](#).

La natura concorsuale del procedimento in esame - che scaturisce dalla stessa funzione affidata alla giuria di ordinare, secondo un criterio di meritevolezza per qualità artistico-culturale, le varie opere filmiche in concorso [\[27\]](#) - comporta la possibilità di applicare alcuni principi posti a garanzia della serietà della procedura selettiva.

Il regolamento d.m. 20 giugno 1966 non prevedeva la partecipazione procedimentale dell'interessato [\[28\]](#), ma stabiliva la pubblicazione della graduatoria dei film e delle relative motivazioni, assicurando in tal modo la pubblicità e la trasparenza dell'operato della commissione [\[29\]](#).

L'obbligo di "adeguata motivazione" del giudizio da questa espresso era peraltro già stato affermato da risalente giurisprudenza proprio in considerazione della natura sostanzialmente concorsuale della procedura [\[30\]](#).

Ciò tuttavia non induceva i medesimi giudici ad estendere a tali procedimenti l'ulteriore garanzia procedimentale della necessità di predeterminazione dei criteri di valutazione (anzi, proprio la mancanza di predeterminazione di criteri imponeva l'onere di motivazione) [\[31\]](#). Nello stesso senso quella dottrina che, evidenziando l'impossibilità di prefissare criteri di massima "neutri", si preoccupava di evitare indebite interferenze del potere politico, paventando che il ministro, definendo detti criteri, potesse in tal modo imporre le proprie linee di "politica culturale... al collegio di esperti" [\[32\]](#).

Tuttavia l'opposta conclusione appare preferibile sia alla luce dei principi generali in materia di attribuzione di benefici economici a privati sanciti dall'[art. 12 della legge 241/1990](#), sia alla luce della specifica normativa in materia che tali principi ha recepito tanto a livello di fonte primaria (l'[art. 48 della legge 1213/1965](#)) [\[33\]](#) quanto a livello di attuazione (d.m. 1 marzo 1993 che modifica il d.m. 20 giugno 1966 al fine "di rendere i lavori della commissione più adeguati alle esigenze di trasparenza richiesta dall'[art. 12 della legge 241/1990](#)" come evidenziato nelle premesse) [\[34\]](#).

D'altronde, la condivisibile preoccupazione di assicurare autonomia ed indipendenza di valutazione, se vale ad escludere la possibilità per il ministro per i Beni e le Attività culturali di dettare criteri alla giuria fissandoli con d.m., non esclude certo la doverosità, invece, per la giuria stessa, di dotarsene.

6. I criteri di valutazione dell'opera filmica

Nella prassi applicativa, peraltro, le varie commissioni succedutesi negli anni hanno sempre operato secondo canoni di correttezza procedimentale - ed a prescindere da ogni valutazione sui risultati delle scelte effettuate che sono frequentemente oggetto di polemica sugli organi di stampa - deliberando, prima di ogni sessione, i criteri di valutazione cui attenersi [35].

Quelli adottati fino ad oggi costituiscono criteri tutt'altro che "oscuri" ed espressione di "politica culturale partigiana", trattandosi piuttosto di canoni di valutazione ben comprensibili anche allo "spettatore medio" - e da questo condivisibili - essendo chiaramente volti a "premiare" l'originalità della storia (per non incentivare opere ripetitive), il ritmo (per evitare la noia), la coerenza con la tecnica di realizzazione (essendo la modalità di "espressione" elemento determinante in ogni opera d'arte, che comporta la necessaria esclusione di prodotti tecnicamente scadenti), armonia e coerenza dell'ambientazione e delle musiche (che contribuiscono alla qualità globale dell'opera), livello della recitazione e valore sociale e culturale (in quanto elementi fondamentali per "coinvolgere" lo spettatore).

La validità di tali criteri, sotto il profilo sostanziale dell'effettiva adeguatezza degli indicatori e dei parametri di valutazione del film, ovviamente non può essere sindacata dal giudice di legittimità, se non, ovviamente, sotto il profilo dell'eccesso di potere, inteso nel senso tradizionale e nei canoni evoluti di ragionevolezza e proporzionalità. Ad esempio, in tale prospettiva, è stato ritenuto corretto circoscrivere l'oggetto della valutazione al solo pregio artistico-culturale del film, senza attribuire alcun rilievo all'aspetto dei valori etici e della validità pedagogica dell'opera [36].

Però, per quanto concerne propriamente la presenza nell'effettivo oggetto di valutazione degli indicatori del pregio artistico-culturale del film, va riconosciuto che alla giuria è attribuito un ampio margine di apprezzamento discrezionale relativamente alla rispondenza dell'opera ai criteri sopra enunciati, quali la sussistenza dei profili di originalità dell'opera, della corrispondenza tra l'intenzione artistica e l'effettiva qualità del risultato dell'attività espressiva, della valenza dell'interpretazione, di come l'opera costituisca una "sintesi" armoniosa di tali elementi, tale da raggiungere il livello di "eccellenza" richiesto dalla legge per il riconoscimento del premio, etc.

Si tratta di un "potere di valutazione" particolarmente ampio, in cui la commissione non è tenuta ad adeguarsi alle valutazioni effettuate da diverse giurie in differenti premi, né attribuire peso determinante al successo di critica e di pubblico, in quanto detti elementi non costituiscono, di per sé, adeguati indicatori della meritevolezza del premio [37], sebbene, in tali circostanze, la giuria che intenda esprimere autonomamente un apprezzamento negativo [38] sia tenuta a fornire adeguata motivazione [39].

Ne consegue che le garanzie procedimentali risultano ancor più fondamentali, in particolare quelle che prescrivono le modalità di visione e di esame collegiale del film, essendo il giudizio finale espresso dalla giuria altrimenti del tutto sottratto a qualunque forma di controllo ed intaccabile dal giudice amministrativo.

7. Le modalità di visione dei film in concorso

La criticità sopra evidenziata rende imprescindibile il rigoroso rispetto delle garanzie procedimentali dettate dalla normativa in materia, in particolare quelle che prescrivono specifiche modalità di visione dell'opera, volte ad assicurare le condizioni minime per la validità del giudizio espresso.

Tali modalità di visione sono dettate dall'art. 2 del d.m. 20 giugno 1966 [40] che prevede, quale modalità ordinaria, che i giurati prendano tutti insieme visione dei film in concorso mediante una proiezione collettiva su schermo cinematografico.

Tale previsione del regolamento citato - ritenuto dalla giurisprudenza tutt'ora applicabile [41] - è stata tuttavia modificata dal d.m. 1 marzo 1967 che ha introdotto una deroga a tale prescrizione, non solo consentendo ai giurati di assistere anche individualmente alla proiezione in apposite sedute, ma addirittura assicurando ad essi la possibilità di essere "dispensati dall'obbligo di assistere alla relativa proiezione" ed esprimere comunque le proprie valutazioni ove "dichiarino per iscritto di aver già visionato determinati film in concorso e di essere in grado di esprimere su di essi il proprio giudizio".

Tale previsione derogatoria suscita diversi dubbi di legittimità.

In tal modo si consente ai componenti della giuria di pronunciarsi su film anche se visionati a casa su supporto inadeguato e magari occupati in altre faccende, con tutto quel che ne consegue in termini di idoneità dei giudizi valutativi espressi sulla base di una modalità di visione del film che non può ritenersi adeguata né sotto il profilo del contesto né sotto il profilo del mezzo, come denunciato in diversi ricorsi presentati da produttori cinematografici esclusi dal premio che contestavano la validità dei giudizi valutativi espressi sulla base di modalità di visione individuale del film su supporto diverso dallo schermo cinematografico.

Anche se inizialmente i giudici amministrativi hanno respinto i ricorsi ritenendo "non dimostrato" l'assunto che in tali modo venisse inficiato il giudizio valutativo formulato dalla commissione [42], di recente la questione è stata riesaminata tenendo conto della notoria diversità della percezione dell'opera filmica a seconda delle distinte modalità di fruizione, individuale o in presenza di altri spettatori, ed a seconda del contesto, visione privata o nello svolgimento di funzioni valutative [43].

La previsione derogatoria in parola è stata ritenuta illegittima non solo perché tali modalità di visione non sono idonee ad assicurare una adeguata percezione, ancor prima che valutazione, dell'opera in concorso, ma anche e soprattutto perché questa determina una grave violazione dei generali principi in materia di procedure concorsuali che impongono che l'esame dell'oggetto di valutazione si svolga in presenza di tutti i membri della commissione [44].

