

Pubblicato il 25/03/2022

N. 02180/2022REG.PROV.COLL.

N. 04217/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4217 del 2021, proposto da Ministero della Cultura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Gianna Garbelli, Gmg Production di Gianna Garbelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Vannicelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Varrone 9;

nei confronti

Bunker Lab Film S.r.l., Srl Morol, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 02852/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gianna Garbelli e di Gmg Production di Gianna Garbelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 marzo 2022 il Cons. Thomas Mathà e uditi per le parti l'avvocato Alessandro Malossini per delega orale dell'avvocato Vannicelli Francesco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'art. 26, comma 2 della legge 14 novembre 2016, n. 220 stabilì l'assegnazione di incentivi selettivi per il sostegno al cinema ed all'audiovisuale, fissando varie linee d'intervento incentivante, ossia a favore delle opere prime e seconde, delle opere realizzate da giovani autori, dei film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie, delle opere di particolare qualità artistica realizzate anche da imprese non titolari d'una posizione contabile, nonché delle opere sostenute e su cui convergessero contributi di più aziende.

2. Con l'art. 4 del Decreto Ministeriale 31 luglio 2017 n. 343, l'allora MIUR fissò i criteri generali per la valutazione delle opere di cui al citato art. 26. Con decreto 14 marzo 2019 n. 149, il Ministero ha poi disposto il riparto parziale, per l'anno 2019, del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, suddividendone le risorse tra le linee di intervento così indicate. È intervenuto quindi il bando del 5 giugno 2019, con cui la Direzione Generale Cinema ha indetto la procedura di selezione per la concessione di contributi selettivi per la scrittura, lo sviluppo e la pre-produzione e la produzione di opere cinematografiche e audiovisive ai sensi del D.M. n. 343/2017.

3. L'impresa individuale GMG Production di Gianna Maria Garbelli, con sede in Milano, ha inteso partecipare a tale procedura, con riguardo alla concessione dei contributi nella linea d'intervento "Produzione di documentari e cortometraggi cinematografici, televisivi e web", proponendo il docu-film da essa prodotto e intitolato "Garbelli On Boxing/A Mani Basse Emozioni di Viaggio nella Boxe Senza Tempo", con regia della stessa signora Garbelli. Sul punto, ella ha esposto in domanda un costo di produzione di 550.000 €, chiedendo un contributo per 150.000 €. In esito alla procedura è stata approvata la graduatoria del 4 marzo 2020, pubblicata il successivo giorno 10 e relativa alla linea d'intervento *de qua*, ove l'impresa Garbelli s'è collocata al posto n. 80, con punti 43, ossia in posizione non utile all'ammissione non solo a contributo, ma neppure allo scrutinio per l'attribuzione dei punteggi ulteriori.

4. La sig. Garbelli ha impugnato tale esito, la graduatoria, gli atti presupposti, il giudizio della Commissione e lo stesso bando innanzi al TAR Lazio, col ricorso n. r. g. 5159/2020, deducendo: *i*) l'espressione meramente numerico del giudizio ottenuto senza previa definizione dei criteri che ne hanno presieduto l'attribuzione, in violazione dei principi all'uopo dettati dalla giurisprudenza (sostenendo che la tabella 4 del bando riporterebbe sì, per ciascun criterio ed insieme al punteggio massimo applicabile ad ognuno di essi, ma non anche i corrispondenti sub-punteggi), aggravata dall'estrema sinteticità del verbale, rendendo non intelligibili le ragioni sottese al voto; *ii*) l'irrazionale scelta del bando, non giustificata dall'art. 3 del D.M. n. 343/2017 (che mise in comune solo il contributo complessivo per le due categorie) d'inserire nello stesso ambito di valutazione i cortometraggi ed i documentari, opere tra loro diverse e disomogenee e, quindi, non comparabili in un'unica selezione, lamentano che negli indicatori a), b) e c) vi fossero sub-criteri solo per l'animazione e non utilizzabili per i documentari; *iii*) l'assenza, nella seduta della Sottocommissione del 26 febbraio 2020, della commissaria Vanessa Tonini,

