

Publicato il 24/11/2023

N. 17525/2023 REG.PROV.COLL.
N. 03732/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3732 del 2023, proposto da Gianna Maria Garbelli, rappresentata e difesa 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, e successivamente rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Bettoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Atomic S.r.l., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del 22 12.2022, con cui il Ministero della cultura (Direzione generale cinema e audiovisivo) ha dichiarato inammissibile la domanda della ricorrente relativa al documentario "Garbelli On Boxing/ A Mani

Basse - Armato Solo Di Me Stesso” e per l’effetto l’ha esclusa dalla selezione pubblica per l’ottenimento del contributo di cui al bando 2022, sess. III, per la scrittura, lo sviluppo e la pre-produzione, la produzione, la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive, ai sensi dell’art. 4 d.m. 31.7.2017, n. 343;

- del d.d. n. 4109 del 20.12.2022 (pubbl. il 22.12.2022), con cui il Ministero della cultura (Direzione generale cinema e audiovisivo) ha approvato la graduatoria della selezione per l’ottenimento del menzionato contributo, e della graduatoria stessa, in cui il documentario della ricorrente risulta tra i progetti non ammissibili;

- per quanto occorrer possa, dei verbali della commissione degli esperti;

- del d.d. n. 628 del 24.2.2022, recante il bando di indizione della menzionata selezione;

- per quanto occorrer possa, del d.m. 4.2.2022, n. 49, recante “*Riparto del fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell’audiovisivo per l’anno 2022*” e del d.m. 31.7.2017, n. 343, recante “*Disposizioni applicative in materia di contributi selettivi di cui all’articolo 26 della legge 14 novembre 2016, n. 220*”;

nonché per la condanna

dell’amministrazione ad ammettere il documentario della ricorrente tra le opere meritevoli del contributo e a concedere il contributo richiesto, ovvero, in subordine, ad ammetterlo alla selezione con riesame delle candidature e dell’esito della gara e/o alla riedizione della gara stessa;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 31 ottobre 2023 la dott.ssa Virginia Giorgini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La signora Gianna Maria Garbelli, titolare della ditta individuale GMG Production, ha partecipato alla procedura indetta dal Ministero della cultura con il “*Bando per la concessione di contributi selettivi per la scrittura, lo sviluppo e la pre-produzione, la produzione di opere cinematografiche e audiovisive – articolo 26 della legge n. 220 del 2016 – Anno 2022*” (di seguito anche solo “*il bando*”), emanato con decreto direttoriale n. 628 del 24 febbraio 2022, presentando, in particolare, la propria domanda per la linea di intervento “*produzione di opere cinematografiche, di animazione, di documentario e di cortometraggio*”, tipologia di opere “*documentari e cortometraggi cinematografici, televisivi e web*”.

2. Con decreto direttoriale n. 4109 del 20 dicembre 2022, pubblicato il 22 dicembre 2022, il Ministero della cultura ha approvato la graduatoria dei progetti ammessi ai contributi in questione, dichiarando il progetto presentato dalla signora Garbelli inammissibile per carenza del requisito dell’iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese con codice Ateco 59.11, previsto dall’art. 22 comma 2, lett. e), del bando. Le ragioni dell’inammissibilità della domanda sono state poi rappresentate alla stessa istante con provvedimento del 22 dicembre 2022, trasmesso in pari data.

3. Avverso detti provvedimenti, nonché avverso il bando di indizione della procedura, la signora Garbelli è quindi insorta, con ricorso notificato il 16 febbraio 2023 e depositato il 1° marzo 2023, formulando le seguenti censure:

I. “*Eccesso di potere per difetto dei presupposti – Difetto di istruttoria – Travisamento dei fatti – Manifesta irragionevolezza – Sviamento di potere – Insufficienza della motivazione – Violazione e/o falsa applicazione del DM 312 luglio 2017 – Violazione e/o falsa applicazione violazione del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 – Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 97 della Costituzione*”; II. “*Eccesso di potere per difetto dei presupposti – Difetto di istruttoria – Manifesta irragionevolezza – Sviamento di potere – Insufficienza della motivazione – Violazione e/o falsa applicazione degli art. 3 e 97 della Costituzione*”.

Ha chiesto, pertanto, l’annullamento dei provvedimenti impugnati nonché la condanna del Ministero della cultura ad ammettere il documentario dalla

stessa prodotto tra le opere meritevoli del contributo e a concedere il contributo richiesto, ovvero, in subordine, ad ammetterlo alla selezione pubblica e a procedere al riesame delle candidature e dell'esito della gara e/o alla riedizione della stessa.