A tal fine non è sufficiente la mera dichiarazione - peraltro non verificabile, né assistita da alcuna sanzione in caso di mancanza di veridicità - dei giurati di averlo fatto, ma è necessario assicurare che tutti abbiano preso visione del film in un unico contesto collegiale e che abbiano avuto modo di confrontare collegialmente le proprie valutazioni attraverso una discussione dei profili di meritevolezza dell'opera.

In altri termini, diversamente ragionando, sarebbe come consentire che i concorsi possano svolgersi in presenza solo di alcuni commissari, permettendo ad alcuni di assentarsi purché dichiarino di conoscere già il candidato e di essere in grado di esprimere un giudizio sullo stesso anche senza assistere alla sua interrogazione. Il che francamente pare in stridente contrasto con i principi costituzionali sopra richiamati, oltre a non possedere la necessaria idoneità a compensare tutti i profili di deficit di tutela giurisdizionale sopra evidenziati.

Vero è che alcuni premi cinematografici conferiti da accademie del cinema o altre istituzioni culturali gestite da soggetti privati sono riconosciuti a seguito di votazioni di giurati (a volte numerosissimi) che possono aver visionato a distanza il film, tuttavia si tratta di situazioni completamente diverse.

Mentre i privati possono liberamente scegliere a chi concedere una "graziosa" erogazione liberale, operando anche scelte arbitrarie o favoritismi [45], il ministero per i Beni e le Attività culturali nell'attribuire il premio di qualità di cui all'art. 17 del d.lg. 28/2004 non può liberamente scegliere quale film premiare, ma deve di gestire tale "misura di sostegno" al settore cinematografico - corrisposta a valere sugli appositi stanziamenti del Fus e quindi "con soldi pubblici" - in modo tale da perseguire nella maniera ottimale la finalità indicata dal legislatore.

In tale prospettiva l'amministrazione deve far buon uso dell'ampia discrezionalità che il legislatore le riconosce proprio per realizzare nel miglior modo possibile l'interesse pubblico affidato alle sue cure - che è realizzato mediante il premio volto ad incentivare produzioni filmiche che abbiano un determinato carattere (particolare qualità artistico-culturale) - e nel perseguirlo è tenuta al rispetto di tutte le norme d'azione imposte alla PA da fonti di livello superiore, dai principi generali sull'azione amministrativa e quelli costituzionali sul buon andamento e sull'imparzialità dell'amministrazione, dai principi sul procedimento amministrativo (specie quelle sui procedimenti concorsuali) [46].

Tali fondamentali principi devono improntare l'azione amministrativa non solo nella fase applicativa dei criteri di valutazione della qualità del film, ma anche nella fase a monte in cui l'amministrazione si autovincola dettando, con i decreti di attuazione della legge istitutiva di tale premio, le regole che essa stessa dovrà seguire nel procedimento di valutazione in parola. Dette regole devono rispondere a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, assicurando modalità di visione e di valutazione del film che siano idonee allo scopo e che comunque assicurino che tutti i commissari abbiano avuto modo di vedere in un contesto appropriato tutti i film in concorso.

8. Conclusioni: quale futuro per i premi di qualità?

Come conclusione della presente esposizione va ribadita la necessità di mantenere chiara la distinzione tra i problemi relativi al fondamento dell'intervento pubblico a sostegno ex post del cinema di "qualità" - istituito dall'[art. 17 del d.lg. 28/2004](#) -, e quelli relativi alla modalità di attuazione di detta misura - e cioè quelle adottate con i decreti attuativi sin qui esaminati ([d.m. 27 agosto 2004](#) e [d.m. 27 settembre 2004](#) oltre che d.m. 20 giugno 1966).

Finché il fondamento (legislativo) di tale misura non sia rimesso in discussione ed il legislatore non abbia provveduto ad eliminare tale strumento (o perlomeno ad attribuire all'amministrazione la facoltà di ricorrervi o meno), se i risultati ottenuti mediante l'azione amministrativa nel settore non sono ritenuti soddisfacenti, la PA può solo modificare i predetti decreti prevedendo modalità più adatte a realizzare le finalità che con tale misura debbono essere perseguito.

La prospettata abrogazione della disposizione che istituisce il premio di qualità, deve essere valutata con attenzione, considerato che tale misura è l'unico strumento di sostegno per opere che, nonostante la loro qualità, non incontrano il gusto del pubblico e quindi risponde anche all'importante finalità di "selezionare" ed assicurare tali opere per renderle disponibili agli "utenti del futuro".

E' innegabile che l'intervento pubblico a sostegno dell'attività cinematografica, sia sotto forma di contributi per la produzione di film di interesse culturale, sia sotto forma di premi di qualità ad opere già realizzate, implica un elevato grado di discrezionalità, con tutto quel che ne consegue in termini di rischio di abusi e di favoritismi. Ma allora il problema non è quello di eliminare tali forme d'azione, bensì quello di individuare diverse e più adeguate modalità d'azione, in modo che il risultato dell'attività valutativa sia il più possibile corretto ed imparziale e che quindi le scelte effettuate siano il più possibile "condivisibili" (per lo meno) da parte della comunità "di coloro che dell'arte vivono e l'arte esercitano o elaborano in vario modo".

In tale prospettiva è opportuno rivedere la disciplina dettata dai decreti ministeriali attuativi introducendo quelle ulteriori e diverse garanzie indicate dagli studiosi, in particolare quelle relative agli aspetti organizzativi della commissione incaricata di valutare la qualità artistica dei film - assicurando il pluralismo delle componenti - nonché al procedimento di valutazione dei film, anche al fine di assicurare modalità di visione del film (proiezione su schermo

cinematografico) e di valutazione dello stesso (nel rispetto del principio di collegialità) che siano adeguate alle particolari caratteristiche dell'oggetto di valutazione e rispettose dei principi che informano i procedimenti (concorsuali) di concessione di fondi pubblici.

Con ciò, ovviamente, non si vuole escludere *a priori* la necessità di un ripensamento del fondamento e della finalità dell'intervento pubblico nel settore, potendosi ben ipotizzare, *de iure condendo*, anche strumenti diversi a favore del cinema di qualità da affiancare o sostituire rispetto alla corresponsione di un "premio in denaro". In tale prospettiva, potrebbe essere valutata la possibilità, ad esempio, di ripristinare la misura già prevista dall'art. 13 del d.lg. 28/2004, e poi inspiegabilmente eliminata, che imponeva al ministero per i Beni e le Attività culturali di assicurare la copertura mediatica dell'evento [47]. Ma si tratta di una questione che va ben oltre il limitato campo di indagine di tale esposizione.

Note

[1] G. Crisci, voce *Cinematografia (disciplina pubblicistica della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, 1960, pag. 1034: "Al fine di ovviare, in parte, alle accennate conseguenze, il sistema è stato corretto con l'istituzione di premi di qualità assegnati annualmente ai film ritenuti di particolare valore tecnico artistico e culturale" (art. 17 legge 31 luglio 1956, n. 897, modificato dall'art. 4 legge 22 dicembre 1959, n. 1097).

[2] D.m. 27 agosto 2004 recante *Determinazione dell'ammontare dei premi di qualità ai lungometraggi riconosciuti di nazionalità italiana e delle relative quote percentuali di ripartizione* (in Gazzetta Ufficiale 16 settembre 2004, n. 218), modificato con d.m. 3 ottobre 2005 (Gazzetta Ufficiale 11 novembre 2005, n. 263); d.m. 27 settembre 2004 recante *Definizione degli indicatori del criterio per il riconoscimento dell'interesse culturale dell'opera filmica di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni, nonché la composizione e le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione per la cinematografia* (in Gazzetta Ufficiale 8 ottobre 2004, n. 237).

[3] Così G. Crisci, voce *Cinematografia* cit., il quale aggiunge che: "altra ipotesi in cui il provvedimento sembra assolutamente irrevocabile a seguito di una rivalutazione del merito, è quella dell'assegnazione dei premi di qualità ad opera di speciali commissioni di esperti. Poiché le commissioni sono nominate annualmente e decadono con l'assegnazione dei premi, deve ritenersi che il potere attribuito all'organo competente si esaurisca con l'emanazione del provvedimento e non sia più esercitabile" (ivi, pag. 1027). Lo stesso avverte altresì che "Ipotesi del tutto diversa è quella in cui il giudizio delle Commissioni debba essere rinnovato, ora per allora, in seguito ad una decisione giurisdizionale di annullamento, ed in esecuzione del relativo giudicato" (ivi, nota n. 12).