invece data per presente in verbale, donde l'impossibilità di comprendere da chi e come fu reso in quel giorno il giudizio nei confronti della ricorrente; *iv*) la manifesta irragionevolezza di tale giudizio sull'unica opera di docu-film su gesta sportive e contenuti a queste associati (peraltro, selezionata per Cannes 2020 ed interpretata dai massimi campioni del pugilato), resa da commissari non esperti su tale tematica (invece popolare e di successo) e non così sensibili al riguardo, onde il pluralismo, predicato dalla legge e dalle fonti attuative avrebbe dovuto concernere pure lo sport, specie a fronte dei curricula dell'autrice e dei suoi realizzatori e della ripetitività di varie opere ammesse.

5. Nelle more di quel giudizio, la sig. Garbelli ha proposto istanza per la 3° sessione 2019, sempre per la stessa linea d'intervento, ma con un nuovo documentario di lungometraggio da lei diretto e prodotto, intitolato "Garbelli On Boxing/A Mani Basse - Se non esiste l'amore non esiste neanche il pugilato". L'esito, racchiuso nella graduatoria pubblicata il 20 agosto 2020, è stato il medesimo, poiché la sig. Garbelli s'è collocata al posto n. 116 con 37 punti totali (su soli 16 progetti ammessi al contributo). Ha quindi proposto il ricorso sub n. r.g. 8432/2020 avanti al TAR Lazio, con cui la sig. Garbelli ha dedotto questioni simili a quelle del precedente ricorso.

6. L'adito TAR capitolino, previa riunione dei citati ricorsi e con sentenza n. 2852 del 9 marzo 2021, ha accolto la pretesa così azionata, con riguardo: *i*) alla mancata previsione dei punteggi minimi e massimi attribuibili per ciascun sotto-criterio, donde l'annullamento, per quanto di ragione, del bando e delle relative previsioni *in parte qua*; *ii*) all'illegittimo accorpamento di valutazione, nella medesima procedura concorsuale, di opere filmiche ritenute appartenenti a generi del tutto diversi (documentario e cortometraggi).

7. Appella quindi il Ministero della Cultura, col ricorso in epigrafe, deducendo l'erroneità dell'impugnata sentenza, quanto al primo aspetto, richiamando la

giurisprudenza ed i principi sulla sufficienza motivazionale del voto numerico nei giudizi valutativi o concorsuali (qual è la procedura in esame), sulla non doverosità d’esprimere sub-punteggi in presenza di sub-criteri (neppure in materia di appalti e, comunque, tale mancanza non inciderebbe sugli obblighi di motivazione) e sulla discrezionalità tecnica che presiede alle valutazioni di candidati o progetti (supportata in modo esaustiva dalla dovizia di sub-criteri che la indirizzano) e, in ordine al secondo aspetto, rammentando l’art. 3, comma 1 del D.M. n. 343/2017 che dispose tal accorpamento di entrambe categorie di opere (trattandosi di film “difficili”, insuscettibili d’essere distinti in due categorie) ai fini dell’ammissione a finanziamento e, anzi, i documentari potrebbero partecipare, in alternativa, pure ad altre linee d’intervento (anche il cortometraggio potrebbe avere carattere documentaristico e allora l’art. 22, co. 5, lett. b) del bando lo tratterebbe come un documentario).

8. Appella in via incidentale la sig. Garbelli, deducendo: *i*) l’inammissibilità e l’infondatezza del primo motivo di gravame principale (in quanto lo stesso TAR, con sentenza passata in giudicato, aveva già censurato l’assenza di sub-punteggi per i sub-criteri), specie a fronte di giudizi estremamente opinabili e tali, dunque da imporre una previa definizione completa dei criteri di giudizio; *ii*) l’infondatezza pure del secondo motivo, in base a quanto rappresentato nel ricorso di primo grado e, viepiù, nella sentenza si dimostrerebbe l’irragionevolezza dell’accorpamento di cortometraggi e documentari. L’appellante incidentale propone il gravame incidentale condizionato con riguardo al motivo sulla questione del pluralismo contenutistico dell’opera attorea e costitutivo della Commissione. Il patrono dell’appellante principale, ammessa al gratuito patrocinio, ha chiesto la liquidazione dei suoi compensi.

