



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consigli  
Tribunali**

[Torna alla pagina precedente](#)

**N. 07479/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 10850/2015 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo  
Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro  
generale 10850 del 2015, proposto  
da:

Teatro dell'Elfo s.c. Impresa  
Sociale, rappresentato e difeso  
dall'avv. Beniamino Caravita Di  
Toritto, con domicilio eletto presso  
lo studio dello stesso in Roma, Via  
di Porta Pinciana, 6;

*contro*

Ministero dei Beni e delle Attività  
Culturali e del Turismo, in persona

del Ministro p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti di*

Ente Autonomo Teatro Stabile di Genova, n.c.;

Associazione Teatro Biondo Stabile di Palermo, n.c.;

Fondazione Teatro Due, n.c.;

*per l'annullamento*

- della nota del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - Direzione Generale Spettacolo, prot. n. 11335/S.22.019.04/99.9, recante la comunicazione dell'assegnazione del contributo per l'anno 2015 in favore del Teatro dell'Elfo Impresa Sociale pari ad € 1.059.092,00;

- del Decreto del Direttore Generale Spettacolo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, rep. n. 538 del 12 giugno 2015, recante approvazione dei progetti artistici per le annualità 2015/2017, nonché l'assegnazione

dei contributi a valere sul Fondo Unico per lo Spettacolo di cui alla legge n. 163/1985 per l'anno 2015 e della relativa tabella allegata,

nonché

- del D.M. 1 luglio 2014, recante “Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163”;

- del decreto del Direttore Generale dello Spettacolo del MIBAC in data 7 novembre 2014, recante la tipologia, le voci e i limiti percentuali di ammissibilità dei costi, il punteggio massimo attribuibile per ciascuno dei parametri, ovvero degli indicatori di cui all'Allegato C del D.M. (qualità indicizzata), il punteggio massimo attribuibile a ciascuno dei parametri, ovvero degli indicatori di cui all'Allegato D del D.M. (dimensione quantitativa);

- del Decreto del Direttore Generale dello Spettacolo del MIBAC del 28 novembre 2014, recante i punteggi massimi attribuibili a ciascuno dei parametri, di cui all'allegato B del D.M. (qualità artistica);
- delle “Linee Guida della Commissione Consultiva Teatro per la valutazione dei Teatri Nazionali e dei Teatri di Rilevante Interesse Culturale” del 17 febbraio 2015;
- del decreto ministeriale del 5 marzo 2015 con cui sono stati determinate - in conformità al parere espresso dalla Consulta per lo Spettacolo nella seduta del 5 febbraio 2015 - le aliquote di ripartizione del Fondo Unico per lo Spettacolo del 2015;
- del Decreto del Direttore Generale dello Spettacolo del MIBAC in data 11 maggio 2015, con il quale sono stati definiti, in conformità al parere espresso dalla Commissione Consultiva per il Teatro e alle prescrizioni di cui

all'art. 4, comma 1, del D.M., gli stanziamenti da destinarsi alle attività teatrali di prosa;

- del parere della Commissione Consultiva per il Teatro reso nelle sedute del 3 e 4 marzo, 24 aprile e 3 giugno 2015;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2016 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente Teatro dell'Elfo s.c. Impresa Sociale ha partecipato alla procedura per l'assegnazione di un

contributo a valere sul Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) di cui alla L. n. 163/1985 per l'anno 2015, conseguendo l'assegnazione di una somma pari a Euro 1.059.092,00.

In questa sede, impugna il Decreto del Direttore Generale Spettacolo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, rep. n. 538 del 12 giugno 2015, lamentando l'avvenuta decurtazione dell'entità del finanziamento rispetto a quello assegnato nel 2014 (che ammontava a Euro 1.125.000,00).

Unitamente a detto provvedimento, parte ricorrente impugna tutti gli altri atti del procedimento indicati in epigrafe, a partire dal D.M. 1 luglio 2014, che ha fissato i criteri e le modalità di erogazione, liquidazione e anticipazione dei contributi, articolando diverse censure di violazione di legge ed eccesso di potere, le quali attengono:

- da un lato, agli stessi criteri di base della procedura, con riferimento sia al regime giuridico formale del menzionato decreto ministeriale sia ai relativi requisiti procedurali e di contenuto;

- dall'altro, agli specifici profili riguardanti la valutazione della posizione della ricorrente e del progetto da essa presentato.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, resistendo al ricorso.

