



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 7 settembre 2022

NUMERO AFFARE 00841/2021

OGGETTO:

Ministero della cultura

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Gianna Maria Garbelli, in proprio e quale titolare della ditta individuale GMG Production di Gianna Garbelli, contro il Ministero della cultura, la Direzione generale cinema del dicastero medesimo e la Sottocommissione di esperti produzione e distribuzione e nei confronti delle società Avventurosa a r.l., Bibi Film a r.l., Dean Film a r.l. e New International a r.l., per l'annullamento, previa sospensione:

- del decreto DG-CA/02/02/2021/Decreto 236, pubblicato il 2 febbraio 2021, con il quale il direttore generale della Direzione generale cinema e audiovisivo del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi Ministero della cultura) ha approvato la graduatoria comunicata dagli esperti alla Direzione (con PEC del 22 gennaio 2021 - prot. 702- 25 gennaio 2021 come risulta dal provvedimento

impugnato), negando conseguentemente alla ricorrente il riconoscimento del contributo afferente la II sessione deliberativa per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 4 del D.M. 31 luglio 2017, n. 343;

- della predetta graduatoria *in toto*, ed in particolare della graduatoria relativa alla linea di intervento “Produzione di documentari e cortometraggi cinematografici, televisivi e web”, in cui non vi è traccia dell’istanza del documentario dell’istante “Garbelli On Boxing/A Mani Basse - Le Nobili Artiste del Ring”, nonché della graduatoria relativa alla linea di intervento “Produzione di opere cinematografiche di lungometraggio di particolare qualità artistica e film difficili con risorse finanziarie modeste di lungometraggio”, in cui l’opera della ricorrente si è classificata al ventiseiesimo posto, posizione non utile per il riconoscimento dei contributi;
- dei verbali relativi alle riunioni del 16 e del 23 dicembre 2020, nell’ambito delle quali gli esperti hanno esaminato le istanze finalizzate ad ottenere contributi economici per la produzione di opere cinematografiche e di opere audiovisive di animazione, di documentari e di cortometraggi pervenute entro la scadenza prevista per la II sessione deliberativa per l’anno 2020, ai sensi dell’art. 4 del D.M. 31 luglio 2017, n. 343;
- della predetta graduatoria nella linea di intervento “Produzione di documentari e cortometraggi cinematografici, televisivi e web” in cui non vi è traccia dell’istanza del documentario dell’istante “Garbelli On Boxing/A Mani Basse - Le Nobili Artiste del Ring”;
- del provvedimento con il quale al documentario della ricorrente è stato attribuito un giudizio di inidoneità alla concessione dei contributi;
- per quanto occorrer possa, del D.M. 31 luglio 2017 n. 343 dell’allora MIBACT recante “Disposizioni applicative in materia di contributi selettivi di cui all’art. 26 della legge 14 novembre 2016, n. 220” e sue successive modificazioni (tra cui il D.M. 14 marzo 2019 n. 149);

- di ogni altro atto precedente, successivo o comunque connesso in materia di mancata concessione di contributi.

LA SEZIONE

Vista la relazione del 15 luglio 2021, trasmessa il 19 luglio 2021, con la quale il Ministero della cultura - direzione generale cinema e audiovisivo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marina Perrelli;

Premesso:

1. La signora Gianna Maria Garbelli, in proprio e quale titolare della ditta individuale GMG Production di Gianna Garbelli, ha proposto ricorso straordinario avverso la mancata concessione di un contributo, nella linea di intervento “Produzione di documentari e cortometraggi cinematografici, televisivi e web” per la II sessione 2020, di cui al bando emanato con D.D.G. n. 1754 del 7 luglio 2020, di euro 137.500,00 – a fronte di un costo complessivo dell’opera indicato in euro 537.500,00 – per la produzione del lungometraggio dal titolo “Garbelli On Boxing/A mani basse – le Nobili Artiste del Ring”, nonché avverso tutti gli atti presupposti e connessi.

1.2. La ricorrente ha premesso di avere già proposto tre ricorsi giurisdizionali in relazione al mancato accoglimento di precedenti richieste di contributo per altre e distinte opere da parte del Ministero resistente, precisando di essere sempre risultata vittoriosa in primo grado con pronunce favorevoli del T.A.R. del Lazio, tra le quali da ultimo la sentenza n. 2852/2021, e di ravvisare un “atteggiamento vessatorio” nei suoi confronti da parte dell’amministrazione.