[4] Si fa riferimento, senza peraltro condividerle, alle polemiche sulle scelte operate dalla giuria per i premi di qualità negli anni 2004 e 2006, riportate dagli organi di informazione, a seguito delle quali il direttore generale per il cinema dell'epoca aveva proposto l'abolizione di tale forma di intervento "che di fatto sottrae risorse alla produzione... Spesso vengono premiati film che non ne hanno bisogno, perché si sono già imposti sul mercato oppure, nel caso di film commercialmente sfortunati, il premio appare poco più che un'elemosina. Lo Stato già sostiene i film in partenza e restituisce risorse attraverso il contributo relativo alla percentuale sugli incassi. Il premio di qualità appare quasi pleonastico" (riportato in M. Palmese, *Verso il superamento dei premi di qualità?*, su Cinemaplus.it del 14 maggio 2006). Già con riferimento ai ritardi nell'effettiva erogazione del premio, il ministro aveva indicato, tra gli obiettivi prioritari della riforma, la revisione del premio di qualità (*La Melandri in soccorso del cinema* in www.cinema.it del 1 settembre 2000).

[5] La sospensione è stata disposta per l'anno 2006 con d.m. 17 gennaio 2006 (poi ripristinata con d.m. 4 agosto 2006), per l'anno 2008 con d.m. 2 aprile 2008, per l'anno 2009 con d.m. 18 marzo 2009, per l'anno 2010 con d.m. 30 dicembre 2010 recante *Sospensione, dal 1° gennaio 2011, dell'efficacia del decreto 27 agosto 2004, e successive modificazioni, concernente l'erogazione dei premi di qualità ai lungometraggi di nazionalità italiana* (Gazzetta Ufficiale 8 marzo 2011, n. 55). L'art. 17 del d.lg. 28/2004 attribuisce all'amministrazione una discrezionalità nel *quomodo* e nel *quantum* della determinazione della misura, ma non nell'*an*, e pertanto non legittima la sospensione dell'applicazione di una disposizione alla quale invece dovrebbe dare attuazione, che finirebbe per costituire un'"abrogazione in via amministrativa" della relativa norma. I premi dovrebbero comunque essere ripristinati come è stato fatto con le misure a favore della produzione e distribuzione, nonché della promozione cinematografica, con i rispettivi dd.mm. del 7 giugno 2011 (Gazzetta Ufficiale 31 agosto 2011, n. 202).

[6] L'art. 17 del d.lg. n. 28/2004 attribuisce all'amministrazione ampia discrezionalità al ministro al fine di consentire di scegliere se incrementare l'intensità della misura con finalità selettiva (attribuire premi di maggiore entità a pochi beneficiari per promuovere l'eccellenza del prodotto) oppure promuoverne l'utilizzo in direzione estensiva (diminuire l'importo in modo da aumentare la platea dei beneficiari per promuovere la diffusione generalizzata della qualità del prodotto). Come espressamente ammesso dallo stesso ministero per i Beni e le Attività culturali che così giustifica l'andamento oscillante dei relativi stanziamenti negli anni, che mostra una progressiva riduzione delle risorse e del numero dei film da premiare pur in presenza di un costante incremento del volume di risorse disponibili il ministro per i Beni e le Attività culturali (si veda la [Relazione sull'utilizzazione del Fondo Unico per lo Spettacolo relativa all'anno 2005](#)).

Per quanto riguarda le conseguenze sul piano della tutela giurisdizionale, è evidente che tali decisioni non possono essere sindacate dal giudice amministrativo, salvi i profili di eccesso di potere inteso sia nelle figure tradizionali - con particolare riguardo al difetto di motivazione - sia in quelle più evolute del sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità, nonché per violazione dei principi generali in materia di incentivi, quali ad es., quelli sulla "selettività" degli interventi che si oppone a modalità di "distribuzione a pioggia" delle risorse pubbliche.

[7] Per una sintesi del percorso giurisprudenziale con riferimento allo specifico campo delle valutazioni artistico-culturali, vedi A.L. Tarasco, *Beni culturali e sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica*, in *Foro amministrativo Tar*, 2004, 9, pag. 2443.

[8] In tal senso F. Rimoli, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, pag. 157, avverte che se "si accede all'opinione più plausibile, quella che considera i concetti di arte e di cultura come tipici *unbestimmte Rechtsbegriffe*" non si può dubitare che gli interpreti dovranno utilizzare oggi "quei concetti propri del dibattito contemporaneo primi tra tutti quelli relativi

alla pluralità delle tendenze, e, soprattutto, alla indefinibilità a priori, dell'artisticità come qualità dell'oggetto". Proprio richiamando il "completo relativismo assiologico" dell'estetica contemporanea e l'acquisito "affrancamento dell'arte da una dimensione angustamente etico-didascalica", il Rimoli (ivi, pag. 169) avverte che "il giudizio dell'uomo comune, di media esperienza, si dimostra qui assolutamente insufficiente... soprattutto il carattere prettamente intellettualistico ed esoterico che la prassi e la produzione artistica contemporanee hanno assunto, che lo "rendono per lo più incomprensibile al profano" (ivi, pag. 200 ss.).

L'A. ammonisce però dall'incorrere nell'errore opposto "della illusoria mitizzazione dell'obiettività e dell'imparzialità dell'esperto" che, in caso di nomina politica degli esperti e di mancanza di idonee garanzie e controlli sul loro operato, vista la mancanza di criteri con cui pervenire a soluzioni univoche, rischia di "legittimare" scelte arbitrarie (ivi, pag. 211 nota 73).

[9] "Il modello della discrezionalità tecnica, che, almeno se recepito nella sua accezione più stretta (altresi più significativa), implica il riferimento alle regole di una disciplina più o meno codificata, ma comunque tale da rendere, in coerenza con il fine per cui tale concetto fu elaborato, la decisione adottata dall'organo competente sostanzialmente inattuabile ad opera di sindacati esterni, proprio sulla base dell'invocata o obiettività (e neutralità) di un procedimento valutativo basato sulle regole suddette, manifesta qui del tutto inidoneo, per la palese inesistenza di un siffatto strumentario di canoni oggettivi e generalmente accettati (Rimoli, *La libertà dell'arte* cit., pag. 248 e 256 ss.).

Così Clemente di San Luca, "Nel campo dell'arte e della cultura lo stretto rapporto esistente tra discrezionalità e tecnica emerge in tutta la sua evidenza, e segnatamente viene in rilievo l'assimilabilità di fatto della discrezionalità tecnica a quella cd. pura (...) il giudice nel sindacare l'azione amministrativa è impedito ad utilizzare praticamente la nozione teorica di discrezionalità tecnica dalla materiale difficoltà di tradurre tale nozione in istituti giuridici che effettivamente ne garantiscano una autonoma rilevanza in concreto" (G. Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte e potere amministrativo*, Napoli, 1999, pag. 254).

In senso critico in merito alla riconducibilità alla categoria della discrezionalità tecnica del giudizio estetico, anche A. Rota, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, 2002, che denuncia il ricorso strumentale alla nozione di discrezionalità "tecnica" per attrarre nel merito tali valutazioni della PA e sancirne l'insindacabilità (ivi, pagg. 251-252).