3. In esito agli adempimenti concernenti la fase istruttoria e la disposta integrazione del contraddittorio, il ricorso è stato infine chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 7 giugno 2016, e quindi trattenuto in decisione.

4. Il Collegio rileva anzitutto che nella specie manca una graduazione/subordinazione dei motivi di ricorso, alla stregua della consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha sempre

richiesto che questa sia espressa e non desumibile implicitamente dalla semplice enumerazione delle censure o dal mero ordine di prospettazione delle stesse (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5; Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2014, n. 1662; Cons. giust. amm., 7 marzo 2014, n. 98; Cons. Stato, Sez. III, 24 maggio 2013, n. 2837).

Ne consegue che l'ordine di esame dei motivi deve essere individuato dal giudice sulla base dei criteri comunemente ricevuti in giurisprudenza.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che vada esaminato in primo luogo il secondo motivo di impugnazione, che attiene ai requisiti procedurali e formali del D.M. 1 luglio 2014, col quale sono stati fissati i criteri per l'assegnazione dei contributi in questione.

E' evidente, infatti, che tale questione si rivela prioritaria sotto un duplice profilo:

- sotto il profilo logico-giuridico, in quanto si tratta dell'atto che costituisce non solo temporalmente, ma anche formalmente e sostanzialmente il fondamento e la base dell'intera procedura di assegnazione dei contributi;

- sotto il profilo della rilevanza dell'interesse pubblico generale alla corretta allocazione delle risorse finanziarie statali.

Sotto il complementare profilo dell'interesse a ricorrere, per altro verso, rileva pienamente in questa sede la classica nozione dell'interesse strumentale del ricorrente alla riedizione dell'intera procedura sulla base di una nuova disciplina di rango regolamentare.

4.1 In sintesi, parte ricorrente sostiene:

a) che con il D.M. 1 luglio 2014 il Ministero competente non si sia limitato a stabilire nuovi criteri per l'erogazione dei contributi, ma abbia operato una vera innovativa riforma del settore, in violazione

dell'art. 9 del D. L. n. 91/2013,  
conv. dalla L. n. 112/2013;

b) che così operando  
l'Amministrazione sia andata ben  
oltre i limiti di contenuto tipici  
dell'atto amministrativo generale,  
ossia di un decreto non avente  
natura regolamentare, ai sensi  
dell'art. 1 del D. L. n. 24/2003  
(richiamato dall'art. 1, comma 3,  
della L. n. 239/2005, a sua volta  
richiamato dal menzionato art. 9 del  
D. L. n. 91/2013);

c) che in ultima analisi il Ministero  
avrebbe illegittimamente adottato  
un vero e proprio atto di natura  
regolamentare, eludendo le regole  
procedimentali fissate dall'art. 17  
della L. n. 400/1988.

4.2 L'esame di questo motivo di  
ricorso postula anzitutto l'esatta  
ricostruzione del fondamento  
normativo del potere che  
l'Amministrazione ha inteso  
esercitare nella specie nonché del  
contenuto del decreto ministeriale  
impugnato.

4.3 L'art. 9, comma 1, del D.L. 8 agosto 2013, n. 91, conv. con mod. dalla L. 7 ottobre 2013, n. 112, così dispone:

“1. Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con proprio decreto, da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ridetermina, con le modalità di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239, e con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2014, i criteri per l'erogazione e le modalità per la liquidazione e l'anticipazione dei contributi allo spettacolo dal vivo. I criteri di assegnazione tengono conto dell'importanza culturale della produzione svolta, dei livelli quantitativi, degli indici di affluenza del pubblico nonché della regolarità gestionale degli organismi. Il decreto di cui al primo periodo stabilisce, inoltre, che i pagamenti a saldo sono disposti a chiusura di esercizio a fronte di attività già svolte e rendicontate.

L'articolo 1 della legge 14 novembre 1979, n. 589, è abrogato”.

L'art. 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239, a sua volta, così stabilisce al comma 3:

“I decreti ministeriali di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82, concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, e successive modificazioni, sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. I decreti di cui al presente comma possono comunque essere adottati qualora l'intesa non sia stata raggiunta entro sessanta giorni dalla data della loro trasmissione alla Conferenza unificata da parte del Ministro per i beni e le attività culturali.”.