La ricorrente deduce l’illegittimità degli atti impugnati:

1) per eccesso di potere per difetto dei presupposti, per difetto di istruttoria, per travisamento dei fatti, per manifesta irragionevolezza, per sviamento di potere, per insufficienza della motivazione, per violazione del D.M. 343 del 12 luglio 2017, dell'art. 97 Cost. in quanto il punteggio di 40,80, attribuito dalla commissione all'opera, inferiore al minimo di 50 punti e tale da collocare il lungometraggio al 26° posto della graduatoria, in posizione non utile per la concessione del contributo, sarebbe arbitrario e privo di motivazione, nonché frutto di un'istruttoria carente.

Ad avviso della ricorrente, dalla documentazione relativa alla procedura non sarebbe possibile ricostruire l'iter logico seguito dall'Amministrazione, dal momento che a fronte dei sub-criteri previsti ai fini della valutazione, non sarebbero stati predeterminati i punteggi rispettivamente attribuibili. Alcuni dei sub-criteri sarebbero, inoltre, applicabili solo per le opere di animazione che risulterebbero, pertanto, favorite ai fini dell'attribuzione del punteggio finale;

2) per eccesso di potere per difetto dei presupposti, per difetto di istruttoria, per manifesta irragionevolezza, per sviamento di potere, per insufficienza della motivazione, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto il documentario sportivo, oggetto della domanda di contributo, sarebbe stato illegittimamente inserito nella categoria dei lungometraggi di finzione nella linea di intervento "Produzione di opere cinematografiche di lungometraggio di particolare qualità artistica e film difficili con risorse finanziarie modeste di lungometraggio". Ciò non avrebbe consentito un'adeguata valutazione comparativa tra opere di natura completamente diversa e, quindi, fra loro non comparabili ed avrebbe sottratto risorse da destinare ai documentari, proporzionalmente più esigue rispetto a quelle necessarie alla realizzazione di fiction;

3) per eccesso di potere per difetto dei presupposti, per difetto di istruttoria, per manifesta irragionevolezza della valutazione comparativa, per ingiustizia manifesta, per difetto di competenza, per sviamento di potere, per contraddittorietà e/o

insufficienza della motivazione, per violazione dell'art. 22 del bando e dell'art. 97 Cost. poiché l'opera prodotta dalla ricorrente sarebbe l'unica ad avere come protagonisti “sportivi veri, di ogni parte del mondo, memorabili gesta sportive e contenuti e profondità sociali ad esse collegati”. Inoltre, in virtù del principio del pluralismo sancito dalla legge n. 220/2016, la commissione – composta da “15 membri, nessuno dei quali esperto con riferimento alle tematiche di natura sportiva” – avrebbe dovuto tenere in debita considerazione il tema affrontato dalla ricorrente, autrice e produttrice dell'opera, che avrebbe in tal modo “colmato un vuoto tutto italiano”. Il documentario della durata di 100 minuti sarebbe connotato da caratteristiche tecniche ed artistiche tutte di primo livello.

1.3. A supporto dell'istanza cautelare la ricorrente ha, infine, evidenziato quanto al *periculum in mora* sia la notevole esposizione finanziaria alla quale si è sottoposta per la produzione dell'opera, sia l'incidenza negativa sulla distribuzione e sulla partecipazione ai festival di settore, conseguente alla mancata concessione del contributo.

2. Con relazione istruttoria del 15 luglio 2021, trasmessa il 19 luglio 2021, il Ministero della cultura ha riferito che la commissione di esperti preposta alla valutazione delle opere, nominata ai sensi dell'art. 26 della legge n. 220/2016 ed insediatasi il 16 dicembre 2020, ha concluso le proprie attività valutative il 23 dicembre 2020, come da verbale redatto nella stessa data, rimettendo i relativi atti all'Amministrazione. Il competente direttore generale, con decreto n. 236 del 2 febbraio 2021, ha approvato la graduatoria sulla scorta di quanto predisposto dalla commissione medesima, indicando anche l'ammontare dei contributi concessi agli aventi titolo. L'opera proposta dalla ricorrente non è risultata assegnataria di alcun contributo in quanto la commissione le ha attribuito con riferimento ai primi tre criteri di valutazione il punteggio complessivo di 40,80, inferiore a quello di 50, previsto quale minimo dall'art. 24 del relativo bando per le successive valutazioni.

Il Ministero ha ribadito la legittimità dell'operato della Commissione e, quindi, dell'amministrazione ed ha concluso per la reiezione del gravame.