[10] Così A.L. Tarasco, *Beni culturali e sindacato giurisdizionale*, cit., pag. 2464, nel sottolineare la differenza tra i giudizi scientifici, che fanno applicazione di scienze che spiegano e descrivono la realtà, mentre i giudizi estetici "fanno applicazione di scienze dello spirito (di storicistica memoria), che comprendono senza descrivere", con conseguente "diversità ontologica dell'operazione compiuta dall'amministrazione nell'uno e nell'altro caso... nonostante che entrambe le operazioni vengano classificate come espressione di discrezionalità tecnica" (ivi, pag. 2463 ss.), tuttavia evidenzia l'esistenza di "norme tecniche" frutto dell'elaborazione di soggetti privati, quali le "accademie" culturali in genere (*lato sensu*), che, ancorché provenienti da soggetti esterni all'ordinamento sono riconosciute dallo Stato (ivi, pag. 2465) sono riconducibili nell'ambito della giuridicità in quanto "nel momento stesso in cui l'ordinamento le prende in considerazione, esse assumono valenza giuridica". Ne conclude che "nel sindacato giurisdizionale sui provvedimenti impositivi dei vincoli storico-artistici, il criterio dell'attendibilità è rispettato quando si fa corretta applicazione di quelle norme cc.dd. tecniche prodotte nella "comunità scientifico-culturale" di riferimento. Con l'opportuna precisazione che tali canoni "sebbene prodotti dalla comunità scientifica di riferimento, non possono prescindere dai gusti e dalle tendenze che si vanno affermando nella comunità dei cittadini... tali giudizi devono necessariamente farsi espressione della cultura del tempo, quale è quella dominante nella società, pena l'inammissibile estromissione della collettività dalla propria dimensione culturale e la contestuale adozione di una concezione chiusa e burocratico-elitaria delle finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale" (pag. 2468).

In una prospettiva analoga, A. Rota, *La tutela dei beni culturali* cit., secondo cui "l'uso responsabile del potere implica il rispetto della regola tecnica oggettivata, in quanto criterio giuridico essenziale per l'esercizio del potere nel ragionevole perseguimento dello scopo cui è preordinato. Attraverso la rilevanza della funzione diviene allora possibile regolamentare non soltanto i presupposti o i limiti esterni dell'esercizio del potere, ma pure il modo stesso del suo esercizio" (ivi, pag. 343 ss., nonché nota 116 ove avverte che "lo stesso discorso vale sia per le regole della discrezionalità amministrativa sia per quelle tecniche"). Ne consegue la critica dell'eccessivo *self restraint* dei giudici amministrativi: "In quest'ordine di idee, comprendere apoditticamente nel merito tutto ciò che esula dalla manifesta erroneità o illogicità della valutazione dell'interesse artistico per giustificare la rinuncia a conoscere dell'esercizio del potere, potrebbe non essere soddisfacente qualora si rinvenisse la violazione di qualche altra regola disciplinante quell'attività amministrativa... la violazione di regole anche tecniche nell'esercizio del potere e, in particolare, nello svolgimento dell'attività conoscitiva" (ivi, pag. 355).

La critica dell'arretramento della tutela operata dalla giurisprudenza sulla base della distinzione tra sindacato debole/forte, con conseguente disparità di trattamento giurisdizionale tra apprezzamenti tecnici (coinvolgenti valutazioni d'interessi ricondotti al merito e quindi insindacabili) e accertamenti tecnici (capaci di produrre certezze e pienamente tutelabili) accomuna i due autori sopra richiamati, i quali, in senso contrario invocano la rilevanza della tecnica per il diritto "come regola per l'esercizio del potere", per cui la loro osservanza è condizione necessaria per l'esercizio legittimo del potere e la loro violazione dà luogo sempre ad un vizio di legittimità, il che consente di riportare anche gli apprezzamenti tecnici nell'area della legittimità (sottraendoli al merito), F. Ledda, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1983, pag. 371 ss.

[11] Così V. Cerulli Irelli, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984, pag. 493 ss., che porta il suggestivo esempio della scelta di vincolare o meno il liberty oppure di "staccare" il barocco da una chiesa romanica: "si troveranno studiosi seri ed attendibili che sosterranno, sulla base di serie argomentazioni di ordine scientifico, l'erroneità delle scelte stesse, che si tratta di ingenuità culturali, etc. E questi studiosi si riterranno di essere portatori dell'interesse culturale coinvolto nella scelta dell'amministrazione quanto meno allo stesso titolo dell'amministrazione stessa", precisando che: "In riferimento ai menzionati casi, in cui un settore, sia pure a forte valenza tecnico-culturale, viene attribuito alla cura di una pubblica amministrazione (gli interessi tecnico-culturali connessi al settore assurgono ad interessi pubblici la cui cura viene attribuita ad una apposita autorità), non c'è luogo dunque per la discrezionalità tecnica: si tratta di vera e propria discrezionalità, come cura concreta di interessi pubblici" (ivi, pag. 496).

In tal senso solo una parte minoritaria della giurisprudenza che evidenzia che "se valutazione di pubblico interesse c'è, essa non può che stare dentro e immedesimarsi nella valutazione storico-artistica", mostra di considerare il carattere discrezionale della valutazione come mero presupposto; giurisprudenza richiamata in senso critico da Marzuoli, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985, pag. 79 ss. e 90 ss.

In senso decisamente contrario N. Paolantonio, *Discrezionalità tecnica e giurisprudenza pratica*, in *Foro amministrativo*, Cds 2002, 10, pag. 2587, in quanto "l'estetica, o la storia dell'arte, sono filosoficamente e sociologicamente qualificabili come 'arti', e quindi come tecniche" sicché i relativi giudizi rientrano pienamente nell'ambito della discrezionalità tecnica. Al riguardo l'A. avverte l'esigenza di affrancare la questione dalla distinzione tra cc.dd. giudizi di fatto e giudizi di valore in quanto "sino a quando si verta nella fase di impostazione delle premesse del problema amministrativo, l'autorità non opera scelte, ma svolge operazioni prodromiche e strumentali alla concretizzazione del pubblico interesse specifico, caratterizzate (soltanto) dalla acquisizione, selezione e qualificazione dei fatti rilevanti", e richiamando, al proposito, Levi e Romano Tassone, afferma che: "l'accertamento della rilevanza di un determinato fatto, al fine di intuire la ricorrenza o meno di un dato interesse pubblico, non esula mai dall'ambito proprio di un giudizio di fatto latamente inteso, al quale gli apprezzamenti cc.dd. di valore non sono, del resto, di per sé estranei, e comunque non si connota della politicità tipica della determinazione discrezionale" (passim).

Sulla tesi secondo cui "il giudizio sul valore culturale è già 'ponderazione' dell'interesse pubblico alla conservazione del bene", cfr. F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; V. Bachelet, *L'attività tecnica della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1967, pag. 38 ss. e M. Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, pag. 184, il quale, pur evidenziando che la valutazione operata dall'amministrazione implica un giudizio sulla meritevolezza del bene alla conservazione e in definitiva "una scelta di politica culturale", poi finisce per escludere che la PA possa effettuare una comparazione degli interessi in conflitto a causa della necessaria prevalenza dei valori storico-artistici sancita dall'art. 9 della Costituzione.

[12] In tale prospettiva G. Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte* cit., "non sembra si possano sollevare dubbi sull'idoneità paradigmatica dei principi costituzionali ex art. 97 anche nei confronti della discrezionalità tecnica (...) il potere discrezionale (sia tecnico sia amministrativo) è "addirittura 'plasmato' dai principi di buon andamento ed imparzialità" che consente di 'incanalare' quest'ultima entro i binari della razionalità" (ivi, pag. 251 ss.). Anche se nel caso della valutazione artistica la discrezionalità tecnica finisce con lo sfumare nella discrezionalità amministrativa sicché "la valutazione (perfino ontologicamente) non distinguibile dalla scelta" però ciò non significa "un ampliamento del raggio di azione nella scelta... perché di fatto non si potrà giustificare la scelta amministrativa in base ad asserzioni di principio, essendo la PA costretta ad adeguatamente motivare al fine di illustrare tecnicamente il ragionamento 'critico' svolto" (ivi, pag. 254 ss.).

Tale impostazione è sviluppata da Rota, il quale evidenzia: "La ragionevolezza trasforma l'eccesso di potere da tradizionale (solo) sindacato sulla comparazione degli interessi, a verifica dell'accettabilità di tutte le valutazioni, siano essere connotate da 'discrezionalità pura' oppure da 'discrezionalità tecnica'" (A. Rota, *La tutela dei beni culturali* cit., pag. 324). Richiamando la ricostruzione di Levi ed applicandola al settore in esame, l'A. precisa che: "al fine di scongiurare il rischio di sostituirsi all'Amministrazione effettuando giudizi di valore in vece sua, si ritiene che il sindacato vada svolto indirettamente, cioè controllando attraverso lo schema dell'eccesso di potere tutti i 'passaggi' attraverso i quali il funzionario è giunto alla conclusione della presenza effettiva dell'interesse pubblico al cui perseguimento è preordinato il potere" (ivi, pag. 451 ss. nota n. 94) (...) nel corso di questi passaggi emergerà l'impiego di regole tecniche. E' su queste ultime che dovrà appuntarsi l'attenzione del giudice: non tanto sul fatto in sé, quanto sul modo di trattarlo (id est: di rilevare la particolare importanza dell'interesse, di imporvi o autorizzarvi modificazioni,, di obbligare ad un certo uso, etc.) ... (cioè i cd. apprezzamenti tecnici su cui il GA è ingiustificatamente ritroso: siccome si tratta di regole giuridiche il GA può verificare se applicate con diligenza e perizia) (ivi, pag. 452 ss.)