Infine, l'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 così disponeva:

“1. In attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo, previsti dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo sono stabiliti con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare.

2. Il regolamento di cui al D.M. 4 novembre 1999, n. 470 del Ministro per i beni e le attività culturali, è abrogato”.

Ad avviso del Collegio, questo microsistema normativo va ricostruito diacronicamente nel senso che il rinvio contenuto nel testo dell'art. 9 del D.L. n. 91/2013 all'art. 1, comma 3 della L. n.

239/2005 deve essere inteso in senso testuale e rigoroso come rinvio alle “modalità” da esso previste, le quali si concretano essenzialmente nel coinvolgimento della Conferenza unificata Stato - Regioni.

Detto rinvio non si estende invece ai requisiti formali e sostanziali dei “decreti non aventi natura regolamentare” anteriormente previsti dall’art. 1 del decreto-legge n. 24/2003 per la fissazione dei criteri per l’erogazione del FUS. Si tratta infatti di requisiti che non costituiscono formalmente “modalità” stabilite dalla disposizione del 2005, attenendo piuttosto al presupposto di applicabilità della stessa.

Detto in altri termini, la previsione del 2005, che prima si applicava ai decreti previsti dal d.l. n. 24/2003, ora si applica ai decreti previsti dall’art. 9 del D. L. n. 91/2013, senza che le caratteristiche formali e contenutistiche dei primi si comunichino per ciò solo ai

secondi. Ciò anche perché, a ben vedere, l'art. 9 conferisce una notevole latitudine alla disciplina attuativa, con evidente intenzione riformatrice: si parla di "rideterminazione" dei criteri (per il futuro), da effettuarsi avendo riguardo ad alcuni parametri di riferimento ("I criteri di assegnazione tengono conto dell'importanza culturale della produzione svolta, dei livelli quantitativi, degli indici di affluenza del pubblico nonché della regolarità gestionale degli organismi"). D'altra parte - e verosimilmente non a caso - l'art. 9 non contiene, a differenza della previsione del 2003, alcun riferimento a una natura "non regolamentare" dell'emanando decreto ministeriale.

Questa ricostruzione consente fin d'ora di disattendere la prospettazione della difesa erariale in ordine all'applicabilità della previsione del D.L. n. 24/2003 a titolo di disciplina speciale, che - come tale - sarebbe sufficiente a

escludere l'applicabilità della previsione generale di cui all'art. 17, comma 3, della L. n. 400/1988; fermo restando quanto si dirà in prosieguo su questa complessa questione.

4.4 Nell'attuare la previsione legislativa, l'Amministrazione ne ha sviluppato le virtualità innovative e riformatrici, ponendo in essere una vera e propria "ristrutturazione" del sistema del finanziamento dello spettacolo.

Ciò è del tutto evidente sotto plurimi aspetti, che vanno dalla definizione delle categorie dei soggetti ammessi al contributo, dei criteri e delle procedure, sul significativo presupposto dell'individuazione dei seguenti obiettivi strategici (art. 2, comma 2):  
"a) concorrere allo sviluppo del sistema dello spettacolo dal vivo, favorendo la qualità dell'offerta, anche a carattere multidisciplinare, e la pluralità delle espressioni artistiche, i progetti e i processi di lavoro a carattere innovativo, la

qualificazione delle competenze artistiche, l'interazione tra lo spettacolo dal vivo e l'intera filiera culturale, educativa e del turismo;

b) promuovere l'accesso, sostenendo progetti di rilevanza nazionale che mirino alla crescita di una offerta e di una domanda qualificate, ampie e differenziate, e prestando attenzione alle fasce di pubblico con minori opportunità;

c) favorire il ricambio generazionale, valorizzando il potenziale creativo dei nuovi talenti;

d) creare i presupposti per un riequilibrio territoriale dell'offerta e della domanda;

e) sostenere la diffusione dello spettacolo italiano all'estero e i processi di internazionalizzazione, in particolare in ambito europeo, attraverso iniziative di coproduzione artistica, collaborazione e scambio, favorendo la mobilità e la circolazione delle opere, lo sviluppo di reti di offerta artistico culturale di qualificato livello internazionale;

- f) valorizzare la capacità dei soggetti di reperire autonomamente ed incrementare risorse diverse e ulteriori rispetto al contributo statale, di elaborare strategie di comunicazione innovative e capaci di raggiungere pubblici nuovi e diversificati, nonché di ottenere riconoscimenti dalla critica nazionale e internazionale;
- g) sostenere la capacità di operare in rete tra soggetti e strutture del sistema artistico e culturale”.