5. Il Ministero della Cultura, costituitosi in giudizio il 10 marzo 2023, ha depositato il 12 marzo 2023 un'articolata memoria difensiva, deducendo l'infondatezza del primo motivo di ricorso e l'inammissibilità del secondo per carenza di interesse.

4. Con ordinanza n. 1530 del 15 marzo 2023, questa Sezione ha fissato, *ex art.* 55, comma 10, c.p.a., l'udienza pubblica al 27 giugno 2023 e contestualmente ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti ammessi al contributo mediante notificazione a mezzo di pubblici proclami, adempimento che la ricorrente ha provveduto ad espletare secondo le modalità e nei termini assegnati (documentazione versata in atti il 31 marzo 2023).

6. Alla pubblica udienza del 31 ottobre 2023, cui la trattazione della causa era stata rinviata, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

7. Il ricorso è fondato nei limiti di cui appresso.

8. Il bando, all'art. 22 (*Soggetti richiedenti e requisiti di ammissibilità*), comma 2, prevede che: *“I soggetti richiedenti, a pena di inammissibilità, devono: [...] e) essere iscritti nella sezione ordinaria del Registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del Codice Civile ed operare con il codice Ateco 59.11”*.

Con il decreto direttoriale impugnato la domanda presentata dalla ricorrente è stata dichiarata inammissibile per carenza del suddetto requisito e ciò, secondo quanto esplicitato dal Ministero resistente nella nota del 22 dicembre 2022, parimenti impugnata, sotto due distinti profili: in primo luogo, in quanto il codice Ateco riportato nella visura camerale relativa all'impresa individuale GMG Production è il 59.1 anziché il 59.11; in secondo luogo, in quanto l'impresa medesima, alla data di presentazione della domanda, vale a

dire al 26 settembre 2022, risultava iscritta nella sezione speciale del registro delle imprese anziché nella sezione ordinaria.

9. Con il primo motivo la ricorrente denuncia l'illegittimità del provvedimento impugnato contestando entrambe le ragioni sulla base delle quali è stata disposta l'inammissibilità della propria domanda.

9.1. Quanto al codice Ateco, evidenzia la ricorrente che il codice 59.11 richiesto dalla *lex specialis* non è altro che una sottocategoria del codice 59.1 da lei posseduto, con la conseguenza che la stessa sarebbe abilitata a svolgere sia le attività di cui al codice richiesto sia le altre attività contemplate nell'ambito del più ampio codice posseduto. Ad ulteriore conferma della ritenuta fungibilità dei due codici, la ricorrente rileva che nella sezione del bando dedicata all'autocertificazione viene richiesto al proponente di dichiarare l'iscrizione nel registro delle imprese per il codice 59.1 e non per il codice 59.11.

Ritiene il Collegio che la censura sia fondata sulla scorta delle seguenti considerazioni.

L'Ateco consiste in un sistema di classificazione delle attività economiche produttive sviluppato dall'ISTAT coerentemente al sistema di classificazione definito in ambito europeo (NACE) e rispondente alla finalità di disporre di un quadro di riferimento per la raccolta e la presentazione di un'ampia gamma di dati statistici ufficiali riferiti a diversi settori di interesse statistico (produzione, lavoro, conti nazionali). Allo scopo di raccogliere e fornire informazioni a vari livelli di aggregazione, le attività economiche sono raggruppate nel sistema Ateco dal generale al particolare secondo una struttura gerarchica articolata in: sezioni (lettera maiuscola), divisioni (due cifre numeriche), gruppi (tre cifre numeriche), classi (quattro cifre numeriche), categorie (cinque cifre numeriche) e sottocategorie (sei cifre numeriche).

Per quanto di specifico interesse ai fini del presente giudizio, occorre considerare che nella classificazione attualmente in vigore – *i.e.*, Ateco 2007 aggiornamento 2022 – il codice 59.1, quello per il quale la ricorrente risulta

iscritta nel registro delle imprese, corrisponde al *gruppo* “Attività di produzione, post-produzione e distribuzione cinematografica, di video e di programmi televisivi” che al suo interno è ripartito in diverse *classi* tra cui vi è quella contrassegnata dal codice 59.11 “Attività di produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi” richiesto dal bando.

Tanto premesso in ordine alla struttura e alle finalità del sistema Ateco, opina il Collegio che, nel caso di specie, il Ministero resistente abbia ritenuto illegittimamente – sulla base della circostanza che la ricorrente risultava iscritta al registro delle imprese per un codice di attività corrispondente ad un livello di aggregazione superiore rispetto a quello individuato dal bando – che il requisito non fosse soddisfatto. Risulta decisivo, invero, nel senso dell’erroneità della determinazione assunta dall’amministrazione, che il codice posseduto dalla ricorrente non descrive un’attività economica diversa da quella cui si riferisce il codice richiesto dalla *lex specialis*, bensì si situa unicamente ad un livello di minor dettaglio ricomprendendo nel più ampio insieme delle attività di “produzione, post-produzione e distribuzione” anche quelle di sola “produzione” il cui svolgimento è richiesto dal bando.