[13] E' appena il caso di precisare che il termine "politico" non è inteso con una connotazione negativa, bensì nel senso indicato da M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970, II, pag. 492 ove precisa che "la potestà discrezionale si presta ad abuso è vero, ma il rimedio contro tale evento patologico è quello della tutela giurisdizionale. Altro è però l'abuso altro l'uso del potere discrezionale, e nell'uso la determinante politica- nel senso scientifico del termine - non solo interviene, ma deve intervenire".

[14] In tal senso, si condivide l'impostazione di Marzuoli, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, cit., il quale precisa che "quell'elemento che consente di superare l'opinabilità della questione tecnica appartiene all'ordine dei valori (ivi, pag. 214), questi intesi nel senso ... di "convincimenti profondi in cui consiste e si risolve la cultura di ogni soggetto" (ivi, pag. 209). Si tratta di operazioni che più non rilevano sotto il profilo conoscitivo (ché esso è ormai esaurito) e d'altra parte neppure si risolvono in fenomeni di apprezzamento di interessi (ivi, pag. 212). Il soggetto legittimato ad esprimere tali valori non può essere che l'amministrazione (ivi, pag. 218) in quanto "i valori espressi dall'Amministrazione sono (in via generale qualificabili come) più rappresentativi dei valori complessivamente espressi dalla società perché essi sono filtrati e influenzati dai valori dell'indirizzo politico. E questo può spiegare perché quelle valutazioni possano essere riservate alla esclusiva competenza dell'Amministrazione" (ivi, pag. 227)

Si condividono anche le conclusioni del Marzuoli nel senso che "la valutazione tecnica si caratterizza come una struttura di potere reale e come tale ben più autoritativa (nella sostanza) di quanto sia la stessa valutazione discrezionale" (ivi, pag. 235).

Segue la medesima impostazione D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995 (in particolare pag. 28 ss., note n. 35 e 39 sulla distinzione giudizio di fatto e giudizio di valore nella dottrina tedesca sui concetti giuridici indeterminati).

Con specifico riferimento alla valutazione artistica, Clemente di San Luca, *La libertà dell'arte* cit., riconosce che "bisogna serenamente prendere atto della esistenza di una pluralità di valori, nessuno dei quali può pretendere di essere assoluto" (ivi, pag. 261). Da ciò scaturisce "la necessità di riconoscere all'autorità investita mediante il metodo democratico il potere di scelta per la comunità, naturalmente con i limiti derivanti dall'esercizio delle libertà, anche positive, fondamentali (...)" in quanto "all'autorità liberalmente eletta sovrana, dunque, spetta di esprimere i giudizi di valore in nome di tutti e così realizzare la 'libertà' più giusta" (ivi, pag. 260 ss.).

[15] La giurisprudenza ha ripetutamente ribadito che il giudizio sulla qualità artistica di una pellicola cinematografica è un giudizio "di merito", riservato all'Amministrazione, che può essere sindacato dal giudice amministrativo solo sotto i profili della sufficienza, della logica e dalla sostanziale congruità e razionalità" Tar Lazio, sez. III-ter 18 novembre 2002, n. 10112 (Tar 2002, I, pag. 3302); 15 settembre 1999, n. 2793 (Tar, 1999, I, pag. 3813); nonché, da ultimo, Tar Lazio, sez. II-quater, n. 480 del 21 gennaio 2009 (n.p.), nonché n. 3908 del 6 maggio 2003 (Tar, 2003, I, pag. 1871). Nel senso che tale valutazione comparativa sia "altamente discrezionale in quanto inerente alla valenza artistica dell'opera, e quindi non assoggettabile al sindacato del giudice della legittimità se non nei limiti dalla macroscopica illogicità od evidente carenza istruttoria e contraddittorietà motivazionali" Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4848 (Foro amministrativo, Cds 2006, 7-8, pag. 2169); risulta di conseguente inammissibile la richiesta di nominare un consulente tecnico d'ufficio per evitare che il giudice sostituisca il proprio convincimento a quello degli esperti.

[16] Al riguardo giova evidenziare la significativa previsione dell'art. 48 della legge 1213/1965, che attribuiva ad una pluralità di organismi aventi il compito di designare i componenti della commissione medesima (Accademia dei Lincei, Sindacato nazionale giornalisti cinematografici, ministero), con una previsione ispirata "all'evidente fine di non centralizzare in un unico Ente la nomina dell'organo tecnico giudicatore" Consiglio di Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5187 (*Cons. St.*, 2009, I, pag. 1190).

L'art. 17-*bis* della legge 29 dicembre 1949, n. 958 prevedeva che la commissione fosse composta da un rappresentante del ministero, in qualità di presidente, da un membro della commissione per la cinematografia scientifica del Consiglio nazionale delle ricerche; nonché, designati dalle rispettive organizzazioni di categoria: un critico d'arte; due critici cinematografici; un regista; un autore di documentari. Tale legge all'art. 15 dettava i criteri per la composizione del Comitato di esperti chiamato a decidere sull'ammissione alla programmazione obbligatoria dei film, precisando che: "I membri di tale Comitato non possono fare contemporaneamente parte della Commissione per l'assegnazione dei premi di qualità di cui all'art. 4 della legge 22 dicembre 1959, n. 1097".

[17] Com'è sottolineato anche da recenti pronunce "Invero non appare abnorme né sintomo di discrezionalità deviata che gli esperti in materia (tanto più ove chiamati a rendere giudizi su profili tecnici e specialistici, involgenti sensibilità di tipo artistico, quali quelli in esame) lascino guidare il proprio giudizio appuntando la loro attenzione (positiva o negativa, in astratto) su alcuni particolari aspetti del "prodotto" sottoposto al loro giudizio. E d'altro canto il margine di opinabilità sotteso a tali giudizi legittima in astratto l'evenienza che essi si rivelino, in futuro, fallaci, superficiali, distratti: v'è un'ampia casistica, in ogni settore artistico, di opere delle quali in origine fu sconosciuto il pregio, poi rivalutate quali veri e propri capolavori (e, viceversa, altrettanto numerosi casi si rinvencono di opere od autori in principio esaltati, e successivamente relegati al rango di minori privi di pregio)" Consiglio di Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5187 cit.

[18] G. Clemente di San Luca, *La libertà dell'arte* cit., introduzione pag. 32, "L'intervento pubblico sarebbe necessario proprio perché arte e cultura sono dotate di qualità tali che ne giustificano il sovvenzionamento anche a dispetto della maggioranza dei consumatori che mostrano di non gradirle (...) Ma chi stabilisce che le dette qualità sussistono e che quindi sia vantaggioso per la comunità spendere le proprie risorse per quello e non per un altro fine?...questi sono considerati tali in quanto coloro che sono informati riescono a cogliere una siffatta evidenza più e meglio di quelli che non lo sono: e quindi, in sostanza, si ritiene che la valutazione dello specialista circa quello che sarà il giudizio della prosperità sia migliore di quella effettuata dal pubblico."

[19] Sull'importanza della qualificazione dei componenti della Giuria che deve essere composta "esclusivamente di membri dotati di specifiche competenze ed esenti da situazioni di incompatibilità, in modo da garantire che la valutazione ad essi demandata sia espressa con caratteri di imparzialità ed adeguatezza, vedi Consiglio di Stato, sez. IV n. 592 del 15 maggio 1959, riportata in stralcio da Grisci, voce *Cinematografia* cit., alle note nn. 26, 27 e 28.