E' importante osservare, ai fini che qui interessano, che il decreto corrisponde bene - non solo teleologicamente e contenutisticamente, ma anche formalmente - alla virtuale stabilità che lo caratterizza già alla stregua della previsione legislativa di cui costituisce attuazione. In effetti, l'art. 50 prevede al comma 1 che la nuova disciplina “si applica per le domande di contributo a far data dall'anno di contribuzione 2015”; e fa riferimento, al comma 3, a una “prima applicazione” (“prima” di

un' indefinita serie di applicazioni, con ogni evidenza).

Si potrebbe replicare che anche i decreti del 2007 hanno esplicitato efficacia pluriennale; mentre, per converso, anche il decreto attuale rimarrà in vigore fino alla complessiva riforma legislativa della materia, la quale riguardi anche i profili del rapporto Stato - Regioni.

Ma, per quanto qui interessa, agli indici formali sopra indicati - ricavabili dal tenore testuale del decreto e della previsione legislativa che ne è alla base - occorre aggiungere ulteriori considerazioni che riconducono l'interprete alla questione principale, che attiene all'individuazione dell'esatta natura giuridica di questo atto, con le dovute conseguenze sul piano del regime giuridico ad esso applicabile.

Al riguardo occorre premettere che la *vexata quaestio* relativa al rapporto tra criterio formale e criterio sostanziale nell'individuazione delle fonti normative deve essere articolata in funzione delle

caratteristiche della vicenda in esame.

In primo luogo, per quanto sopra detto, è indubbio, da un lato, che la legge attributiva del potere, nel caso di specie, non contiene alcuna indicazione espressa sotto il profilo formale, rilevante alla stregua di un criterio di specialità.

E' quindi applicabile in linea di principio l'art. 17 della L. n. 400/88, ove ne sussistano i relativi presupposti, i quali non possono che essere identificati, alla stregua della giurisprudenza prevalente, sulla base di un criterio sostanziale, che conferisca rilievo assorbente non tanto al *nomen juris* dell'atto e al procedimento concretamente seguito per la sua adozione, quanto al carattere generale, astratto e innovativo delle disposizioni con lo stesso introdotte.

La stessa difesa erariale richiama il consolidato costrutto giurisprudenziale, ribadito autorevolmente dall'Adunanza Plenaria n. 9 del 2012, secondo cui

si ha atto normativo quando i destinatari dell'atto siano indeterminabili non solo a priori, ma anche a posteriori, essendo l'atto rivolto a regolare una serie indeterminata di casi; si ha atto amministrativo generale quando si disciplina una vicenda determinata. Ma ad avviso del collegio, nella specie si verte proprio nella prima ipotesi per le ragioni sopra elencate: qui, a differenza del caso del bando di concorso o di gara, la disciplina vige indefinitamente per una serie indefinita di casi futuri e non c'è un'applicabilità circoscritta all'ambito annuale; mentre i controlli annuali sull'erogazione dei fondi e la virtuale modificabilità della disciplina non ne scalfiscono il delineato carattere di virtuale stabilità.

D'altra parte, l'analisi "strutturale" dei caratteri e degli effetti delle disposizioni introdotte con l'atto, che costituisce - com'è noto - il frutto di un risalente e significativo filone di studi della dottrina

costituzionalistica e amministrativistica italiana, non può non essere accompagnata dal realistico rilievo dell'impatto "politico" della disciplina in questione. Sotto questo profilo, risulta impossibile negare il carattere di fonte di diritto a un atto che, secondo quanto risulta dalla stessa prospettazione della difesa erariale, ma anche dal dibattito parlamentare e dall'opinione degli operatori di settore, ha inteso cambiare completamente la logica del finanziamento pubblico col passaggio da un intervento "a sostegno" a un intervento di "investimento" caratterizzato da una visione unitaria di base e dal superamento dell'impostazione "storica" nella direzione di un'impostazione "progettuale" su base comparativa e pluriennale. In questo senso, il requisito dell'innovatività va ben oltre il profilo formale e si rivela denso di contenuto sul piano ordinamentale-istituzionale, consentendo di

pervenire all'inequivoco rilievo della natura pienamente normativa della nuova disciplina.