9. La Sezione, con ordinanza 25 giugno 2021, n. 3466, ha accolto la domanda cautelare e sospeso l’efficacia della sentenza impugnata, rilevando che “*nel*

bilanciamento dei contrapposti interessi appaiono sussistenti i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare; rilevato che con ordinanza n. 5089/2020 il primo giudice aveva accolto l'istanza cautelare ai fini dell'accantonamento delle somme pari all'importo richiesto dalla ricorrente; ritenuto che tale accantonamento debba essere confermato fino alla trattazione del merito.”

10. La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica del 17 marzo 2022.

11. L'appello principale, al di là di ogni questione della sua ammissibilità, non ha pregio e va disatteso.

12. Con riguardo al primo motivo di censura, l'appellante sostiene che la conclusione dei primi giudici sarebbe errata per due ragioni:

i) per la tipologia di potere esercitato dalla P.A. per l'elargizione dei c.d. contributi FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo), frutto di discrezionalità tecnica, insindacabile dal Giudice amministrativo se non in caso di manifesta illogicità, irrazionalità o arbitrarietà dell'iter logico seguito per la formulazione della valutazione. Il voto numerico, esprimendo e sintetizzando il giudizio tecnico discrezionale, sarebbe sufficiente e non sarebbe obbligatorio individuare sub-criteri, anche perché ben sette criteri principali sarebbero più che esaurienti;

ii) per il peculiare oggetto, di natura artistica, su cui verterebbe la valutazione amministrativa. La qualità artistica dell'opera sarebbe insuscettibile di essere ancorata a criteri strettamente scientifici e/o matematici, necessitando per sua natura un margine di apprezzamento “soggettivo” in merito alla meritevolezza artistica dell'opera. La delimitazione della discrezionalità, per emarginare forme arbitrarie da parte dell'amministrazione, sarebbe avvenuta attraverso il bando (art. 24) e l'allegata tabella n. 4. I sub-criteri sarebbe solo chiarificatori e quindi facoltativi, illustrando e qualificando la portata applicativa dei criteri principali. Avendo il TAR ritenuto carente la previa definizione del valore dei sotto-criteri avrebbe errato a qualificare la natura giuridica di essi.

13. Il motivo non è fondato.

13.1 Correttamente il TAR ha rilevato che predefinendo esclusivamente il punteggio globalmente attribuibile per il criterio generale considerato, e quindi senza specificare il punteggio minimo e massimo attribuibile a ciascuno dei sotto-criteri menzionati, il procedimento di valutazione è inficiato, risultando compromessa l'attendibilità e la validità delle valutazioni e pregiudicati il buon andamento e l'imparzialità dell'azione pubblica. Il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione di legittimità, deve sì limitarsi a verificare la correttezza dell'operato delle commissioni nel formulare i giudizi di competenza, ma solo se questi sono in grado a rispettare il procedimento e disponendo di criteri di valutazione prefissati. Proprio in un settore ove le valutazioni dipendono da giudizi di valore assolutamente soggettivi ed estremamente opinabili, quali appunto le valutazioni di programmi o progetti artistici, è fondamentale che siano predeterminati i parametri di valutazione e ne sia dato conto nella motivazione.

13.2 Il TAR ha inoltre accertato, condiviso anche da questa Sezione, che i giudizi finali venivano espressi senza far alcun riferimento ai criteri e senza riportare una motivazione che consenta di comprendere sotto quale profilo ed in che misura i progetti siano stati ritenuti più o meno meritevoli di sostegno finanziario, con impossibilità di ricostruire l'applicazione dei pesi. Il mero punteggio numerico è ammissibile solamente con criteri e parametri di valutazione predefiniti adeguatamente, con elementi utili che enucleano la "griglia di valutazione". In base ad essa i punteggi devono essere riconducibili ai punti rilevanti ai fini dell'espressione del giudizio. Quand'anche si volesse sostenere l'assenza d'una norma cogente, nella legge o nei decreti ministeriali attuativi, ragionevolezza impone che non possa dirsi *ex se* libera la scelta del bando di non graduare con precisione, a fronte d'una loro vasta gamma, i criteri valutativi mediante pesi e punteggi numerici corrispondenti a ciascuno di essi. Ciò a più forte ragione nel caso in cui, come nella