[20] L'art. 13 comma 9 del d.lg. 28/2004 è stato così riformulato dall'art. 1, comma 1151 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 dopo che la Corte costituzionale con [sentenze 19 luglio 2005, n. 285](#), nonché n. 228 del 7 luglio 2005, ne aveva dichiarato l'illegittimità - al pari dell'art. 17, comma 4 - "nella parte in cui non dispone che la designazione ministeriale dei componenti della giuria ivi prevista avvenga 'sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano'".

[21] Così Rimoli evidenzia che il modello di nomina governativa di tali Commissioni è in contrasto con i principi di imparzialità e di neutralità in quanto finisce per consentire al politico di contribuire in quanto può imporre i propri indirizzi (F. Rimoli, *La libertà dell'arte* cit., pag. 201 ss.), con rischio della "possibilità di strumentalizzazione del giudizio da parte delle forze di volta in volta dominanti, che si sentirebbero fra l'altro legittimate anche attraverso la presunta obiettività del tecnico".

[22] Secondo Rimoli (ivi, pag. 211) il cuore del problema consiste proprio nella composizione di tali giurie e della selezione dei loro membri: "sulla necessità della presenza degli esperti non è più dato di dubitare (...) il riferimento ad un presunto valore parametrico del gusto del pubblico o comunque dell'osservatore profano deve assolutamente evitato perché manifestamente inidoneo, soprattutto dinanzi all'arte contemporanea; il problema si sposta dunque sul modo e sulla titolarità di scelta dei membri di una ipotetica commissione valutativa, tentando altresì di evitare l'opposto, ma ugualmente deleterio, errore della illusoria mitizzazione dell'obiettività e imparzialità del giudizio dell'esperto".

E' perciò importante assicurare "l'inserimento nei collegi di esperti...di membri individuati dalle stesse comunità di coloro che dell'arte vivono e l'arte esercitano o elaborano in vario modo" (ivi, pag. 238). Anzi l'A. auspica, *de iure condendo*, l'istituzione di "un organismo centrale capace di integrare democraticamente, secondo criteri di autogestione rappresentativa, il vario e vasto panorama delle forze e culturali presenti nel paese" che dovrebbe porsi come "titolare esclusivo di una potestà di valutazione artistica ogni volta che ciò si rendesse necessario (ivi, pag. 252).

[23] In attuazione art. 13 comma 9 del d.lg. 28/2004 è stato emanato il d.m. 27 settembre 2004, recante *Definizione degli indicatori del criterio per il riconoscimento dell'interesse culturale dell'opera filmica di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni, nonché la composizione e le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione per la cinematografia* (Gazzetta Ufficiale 8 ottobre 2004, n. 237), che all'art. 10 dispone che la giuria è composta da cinque eminenti personalità della cultura, designate dal ministro, acquisito il parere della Conferenza permanente Stato-regioni, è presieduta dal Direttore generale per il cinema, si riunisce almeno due volte l'anno per esprimere parere sul rilascio degli attestati di qualità. La Giuria decide a maggioranza dei presenti, non computandosi gli eventuali astenuti. In caso di parità si considera doppio il voto espresso dal Presidente. I componenti sono nominati per un anno e possono essere riconfermati solo una volta e possono essere nuovamente nominati trascorsi due anni dalla cessazione dell'ultimo incarico. Debbono dichiarare di non versare in situazioni di incompatibilità.

[24] I decreti ministeriali del 9 novembre 1982 e 28 gennaio 1985, che hanno modificato l'art. 5 del d.m. 20 giugno 1966, consentendo la decisione in seconda convocazione con la presenza del presidente e dei due terzi dei componenti con una previsione, sono stati ritenuti legittimi, e non in contrasto con l'art. 48 della legge 1213/1965, dal Tar Lazio, sez. III-*ter* n. 3908 del 6 maggio 2003 (in *Tar*, 2003, I, p. 1871) in quanto detta modifica è finalizzata ad assicurare una normale funzionalità ai lavori della commissione ed è possibile perché detta giuria non costituisce un collegio perfetto. "Inoltre le competenze dei diversi membri sono assolutamente omogenee, in quanto, al di là della designazione, essi appartengono tutti al mondo della cultura e dello spettacolo. Deve quindi ritenersi che (...) la mancanza di un membro è del tutto irrilevante ai fini dell'attività della Commissione"; nello stesso senso il Consiglio di Stato, che ricorda altresì che "la collegialità non è indispensabile quando occorre effettuare attività preparatorie, istruttorie o strumentali verificabili a posteriori dall'intero consesso" e comunque "non v'è, pertanto, quella eterogeneità di provenienza, esperienza, possesso di titoli tecnici/accademici, che avrebbe potuto giustificare,

nel silenzio della legge, l'attribuzione in via ermeneutica della qualifica di "collegio perfetto" alla commissione, in quanto formato da soggetti portatori di distinte e non sovrapponibili esperienze, la cui necessaria contemporanea compresenza garantisce lo svolgimento dei lavori della Commissione" (Consiglio di Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5187, cit.).

[25] F. Rimoli, *La libertà dell'arte* cit., pag. 213.

[26] Nel senso dell'applicabilità alle procedure di riconoscimento del premio anche dopo la riforma dell'intervento pubblico a sostegno della cinematografia vedi Tar Lazio, sez. II-*quater*, n. 480 del 21 gennaio 2009 cit.

[27] Nel senso che trattasi di procedura di tipo "latamente concorsuale", in quanto si fonda su una valutazione di natura comparativa della sussistenza delle qualità artistico-culturali e tecniche del film che è finalizzata ad individuare le pellicole meritevoli del premio scegliendo, tra le opere selezionate, quelle meritevoli dell'ambito riconoscimento entro il tetto massimo annualmente predeterminato, Consiglio di Stato, sez. IV n. 843 del 19 novembre 1974 (in *Cons. St.*, 1975, I, pag. 1410 con N.a.S. di Fragola, *Premiazione di film e motivazione*, pag. 1062 ss.). Da ciò discende l'obbligatorietà della motivazione di tale giudizio anche secondo la giurisprudenza successiva (Tar Lazio Roma, sez. III, 17 giugno 1998, n. 1409, cit., confermata da Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4848 cit.; nonché, Tar Lazio, sez. III-*ter* 18 novembre 2002, n. 10112 cit. e da ultimo, da Tar Lazio, sez. II-*quater*, n. 480 del 21 gennaio 2009 cit.)

Diversamente Tar Lazio, sez. III-*bis* n. 3908/03 cit. esclude l'applicabilità dei principi in materia di Commissioni di concorso o di gara in quanto la giuria "non deve stilare una graduatoria mediante l'attribuzione di coefficienti numerici, ma deve rendere giudizi autonomi di natura artistico-estetica". In senso contrario, vedi però, il d.m. 20 giugno 1966 che ribadisce il criterio del confronto come metodo di aggiudicazione del premio (art. 4 comma 2 potranno essere premiati solo film valutati superiori alla media e che raggiungano un livello particolarmente elevato in ciascuno dei requisiti, tecnico, artistico e culturale, richiesti dalla legge), ed impone oneri quali la redazione di "motivata graduatoria di merito" di tutti i film in concorso, stabilita, previa discussione e votazione su tutte le opere esaminate - come prescritto dall'art. 5 - cui debbono partecipare tutti i componenti della commissione, in cui, "ciascun componente dovrà indicare, dopo la discussione generale, quali cortometraggi, per il livello particolarmente elevato dal punto di vista tecnico, artistico e culturale, siano meritevoli dei premi di qualità" (art. 6, il quale precisa che ognuno di questi a tal fine compilerà e sottoscriverà apposita scheda contenente un elenco graduato dei film ritenuti meritevoli del riconoscimento in parola; detti elenchi saranno riportati nei verbale delle riunioni conclusive delle operazioni); nonché della pubblicità delle graduatorie finali.

[28] Nonostante la normativa in materia di premi di qualità non preveda espressamente una fase partecipativa, a differenza del caso della revisione (art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 1963, n. 2029 e art. 4 della legge 21 aprile 1962, n. 161) e del riconoscimento dell'interesse culturale del film (art. 8 comma 2 del d.lg. 28/2004), nella prassi applicativa, tuttavia, i produttori interessati si avvalgono comunque della possibilità, prevista in via generale dall'art. 10 della legge n. 241/1990, di presentare memorie alla Direzione generale cinema che sono sempre state con attenzione considerate dalle diverse giurie succedutesi negli anni.