Queste considerazioni depongono nel senso di una conclusione univoca: il D.M. impugnato ha natura sostanziale di regolamento ed è stato emanato in violazione delle disposizioni procedurali di cui all'art. 17 della L. n. 400/1988, che prevede - tra l'altro - il parere obbligatorio del Consiglio di Stato (che non risulta essere stato acquisito).

Ciò consente di rilevarne la radicale illegittimità anche a prescindere dagli ulteriori profili attinenti alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la materia della promozione delle attività culturali (con la connessa potestà regolamentare esclusiva): quest'ultima questione, infatti, pur identificando un distinto vizio di legittimità, non è stata sollevata tempestivamente con il ricorso introduttivo, bensì

solamente nelle successive memorie di parte ricorrente.

5. Va ora esaminato il motivo di ricorso (proposto come primo nell'impugnazione), con il quale viene censurata la stessa impostazione di fondo dei criteri posti a base della procedura, sotto un complementare ma decisivo profilo di natura sostanziale.

In buona sostanza, la parte ricorrente sostiene che il nuovo sistema introdotto col DM 1 luglio 2014, come attuato dal decreto del 12 giugno 2015, comporti una grave svalutazione del parametro della qualità artistica in violazione dei principi desumibili dagli artt. 9 e 33 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza considerato anche nella dimensione del confronto diacronico con la disciplina previgente.

Mentre il precedente sistema di cui al D.M. 12 novembre 2007 era imperniato sulla verifica della coerenza dei progetti con le linee di programmazione regionale e sulla

verifica della qualità dei progetti, il sistema attuale privilegia irragionevolmente gli indici quantitativi ai fini della determinazione dell'ammontare della contribuzione.

Il metodo di calcolo introdotto dal decreto in questione è volto, alla stregua dell'art. 5, comma 2, del decreto ministeriale del 1 luglio 2014, ad attribuire a ciascun progetto un punteggio numerico fino a un massimo di cento punti, articolato come segue:

- qualità artistica: fino ad un massimo di punti trenta;
- qualità indicizzata, fino ad un massimo di punti trenta;
- dimensione quantitativa: fino ad un massimo di punti quaranta.

Va precisato che, ai sensi del successivo comma 3 del medesimo articolo, nel caso in cui il punteggio per la qualità artistica sia inferiore a dieci punti la domanda deve essere respinta, tranne che nel caso in cui il punteggio attribuito per la qualità

indicizzata sia pari al massimo previsto, cioè a trenta punti.

La difesa erariale sostiene che non è vero che il fattore qualitativo sia stato pretermesso nella nuova disciplina: e questo sostanzialmente perché occorre avere almeno dieci punti di qualità artistica (o in alternativa trenta punti di qualità indicizzata) per accedere al finanziamento.

In realtà la parte ricorrente non contesta le soglie minime di accesso, quanto piuttosto il modo con cui l'articolazione delle quote previste influisce sulla misura del finanziamento, sul presupposto che il fattore qualitativo rilevi solamente per trenta punti su cento.

In punto di fatto, il Collegio rileva che, se è vero che in linea di principio l'amministrazione nel cambiare sistema non è vincolata all'impostazione precedente, nondimeno la nuova impostazione è passibile di una valutazione in relazione ai principi anche di rango

costituzionale che rilevano nella materia in questione.

Ora, è evidente che il nuovo sistema assegna al parametro qualitativo appena trenta punti su cento. Né è possibile sommare questi trenta punti agli ulteriori trenta punti previsti per la cd. qualità indicizzata: al riguardo è decisivo rilevare che la qualità indicizzata altro non è che un parametro quantitativo mascherato. Ciò si ricava dalla semplice considerazione delle relative voci, risultanti dal testo dell'Allegato C del D.M.: voci evidentemente impostate secondo una palese modalità quantitativa, che emerge dagli indicatori all'uopo prescelti (numero di spettacoli medi per piazza, capacità di riempimento delle sale, variazione percentuale del numero di spettatori numero degli spettacoli o delle rappresentazioni in varie sedi, etc., i quali in parte si sovrappongono agli indicatori dichiaratamente quantitativi di cui all'Allegato D).

Una valutazione di questa impostazione sotto il profilo della legittimità deve muovere anzitutto dalla considerazione che anche l'esercizio di una discrezionalità così ampia rimane soggetta al sindacato giurisdizionale nella misura in cui l'esercizio del potere, sicuramente insindacabile sotto il profilo delle opzioni di merito, trasmodi in una vera e propria violazione dei principi costituzionali, letti alla luce del generale parametro della ragionevolezza.

Sotto questo profilo, proprio il passaggio dalla logica dell'intervento "a pioggia" a una logica maggiormente selettiva è apprezzabile sia in funzione della tutela delle ragioni culturali rilevanti alla stregua degli artt. 9 e 33 della Costituzione sia in relazione all'esigenza di una utilizzazione razionale delle risorse finanziarie pubbliche, anch'essa rilevante sul piano costituzionale sia con riferimento all'esigenza di buon andamento dell'Amministrazione

sia con riguardo alla tutela degli equilibri di bilancio.

E tuttavia, l'avvenuta attuazione di questo passaggio mediante il ricorso a indici quantitativi largamente prevalenti appare irragionevole, in quanto fondamentalmente contraddice il perseguimento di tali obiettivi.

Del resto, la stessa Commissione Consultiva per il teatro, nella relazione dal titolo "Il decreto del 1° luglio 2014: il lavoro della Commissione teatro nel primo anno di applicazione, con alcune raccomandazioni e proposte di modifica del provvedimento", ha affermato (alla pag. 7) che "nella distribuzione dei 100 punti utilizzati nell'assegnazione dei contributi ai singoli soggetti, appare eccessivo il peso della quantità (e della qualità indicizzata, basata anch'essa su dati quantitativi) rispetto alla qualità artistica [...] Va inoltre rilevato che diverse voci inserite nella tabella di valutazione qualitativa hanno poco a che vedere con la qualità e il

progetto artistico [...]. Di fatto l'entità del contributo è determinata in maniera significativa e rigida dai fattori quantitativi, che finiscono per favorire le imprese di dimensioni maggiori o con una maggiore capacità produttiva". Affermazioni, queste, che non solo confermano autorevolmente la sussistenza delle rilevate criticità, ma denotano altresì ancora una volta la portata sostanzialmente innovativa e normativa della riforma (e infatti già nelle "linee guida" del 17 febbraio 2015 la Commissione aveva preso atto del fatto che il D.M. 1 luglio 2014 "introduce modifiche significative al sistema teatrale italiano").

L'Amministrazione invoca i benefici di una maggiore "oggettivazione" dei parametri di riferimento, che si basa sull'adozione di indici e di algoritmi. Ma il Collegio ritiene che questo sistema finisca con il rappresentare, di fatto, un'abdicazione al difficile ma ineludibile compito di una

valutazione (percentualmente ma anche sostanzialmente) adeguata del fattore qualitativo, che solo può giustificare l'intervento finanziario statale *in subiecta materia*. E del resto la stessa Commissione consultiva nella predetta relazione auspica (alla pag.7) un sistema il quale lasci "maggiore discrezionalità valutativa" in relazione agli obiettivi espressamente legati al progetto artistico.

Queste considerazioni conducono a ritenere l'illegittimità anche sotto il profilo sostanziale dell'intero sistema di valutazione stabilito dall'art. 5 del decreto ministeriale 1 luglio 2014, unitariamente considerato come basato su criteri e fasi tra loro praticamente inscindibili.

7. Le suesposte considerazioni comportano anzitutto l'accoglimento del ricorso, previo assorbimento delle censure non esaminate per evidenti ragioni di economia processuale, e il conseguente annullamento del

menzionato D.M. 1 luglio 2014, unitamente a tutti gli altri atti impugnati dal ricorrente, a titolo di invalidità derivata.

8. La novità e la particolarità della questione giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati come da motivazione.

Dispone la compensazione delle spese e delle competenze di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere,

Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

**L'ESTENSORE IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/06/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

© 2014 - [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)

[Regole di accesso](#) [Accessibilità](#)

[Condizioni di utilizzo](#) [Informativa privacy](#)