specie, il giudizio complessivo si formi attraverso la ponderazione (fosse anche uguale a 0) di tutti e di ciascuno di tutti i criteri articolati a loro volta in sub-criteri, dentro i quali dev'esser riversato il giudizio artistico ed estetico latamente discrezionale/tecnico sulle opere filmiche e audiovisuali. Non basta esprimere un punteggio qualunque per giustificare giudizi tecnici sì, ma molto volubili perché di natura assai soggettiva, non ancorata a parametri opinabili ma pur sempre oggettivabili, ma scaturente dalla percezione di tali opere attraverso le esperienze artistiche di ciascun commissario. In ciò appunto sta il criterio di sufficienza del voto numerico in tutti i giudizi valutativi e concorsuali, ossia l'impossibilità per il candidato di comprendere, in presenza d'una griglia valutativa, per quali motivi ha ottenuto un certo qual risultato (soprattutto per prove selettive che si basano sulla valutazione dei soli titoli) qualora la commissione si limiti ad indicare accanto alla grande voce un voto complessivo numerico (cfr., per tutti, Cons. Stato, sez. VI, n. 3647/2021). 13.3 Il voto numerico assicura la necessaria chiarezza e graduazione delle valutazioni compiute dalla commissione nell'ambito del punteggio disponibile e del potere amministrativo da essa esercitato, ma la significatività delle espressioni numeriche del voto, sotto il profilo della sufficienza motivazionale è solamente in relazione alla prefissazione, da parte del bando o della stessa commissione, di criteri di massima di valutazione che soprassedono all'attribuzione del voto, in caso contrario non si può desumere, con evidenza, la graduazione e l'omogeneità delle valutazioni effettuate mediante l'espressione della cifra del voto (arg. *ex* Cons. Stato, sez. V, n. 2573/2019; id., sez. III, n. 2775/2019; id., sez. V, n. 5743/2020; id., sez. III, n. 864/2021).

14. Con la seconda censura il Ministero ritiene che la sentenza sia errata laddove avrebbe accolto il secondo motivo del ricorso di primo grado, con cui la ricorrente lamentava l'illegittimità del bando nella parte in cui prevedeva che fossero valutati nell'ambito della medesima categoria sia i cortometraggi che i documentari.

L'appellante deduce: *i)* sotto il profilo della logicità l'unificazione nella medesima linea di intervento dei cortometraggi e dei documentari sarebbe espressamente prevista dall'art. 3 del D.M. 343 del 31 luglio 2017 e s.m.i. L'art. 4 dello stesso DM 343 del 31 luglio 2017 avrebbe demandato al bando di indicare le risorse disponibili per ciascun intervento e di stabilire i soggetti beneficiari ed i requisiti di ammissibilità. In attuazione del succitato Decreto e coerentemente alla linea di intervento unica per i cortometraggi e i documentari, dunque, l'amministrazione avrebbe individuato i soggetti beneficiari ed i requisiti di ammissibilità, disponendo in ragione della diversa durata diversi parametri di sostegno; *ii)* sotto il profilo della ragionevolezza l'inclusione dei cortometraggi e dei documentari nella medesima categoria si porrebbe in via di continuità rispetto alla previgente normativa, mai criticata. Se un documentario risulta avere una durata pari o inferiore a 52 minuti, concorrerebbe necessariamente nei cortometraggi e di conseguenza sarebbe stata impossibile una comparazione equa dei documentari se questi ultimi non avessero concorso anche con i cortometraggi; *iii)* entrambi sarebbero poi "film difficili", insuscettibili, per tale caratteristica, di essere distinti in due categorie, confermato anche da esperienze degli altri paesi esteri (Eurimages, Centre national du cinéma et de l'image animée, l'Academy Award di Hollywood); *iv)* sarebbero stati presentati negli anni numerosissimi documentari sia nella linea d'intervento dedicata ai cortometraggi, sia tra le opere realizzate da autori già affermati, sia tra i film di particolare rilevanza artistica.

15. Anche questa censura non può essere condivisa.

15.1 L'art. 3, co. 1, lett. c), n. 3) del D.M. n. 343/2017 accomunò sì cortometraggi e documentari in un'unica categoria, ma solo ai fini del finanziamento disponibile in quell'anno, senza prendere partito sul contenuto di tali categorie di film. Le categorie sono tra loro disomogenee, e risulta corretto l'accertamento del TAR sulla distinzione che i cortometraggi sono storie (o vere o del tutto o in parte finte) che

raccontano una realtà trasognata o, comunque, poetica, mentre i documentari, anche quando descrivono spaccati di vita reale (e pure se sono un po' "recitati"), si sforzano di rappresentare la realtà di un certo tipo di vita fino ad oggettivarsi in un reportage storico-scientifico. La sentenza è quindi ineccepibile anche in merito al rilievo sulla palese illegittimità della scelta di aver inserito nella medesima categoria di valutazione cortometraggi e documentari. Il Ministero sostiene, nel suo atto di appello, che alcuni cortometraggi potrebbero avere carattere documentaristico. La censura non coglie nel segno. Anche volendo seguire la tesi che i cortometraggi abbiano anche carattere documentaristico, nella medesima categoria di valutazione si trovano opere di lungometraggio (i documentari non contenuti in cortometraggi) ed opere di breve durata (i cortometraggi), nonché opere di finzione (i cortometraggi-fiction) ed opere che ritraggono la realtà (di breve o di lunga durata). L'accertamento dei primi giudici in merito alle due funzioni che rispondono a diversi interessi pubblici perseguiti mediante il sostegno finanziario della realizzazione delle opere, che si dovrebbe riflettere anche sulle scelte di riparto dei fondi disponibili, risulta corretto e immune da vizi o illogicità. L'Amministrazione deve quindi definire la cornice prima dell'esame delle domande di contributo.

15.2 Il TAR ha pertanto concluso che è impossibile condurre una analisi comparativa applicando gli stessi criteri e canoni di valutazione ad un cortometraggio e ad un lungometraggio ai fini dell'ammissione ai contributi, ampliando la difficoltà nel caso di opere che sono non solo di durata diversa ma anche di genere differente (rilevando i diversi profili di un documentario-lungometraggio, distinguendosi dalle caratteristiche del cortometraggio/fiction). Non giova all'appellante il richiamo ad una continuità nel passato, anche in categorie diverse, non ricavando da tale argomento nessuna confutazione dell'argomento. Nel caso di specie, si può accogliere una visione ampia del principio di pluralismo, pure nei contenuti, tra cui il fenomeno sportivo, anche sotto forma di docu-film.

16. Avendo parte appellata condizionato il suo appello incidentale all'accoglimento dell'appello principale, che il Collegio invece non ha ritenuto motivato, risulta improcedibile.

17. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo. La Sezione procede anche alla liquidazione del compenso spettante per l'attività svolta in favore della parte appellata, dall'avv. Vannicelli, che ne ha fatto espressa richiesta, la cui congrua determinazione è da ritenersi coincidente con la somma liquidata a titolo di spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- a) respinge l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, conferma la sentenza 9 marzo 2021, n. 2852 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma;
- b) respinge altresì l'appello incidentale;
- c) condanna l'amministrazione appellante a rifondere le spese di giudizio, liquidate nella misura complessiva di 4.000 € (quattromila), oltre agli accessori di legge, con versamento della relativa somma in favore del bilancio della Giustizia Amministrativa, dotata di autonomia finanziaria, essendo stata la parte appellata ammessa al gratuito patrocinio, giusto decreto n. 90/2021, nonché alla rifusione del contributo unificato ove corrisposto.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Silvestro Maria Russo, Presidente FF

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Thomas Mathà

IL PRESIDENTE

Silvestro Maria Russo

IL SEGRETARIO