[29] Il principio di trasparenza dell'operato della giuria, già introdotto nel sistema previgente dall'art. 9 del d.m. 20 giugno 1966, che prescrive la pubblicazione sul Bollettino ufficiale del Ministero dell'elenco dei cortometraggi in concorso, nonché della graduatoria dei film premiati (con l'indicazione dei voti favorevoli espressi dai singoli componenti), è stato ribadito, in generale, dal legislatore della riforma che ha imposto un regime di pubblicità dei risultati dell'attività valutativa svolta dalle Commissioni tecniche e delle relative motivazioni (art. 8, comma 5, del d.lg. 28/2004). Sul sito istituzionale del Ministero, tuttavia, si riporta solo l'elenco dei film premiati, senza indicare le "motivazioni" espresse dai singoli giurati, come sarebbe dovuto, vista anche la funzione garantistica della previsione sopra riportata, ribadita, di recente da Tar Lazio, sez. II-*quater*, n. 4217 del 4 marzo 2009 (*Giurisprudenza Amministrativa*, 2009, II, pag. 573).

[30] Consiglio di Stato, sez. IV, n. 592 del 15 maggio 1959 cit.; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 843 del 19 novembre 1974 cit.; art. 15 comma 16 della legge 958/1949; di recente, sulla obbligatorietà della motivazione del giudizio della Commissione che sceglie tra più opere in concorso, Tar Lazio, sez. III-*ter* 15 settembre 1999, n. 2793 cit. e 18 novembre 2002, n. 10112 cit., sottolinea che in tale settore il difetto di motivazione ha carattere di vizio non meramente formale, in quanto, pur dovendosi riconoscere la natura ampiamente discrezionale di tale giudizio non si può "consentire che sussistano zone franche dal sindacato giurisdizionale di legittimità, quando dalla carenza, contraddittorietà, o mancanza della motivazione possa direttamente o indirettamente desumersi che la P.A. abbia compiuto valutazioni incongruenti o illogiche" sicché "lungo tale linea l'artisticità di un giudizio di qualità di una pellicola cinematografica (al pari di tutti gli altri casi di discrezionalità amministrativa o tecnica) pur restando un giudizio di merito, può esser sindacata dal giudice sotto i profili della sufficienza, della logica e dalla sostanziale congruità e razionalità".

Da ultimo, Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 480 del 21 gennaio 2009, cit., nonché n. 3908 del 6 maggio 2003 cit. In dottrina, F. Rimoli, *La libertà dell'arte* cit., nota 100.

[31] Consiglio di Stato, sez. IV, n. 592 del 15 maggio 1959 cit.; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 843 del 19 novembre 1974 e così successivamente Tar Lazio, sez. III-*ter*, n. 409 del 17 giugno 1998, confermata da Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4848 cit., ove si ritiene legittima l'omessa predeterminazione di criteri in quanto "il paradigma valutativo è già espresso nella norma disciplinante l'attribuzione del beneficio, e cioè il riconoscimento di "particolari qualità artistiche e culturali" che non si presta ad una predefinizione contenutistica". Nello stesso senso Tar Lazio, sez. III-*ter*, n. 2793/1999 cit. (richiamata da Tar Lazio, sez. II-*quater*, n. 3903 del 6 maggio 2003) ha escluso "che la natura discrezionale dei giudizi imponesse la predeterminazione dei criteri di massima: il d.m. 20 giugno 1966 deve ritenersi infatti legittimo per la fondamentale considerazione che nel nostro paese non vi è una predeterminazione da parte dello Stato di linee culturali ed artistiche. Inoltre, la precostituzione di criteri di massima da parte della commissione, proprio sotto il profilo dell'estetica, sarebbe obiettivamente frutto di strutturazioni di tipo filosofico ed estetico che potrebbero essere del tutto disgiunte dalle tipologie filmiche presentate. Tali criteri, peraltro, sarebbero pur sempre delle variabili, direttamente dipendenti da determinazioni intellettuali collegate alla impostazione esistenziale, politica, culturale dei singoli commissari. Sarebbe pertanto molto difficile preconstituire dei parametri astratti ed obiettivi, come tali idonei a radicale degli impossibili giudizi 'neutri' su dei prodotti, quali i film, di tipo artistico culturale. Per cui l'assenza di tali criteri, non rende assolutamente impossibile il sindacato di legittimità sui relativi giudizi, dato che alla ampia latitudine della discrezionalità dei giudizi deve corrispondere un maggiore e puntuale dovere di analisi e di motivazione". La sentenza è stata confermata da Consiglio di Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5187 cit., ribadendo che "la previsione generica contenuta nel d.m. di riferimento, tiene conto della assenza di previsione statutaria di linee estetiche ed artistiche".

[32] Così F. Rimoli, *La libertà dell'arte* cit., p.249 ss. osserva come il d.m. 20 giugno 1966, modificato con d.m. 1 marzo 1967, "non entra tuttavia, né potrebbe farlo, nel merito dei criteri di giudizio, stabilendo solo che gli attestati di qualità possono essere assegnati solo ai lungometraggi che abbiano particolari qualità artistiche e culturali (...) Piena discrezionalità è dunque lasciata, né si sarebbe potuto pensare altrimenti, al collegio di esperti, che non devono trovarsi in alcun modo vincolati nella scelta delle regole di riferimento".

[33] Al riguardo si ricorda l'originaria formulazione dell'art. 48 della legge 1213/1965 - antecedente alle modifiche apportate dall'[art. 3 del decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3](#) - che prevedeva che il ministro stabilisse con proprio regolamento, i criteri di massima cui dovevano attenersi le commissioni nell'esame delle opere ai fini del rilascio degli attestati di qualità ai film a lungometraggio e dell'assegnazione dei premi di qualità ai cortometraggi.

[34] Il d.m. 20 giugno 1966 recante *Determinazione dei criteri di massima per l'esame dei cortometraggi, ai fini dell'assegnazione dei premi di qualità*, come modificato dal d.m. 1 marzo 1993, all'art. 4 comma 3 prevede che: "La commissione, pertanto, nel redigere motivata graduatoria di merito di tutti i film in concorso, dovrà riferirsi esclusivamente e specificamente alle qualità tecniche, artistiche e culturali di ciascun cortometraggio, riportando negli appositi verbali anche i criteri di valutazione e il procedimento di scelta adottati".

[35] Quelli approvati dalla giuria per l'anno 2004 - ed adottati anche per gli anni successivi (almeno fino al 2008) - sono i seguenti: 1) storia, soggetto, sceneggiatura e dialoghi: devono avere una loro coerenza narrativa sempre all'insegna, possibilmente, dell'originalità, indipendentemente dai "generi" scelti; 2) regia e montaggio: devono avere ritmi adeguati al respiro e alle cadenze proposte dal testo; 3) fotografia: deve essere con immagini espressive coerenti con la regia e attenta a valori tecnici (luci, inquadrature e colori); 4) commento musicale: pur non sovrastando la vicenda e i personaggi deve avere meriti di composizione particolarmente studiati; 5) scenografia e costumi: devono garantire un'ambientazione coerente e suggestiva; 6) interpretazione: deve poter manifestare al meglio le posizioni drammaturgiche dei singoli personaggi; 7) valore sociale e culturale: capacità di sviluppare lo spirito critico e la partecipazione creativa dello spettatore. Si precisa, opportunamente richiamando quanto già previsto dalla normativa in materia, che "nel corso della seduta deliberativa, ogni giurato esprime il proprio giudizio su ogni opera anche sulla base dei criteri di massima sopraindicati valutando, soprattutto, l'eccellenza complessiva del film, considerato nella sua unicità ed indivisibilità di opera dell'ingegno, e il carattere innovativo dello stesso".