Se è vero, dunque, che ragioni connesse alle finalità statistiche del sistema suggeriscono, nell’ottica di una maggiore significatività dei dati, di scegliere in fase di attribuzione il codice Ateco più dettagliato, deve ritenersi tuttavia irragionevole far derivare l’esclusione da una procedura selettiva di ammissione alla fruizione di fondi pubblici dalla classificazione dell’attività economica in un *gruppo* anziché in una *classe* dello stesso facente parte.

Ciò in considerazione della *ratio* sottesa alla previsione, da parte del relativo bando, dell’iscrizione con un determinato codice, che è quella di selezionare domande provenienti da soggetti che svolgano attività nel settore per il quale richiedono il finanziamento. Nel caso di specie, le imprese dovevano operare nel settore della produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi e il codice Ateco riportato nella visura camerale relativa alla

ricorrente, riferendosi *anche* a tale attività di produzione, doveva ritenersi coerente con quanto richiesto dalla *lex specialis*.

Non può essere pertanto condivisa l'argomentazione difensiva spesa sul punto dal Ministro resistente secondo cui “*Estendere la partecipazione a coloro in possesso del solo codice ATECO 59.1, avrebbe comportato l'accesso al contributo (per la produzione) ad imprese che svolgono soltanto occasionalmente, o addirittura che non hanno mai svolto, l'attività di produzione*”.

Quella propugnata è infatti un'interpretazione della clausola della *lex specialis* in discorso non rispondente all'effettivo interesse pubblico da tutelare ed eccessivamente formalistica, che, nel basarsi sulla distinzione tra il livello di dettaglio rappresentato dal gruppo (59.1) e quello rappresentato dalla classe (59.11), non tiene conto del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui i codici Ateco non hanno alcuna portata certificativa dell'attività effettivamente esercitata dall'impresa (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. V, 17 gennaio 2023, n. 564). Tale interpretazione, peraltro, trascura di considerare che, a fronte del possesso in capo alla ricorrente di un codice che, per quanto detto, comprendeva, e non certo escludeva, la specifica attività individuata dal codice previsto dal bando, lo svolgimento in concreto di tale specifica attività emergeva da altri elementi della domanda, quali il *profilo breve del soggetto* (“*dal 1997 GMG Production di Gianna Garbelli è produzione indipendente cinema & TV & digitale focus nella cultura sportiva*”).

9.2. La ricorrente deduce, poi, sempre nell'ambito del primo motivo di ricorso, che la circostanza per cui alla data di presentazione della domanda (26 settembre 2022) essa risultava iscritta alla sezione speciale del registro delle imprese, anziché alla sezione ordinaria come richiesto dal citato art. 22, comma 2, lett. e), del bando, non poteva essere legittimamente posta a base della decisione di inammissibilità, in quanto il giorno 27 settembre 2022, data di scadenza del termine per la presentazione delle domande, la stessa, in esito ad apposita richiesta variazione, risultava iscritta nella sezione ordinaria.

La doglianza è fondata.

In materia di procedure selettive per l'attribuzione di contributi e sovvenzioni pubbliche, al pari di quanto accade in ogni altra procedura concorsuale, costituisce principio generale quello per cui i requisiti partecipativi devono essere posseduti alla data di scadenza della presentazione della domanda. Tale principio – che, differentemente da quanto osservato dalla difesa erariale (pag. 8 della memoria depositata il 12 marzo 2023), è senz'altro applicabile in assenza di diversa previsione della *lex specialis* – è posto a presidio della *par condicio* tra i possibili destinatari delle sovvenzioni, nonché della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, e comporta che la sopravvenienza di un requisito dopo detta data non possa assumere alcuna rilevanza.

Nessuna violazione ai richiamati principi della *par condicio* tra concorrenti, della trasparenza e dell'imparzialità si verifica, invece, ogniqualvolta il requisito è regolarmente posseduto al momento della scadenza del termine fissato dalla *lex specialis* per la presentazione della domanda e, tuttavia, la stessa venga materialmente inoltrata dal soggetto partecipante in una data precedente, venendo in tale evenienza in considerazione, al più, una mera irregolarità non suscettibile di esitare in un'esclusione dalla procedura.