3. Con parere interlocutorio n. 530 del 7 marzo 2022 la Sezione ha evidenziato che “dai verbali della commissione esaminatrice versati in atti (relativi alle sedute del 16 e del 23 dicembre 2020) non emergono in alcun modo i criteri ed i parametri concretamente adottati ai fini dell'attribuzione dei punteggi riferiti ai sub-criteri fissati nell'art. 24, comma 1, lettere a), b) e c), del bando approvato con D.D.G. n. 1754/2020 e che, per contro, nella relazione istruttoria vengono indicati i punteggi massimi attribuibili in relazione a detti sub-criteri senza tuttavia fornire alcuna precisazione in ordine alle relative modalità di predeterminazione”.

La Sezione ha rilevato che “non risultano, inoltre, depositati i verbali o i documenti comunque predisposti dalla commissione in ordine alla valutazione dell'opera della ricorrente; non risultano parimenti presenti agli atti i decreti ministeriali n. 343/2012 e n. 149/2019, pure oggetto di impugnazione”, nonché ha osservato che “nella relazione istruttoria nulla viene controdedotto in ordine alla doglianza di parte ricorrente secondo cui il lungometraggio avrebbe dovuto essere valutato nell'ambito delle opere documentaristiche, mentre sarebbe stata impropriamente inserito nella linea di intervento “Produzione di opere cinematografiche di lungometraggio di particolare qualità artistica e film difficili con risorse finanziarie modeste di lungometraggio” e, conseguentemente, giudicato nel contesto di opere di natura del tutto diversa ed asseritamente non comparabile con quella oggetto della domanda di contributo”.

3.1. Sulla scorta delle predette argomentazioni la Sezione ha ritenuto necessario, ai fini della decisione, che il Ministero della cultura producesse una relazione integrativa.

4. Con nota depositata il 28 aprile 2022 il Ministero della cultura ha depositato la relazione integrativa del 30 marzo 2022, unitamente alle osservazioni presentate dalla ricorrente.

Considerato:

5. Il ricorso è fondato e merita di essere accolto per le seguenti ragioni.

6. Sono infondate e vanno disattese le censure con le quali parte ricorrente si duole del fatto che il lungometraggio avrebbe dovuto essere valutato tra le opere documentaristiche, mentre sarebbe stato impropriamente inserito nella linea di intervento “Produzione di opere cinematografiche di lungometraggio di particolare qualità artistica e film difficili con risorse finanziarie modeste di lungometraggio”.

Dalla relazione integrativa emerge, infatti, che la stessa ricorrente ha scelto la suddetta linea di intervento al momento della domanda per ottenere il contributo e che, in mancanza di qualsiasi segnalazione ad opera della parte circa l'errore commesso, l'amministrazione non aveva la possibilità di avvedersi dello stesso e di rettificare unilateralmente la linea di intervento prescelta.

7. Sono, invece, fondate e meritevoli di accoglimento le censure con le quali parte ricorrente lamenta la mancata individuazione dei criteri e dei parametri concretamente adottati ai fini dell'attribuzione dei punteggi riferiti ai sub criteri fissati nell'art. 24, lettere a), b), c), del bando approvato con D.D.G. n. 1754/2020 e l'assenza di precisazione in relazione alla modalità di predeterminazione circa i punteggi minimi e massimi attribuibili in relazione a detti sub criteri.

7.1. Al riguardo la Sezione non può che richiamare quanto affermato da questo stesso Consiglio di Stato nella sentenza n. 2180 del 25 marzo 2022, con la quale è stato respinto l'appello proposto dal Ministero della Cultura avverso la sentenza del TAR del Lazio, Roma n. 2852/2021 relativa alle precedenti controversie instaurate dalla medesima ricorrente.

Nella predetta pronuncia il Consiglio di Stato ha affermato 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 di 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”.

7.2. Il Consiglio di Stato prosegue ritenendo che “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). 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)" (cfr. in termini Consiglio di Stato, VI, 25 marzo 2022, n. 2180).

8. Nel caso di specie è documentalmente provato che la tabella 4 del bando si limita ad individuare i sub criteri senza tuttavia operare la precisazione dei relativi pesi di ciascuno di essi, predefinendo esclusivamente il punteggio globalmente attribuibile

per il criterio generale considerato, senza specificare il punteggio minimo e massimo attribuibile a ciascuno dei sotto-criteri menzionati.

8.1. Ne discende, pertanto, che si tratta di fattispecie perfettamente sovrapponibile a quella decisa dal Consiglio di Stato relativamente alle procedure degli anni precedenti e che è affetta dalla medesima illegittimità già accertata nella citata pronuncia.

9. Per tali ragioni la sezione esprime parere che il ricorso sia accolto.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere che il ricorso sia accolto.

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Elisabetta Argiolas