[36] Tale profilo assumeva particolare importanza nel regime fascista, in armonia con l'impostazione propagandistica ed "educativa" dell'intervento statale nel settore, sicché è stato prontamente eliminato nel dopoguerra in quanto incompatibile con la nuova concezione della libertà di espressione artistica e del significato dell'azione promozionale dello Stato nel settore. In tale prospettiva con riguardo al film "Nestore, l'ultima corsa" è stato ribadito che, nella valutazione del pregio del film ai fini dell'attribuzione del premio di qualità, è estraneo l'apprezzamento della "validità pedagogica e la valenza culturale e di insegnamento di valori. In realtà, ontologicamente ben differenti sono i presupposti e le finalità del messaggio educativo e di quello artistico, come esattamente osservato dal giudice di primo grado: sì che, in assenza di profili di particolare pregio artistico - che correttamente non vengono specificatamente prospettati neppure dalla stessa appellante, che insiste sulla detta valenza educativa e solo genericamente si riferisce anche a non ben definite qualità artistiche e culturali - non sembra possano configurarsi i presupposti per la attribuzione del richiesto attestato di qualità" Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4848, cit. (cfr., di recente, Tar Lazio Roma, sez. III, 19 maggio 2011, n. 4378, sull'ininfluenza dei valori in questione ai fini riconoscimento dell'"interesse culturale nazionale" del film *Il caso di Padre Pio*).

[37] Invece un riconoscimento automatico dei risultati ottenuti in analoghe premiazioni è previsto per l'attribuzione automatica della qualifica di film *d'essai* (art. 2 comma 6 lett. d d.lg. 28/2004) ai fini del premio riconosciuto alle sale in cui detti film vengono proiettati dall'art. 19 del d.lg. 28/2004.

[38] Ciò, in particolare ove i riconoscimenti siano stati ottenuti solo per alcuni profili (per le migliori scenografie, fotografia e costumi) ovvero per il loro specifico genere (horror-fantasy) senza alcun particolare riconoscimento per tutti gli altri elementi tecnici ed artistici (quali la sceneggiatura, la regia, il soggetto, la musica, gli interpreti, il montaggio, e così via) che pure devono costituire oggetto di positiva valutazione in quanto "l'attribuzione dell'attestato di qualità, infatti, presupponeva il conseguimento di un giudizio lusinghiero sull'intera opera"; Tar Lazio, III-ter, n. 3903 del 6 maggio 2003 cit.; Tar Lazio, nonché n. 480 del 21 gennaio 2009 cit.

[39] Tar Lazio, sez. III-ter 18 novembre 2002, n. 10112 cit., ove si precisa però che il diniego del riconoscimento del premio ad un film che abbia ottenuto ampio successo di critica e premiato in diversi festival e rassegne cinematografiche deve essere assistito da adeguata motivazione.

[40] L'art. 2 del d.m. 20 giugno 1966, prevede che "L'esame dei film in concorso sarà effettuato con la proiezione delle pellicole, alla quale dovranno assistere i componenti della Commissione" precisando che "i componenti che dichiarino per iscritto di aver già visionato determinati film in concorso e di essere in grado di esprimere su di essi il proprio giudizio saranno dispensati dall'obbligo di assistere alla relativa proiezione. I componenti eventualmente impediti ad assistere alla proiezione di uno o più film in concorso possono prenderne visione nei giorni successivi, in proiezioni appositamente predisposte".

[41] Nel senso dell'applicabilità alle procedure di riconoscimento del premio anche dopo la riforma dell'intervento pubblico a sostegno della cinematografia vedi Tar Lazio, sez. II-quater, n. 480 del 21 gennaio 2009 cit.

[42] In alcune decisioni, il Tar ha salvato dalla pronuncia di illegittimità l'art. 2 del d.m. 20 giugno 1966, nella parte in cui stabilisce che i commissari sono dispensati dall'assistere alla proiezione purché dichiarino di aver già preso visione dei film, in quanto ha disatteso l'assunto che la visione da spettatore sarebbe diversa da quella di "giudice" del film ritenendo la prospettiva "apodittica, del tutto erronea. Al contrario appare evidente che, a differenza del pubblico ordinario, il professionista del settore è infatti istintivamente portato ad analizzare, ed a categorizzare automaticamente, i diversi portati estetici del film a prescindere dalla ragione per cui vi sta assistendo... una presunzione logica non condivisibile, tanto più che non si precisa in che modo la visione privata dei film avrebbe inquinato il giudizio della Commissione (Tar Lazio, sez. II-quater, n. 480 del 21 gennaio 2009 cit. nonché n. 3908 del 6 maggio 2003 cit.; confermata da Consiglio di Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5187 cit., che liquida la tesi per cui la visione "collegiale" sia differente rispetto a quella "privata" e maggiormente garantista della genuinità di giudizio come non "supportata da alcun elemento, se non di natura logico-deduttiva").

[43] Tar Lazio, sez. II-quater, n. 5694 del 27 giugno 2011.

[44] Sotto quest'ultimo profilo, va osservato che il (fondamentale) principio di collegialità della valutazione risultava già vulnerato dalle previsioni contenute nel decreto attuativo del 27 agosto 2004 (supra, par. 8).

Sull'imprescindibilità della garanzia della collegialità della valutazione al fine di assicurare l'obiettività e l'imparzialità dei giudizi della Commissione vedi F. Rimoli, *La libertà dell'arte* cit., pag. 213 ss., in particolare ove evidenzia che: "La collegialità dell'organismo giudicante, nonché la diversa origine rappresentatività dei suoi componenti, tiene conto dell'assoluta anormalità di una disciplina che, oggi più che in passato, negare alle proprie riflessioni ogni valore precettivo generale" (ivi, pag. 240).

[45] Nell'introduzione al suo *Libertà dell'art* cit., G. Clemente di San Luca osserva che "l'intervento pubblico sarebbe necessario proprio perché arte e cultura sono dotate di qualità tali che ne giustificano il sovvenzionamento anche a dispetto della maggioranza dei consumatori che mostrano di non gradirle (...) Ma chi stabilisce che le dette qualità sussistono e che quindi sia vantaggioso per la comunità spendere le proprie risorse per quello e non per un altro fine?" (ivi, p. 32). Al riguardo l'A. ricorda i rischi connessi al mecenatismo pubblico evidenziati da chi (Cerri): avverte che "ove avvenga in forme e modi non appropriati presenta quello, senza dubbio, di subordinare la cultura e i centri di potere burocratico e politico che tengono piuttosto a garantire la propria conservazione e non lo sviluppo della società" (pag. 119 n. 162); raccomandando che nell'identificare i destinatari dell'azione promozionale dello Stato occorre evitare di "scivolare in valutazioni arbitrarie e incontrollabili" (Ainis).

Sul fondamento e sui limiti dell'intervento dei privati nei beni culturali, A.L. Tarasco, *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, nonché, più di recente, *La redditività del patrimonio culturale*, Torino, 2006, e per i conseguenti riflessi anche in tema di formazione si veda [A.L.Tarasco, La formazione alla gestione del patrimonio culturale: pregiudizi e nuovi orizzonti](#), in *Aedon*, 1/2011.

[46] In tal senso G. Clemente di San Luca: "Lo svolgimento del compito di promozione artistica richiede, proprio per la sua stessa particolare natura, che l'azione della PA venga dota di margini, spesso ampi, di discrezionalità" (*La libertà dell'arte* cit., Intr. pag. 35), Le garanzie contro il rischio di arbitri sono perciò da rinvenire nei principi che disciplinano l'azione amministrativa, in *primis* nei principi costituzionali sanciti dall'art. 97, in quanto "Gli operatori culturali pubblici...non si muovono nell'area della libertà, bensì in quella della discrezionalità, il fine della loro azione essendo fissato (vigente il principio di legalità) dalle norme dell'ordinamento giuridico: il loro problema è come, con quali criteri, va esplicitato il potere/dovere di garantire le possibilità materiali (e dunque la libertà positiva) a coloro che non le hanno"(ivi, pag. 119).

[47] Nell'impianto originario l'art. 13 del d.lg. 28/2004 al comma 10 prevedeva che "Il Ministero si impegna a raggiungere intese con il Ministero delle comunicazioni e con gli enti territoriali interessati per l'organizzazione di un evento, anche televisivo, destinato alla consegna dei riconoscimenti di cui al comma 9, ed alla conoscenza presso il pubblico degli altri progetti filmici riconosciuti di interesse culturale, nonché alla consegna dei premi di qualità, di cui all'articolo 17, conferiti nel corso dell'anno precedente". L'eliminazione di tale comma, insieme ad altri, per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1151, legge 296/2006, è stato criticato in quanto opportunamente impegnava l'amministrazione competente in materia ad attivarsi in modo da dare la necessaria "copertura mediatica" all'evento contribuendo all'obiettivo di un'effettiva attività promozionale del cinema di qualità mediante un'iniziativa altrimenti relegata ai soli addetti ai lavori.