9.3. In definitiva, quindi, la determinazione di non ammettere la domanda della ricorrente alla procedura selettiva in oggetto per carenza del requisito di cui all'art. 22, comma 2, lett. e) della *lex specialis* si rivela illegittima avuto riguardo ad entrambi i profili posti dal Ministero resistente a fondamento del provvedimento.

10. Il secondo motivo di ricorso è rivolto avverso la *lex specialis* e si appunta sull'irragionevolezza della scelta dell'amministrazione di prevedere un'unica categoria di valutazione comprendente i cortometraggi e i documentari (“documentari e cortometraggi cinematografici, televisivi o web” di cui all'art. 21, comma 1, lett. c), del bando), trattandosi di tipologie di opere che, in quanto aventi diversa natura, non sono comparabili e richiederebbero l'adozione di distinti criteri di valutazione.

La censura, come eccepito dalla difesa erariale, è allo stato inammissibile per carenza di interesse, in quanto l'effettiva lesività per la ricorrente della clausola del bando oggetto di contestazione potrà essere apprezzata solo all'esito della valutazione della sua richiesta di contributo, cui conduce l'accoglimento del primo motivo di ricorso, come meglio si dirà in seguito. Prima di allora, non è in alcun modo certo se la dedotta illegittimità si risolverà in un esito negativo della sua partecipazione alla procedura e quindi in una lesione della sua sfera giuridica.

Pertanto, a fronte di un pregiudizio derivante dalla *lex specialis* che si presenta come meramente eventuale, non essendo stato causato il mancato conseguimento del contributo richiesto dalla contestata scelta di valutare nello stesso ambito i cortometraggi e i documentari, difetta il requisito dell'attualità dell'interesse a ricorrere.

11. In conclusione, il ricorso è fondato e va accolto nella sola parte in cui denuncia l'illegittimità dei provvedimenti del Ministero della cultura che hanno disposto l'inammissibilità alla procedura del progetto presentato dalla ricorrente, mentre è inammissibile per carenza di interesse nella parte in cui ha ad oggetto la *lex specialis*.

Per l'effetto, deve essere disposto l'annullamento del solo decreto del direttore della *Direzione generale cinema e audiovisivo* del Ministero della cultura n. 4109 del 20 dicembre 2022, pubblicato in data 22 dicembre 2022, nella parte in cui include l'opera presentata dalla ricorrente tra i "*progetti non ammissibili*", nonché del provvedimento adottato dalla medesima amministrazione il 22 dicembre 2022 e trasmesso in pari data alla ricorrente.

Dalla presente pronuncia caducatoria deriva l'obbligo per il Ministero resistente di valutare nel merito il progetto presentato dalla ricorrente, secondo quanto previsto dall'art. 24 (*Valutazione delle richieste*) della *lex specialis* della procedura.

12. Le spese di giudizio seguono la maggiore soccombenza e sono pertanto poste a carico del Ministero della cultura nella misura indicata in dispositivo.

Il Collegio, tenuto conto che la parte ricorrente è stata ammessa al gratuito patrocinio con decreto collegiale n. 5461 del 30 marzo 2023 e vista l'istanza di liquidazione del compenso depositata in data 27 ottobre 2023 dal difensore avv. Francesco Vannicelli, procede anche alla liquidazione del compenso per l'attività dallo stesso svolta, ritenendo congruo l'importo corrispondente alla somma liquidata a titolo di spese di lite.

Tale importo, in applicazione dell'art. 133 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ai sensi del quale *“Il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato”*, dovrà essere versato direttamente sul bilancio della Giustizia Amministrativa, dotata di autonomia finanziaria, quale soggetto titolare *ex lege* del diritto di rivalsa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi di cui in motivazione.

Per l'effetto, annulla il decreto del direttore della Direzione generale cinema e audiovisivo del Ministero della cultura n. 4109 del 20 dicembre 2022, pubblicato in data 22 dicembre 2022, nella parte in cui include l'opera presentata dalla ricorrente tra i *“progetti non ammissibili”* e il provvedimento adottato dalla medesima amministrazione il 22 dicembre 2022 e trasmesso in pari data alla ricorrente, con salvezza degli ulteriori provvedimenti che saranno adottati.

Condanna il Ministero della Cultura al pagamento della somma di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge, a titolo di spese di lite, disponendone il pagamento in favore del bilancio della Giustizia Amministrativa.

Liquida in favore dell'avv. Francesco Vannicelli, difensore della parte ammessa al gratuito patrocinio, la somma di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Virginia Giorgini, Referendario, Estensore

Luigi Edoardo Fiorani, Referendario

L'ESTENSORE
Virginia Giorgini

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO