

N. 02892/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 02981/2013 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 2981 del 2013, proposto da:  
Istituto Storico Italiano Per il Medioevo, rappresentato e difeso dagli  
avv.ti Diego Vaiano, Raffaele Izzo, con domicilio eletto presso Studio  
Legale Vaiano - Izzo in Roma, Lungotevere Marzio, 3;

***contro***

Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, rappresentato e difeso per  
legge dall'Avvocatura Gen.Le Dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei  
Portoghesi, 12;

Ministero dell'Economia e delle Finanze;

***nei confronti di***

Fondazione Istituto Gramsci Onlus, rappresentato e difeso dall'avv.  
Fabio Lorenzoni, con domicilio eletto in Roma, Via del Viminale, 43;

***per l'annullamento***

del dm 31.08.2012 (g.u. 23.10.2012 n. 248) di approvazione della tabella  
delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello

stato per il triennio 2012-2014.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali e della Fondazione Istituto Gramsci Onlus;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2016 il dott. Pietro Morabito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

I)- Con l'atto introduttivo del corrente giudizio sono stati impugnati gli atti in epigrafe indicati e fra questi:

- il decreto del Ministero per il Beni e le Attività Culturali, in data 31.8.2012, con quale, in esito alla procedura selettiva prevista dalla legge n.534 del 17.10.1996 e dalla Circolare ministeriale n.16 del 04.2.2002, è stata emanata, per il triennio 2012-2014, la Tabella delle Istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato: Tabella gravata “nella sua interezza”, o “quantomeno nella parte in cui ha attribuito all'Istituto Storico Italiano per il Medioevo (di seguito: Istituto) una cifra pari solo a euro 50.000,00”;
- tutti gli atti della Commissione nominata per l'istruttoria espressamente inclusi quelli predeterminativi dei criteri per l'attribuzione del punteggio da assegnare alle istituzioni culturali partecipanti alla selezione in parola: criteri considerati in gravame “un elemento di novità rispetto al passato” e che traducendosi, prevalentemente, in parametri “quantitativi e bibliometrici”(come

rilevato dal Comitato tecnico scientifico sentito nel corso della procedura definita con l'atto in questa sede avverso), hanno penalizzato una valutazione sostanzialmente qualitativa impedendo l'attribuzione all'Istituto ricorrente di un punteggio adeguatamente commisurato al suo patrimonio librario ed all'attività di ricerca e elaborazione culturale che lo vede, da decenni, protagonista.

Nell'udienza pubblica del 29.10.2015, la Sezione, una volta rilevato:

- che le censure declinate in gravame si incentrano non sulla scorretta applicazione di detti criteri ma, a monte, sulla loro illogicità ed irrazionalità; altrimenti detto l'Istituto ricorrente addebita all'impiego di detti viziati criteri (a ciascuno dei quali era associato, come già chiarito, l'attribuzione di un dato punteggio) la ragione del modesto importo del contributo assegnatogli (di fatto ridotto del 197% rispetto al contributo goduto nel triennio precedente);
  - che l'importo dei fondi statali disponibili è risultato pari ad € 5.430.000,00 e che la totalità di detto importo è stata ripartita tra 103 istituti culturali che hanno beneficiato di contributi oscillanti, in correlazione al punteggio loro attribuito dalla citata Commissione, tra un minimo di €25.000,00 ad un massimo di €280.000,00;
  - che l'eventuale accoglimento del gravame comporterebbe l'invalidazione di tutta la procedura selettiva in parola e la sua necessaria rinnovazione; e che, conseguentemente, in relazione al corrente contenzioso assumono la veste di contraddittori necessari tutte le 103 Istituzioni culturali ammesse a sovvenzione in quanto, all'esito della rinnovazione della selezione, potrebbero beneficiare di un importo minore o, addirittura, essere escluse dalla contribuzione;
- (una volta rilevato quanto sopra) ha dettato puntuali prescrizioni per l'integrazione del contraddittorio processuale differendo l'ulteriore e

definitiva trattazione del contenzioso all'odierna pubblica udienza.

Si è costituita in giudizio con articolata memoria difensiva l'intimata amministrazione dei Beni culturali; mentre la Fondazione Istituto Gramsci Onlus (unica istituzione culturale inizialmente evocata) si è costituita con mero atto di stile non seguito da alcuno scritto o produzione difensiva.

All'udienza del 16 febbraio 2016 la causa è stata trattenuta e spedita in decisione.

II)- Deve darsi preliminarmente atto che parte ricorrente ha diligentemente e tempestivamente adempiuto agli incumbenti prescritti per l'integrazione del contraddittorio processuale ed in esito ai quali nessuno degli organismi notificatari si è costituito in giudizio. Non si frappongono dunque, in rito, ostacoli alla definizione dei profili di merito del gravame.

E da tale angolazione dell'indagine l'esponente Istituto – come si è già accennato in parte motiva – contesta (non la scorretta applicazione ma, a monte) il ricorso ai nuovi parametri valutativi che la competente Commissione ha elaborato al fine di uniformare agli stessi il punteggio da assegnare a ciascuna delle Istituzioni ammesse alla selezione: parametri costituiti da un griglia di sei categorie (denominate “macroattività”: Bilancio e patrimonio: pp. da 0 a 30; Ricerca: pp. da 0 a 10; Promozione: pp da 0 a 5; Produzione di servizi: pp da 0 a 25; Attività editoriale: pp da 0 a 10; Applicazioni informatiche: pp da 0 a 20) a loro volta suddivise in sottovoci ciascuna con corrispondente punteggio. Tale innovativa modalità di computo, privilegiando l'elemento quantitativo e bibliometrico su quello qualitativo, è stata, ad avviso di parte attrice, la causa della consistente riduzione dell'importo del contributo riconosciute (€50.000,00) che, rispetto a quello

assegnatole per il triennio precedente, è stato decurtato del 197%; tant'è che apprezzamenti analoghi sono stati resi dagli organismi intervenuti nel corso del procedimento e cioè il Comitato tecnico scientifico per le biblioteche e gli istituti culturali ( che ha chiesto che per tre Istituzioni, tra cui l'odierna ricorrente, vengano disposti ulteriori stanziamenti) e la Commissione parlamentare (cultura, scienza ed istruzione). Inoltre si deduce che di dette obiezioni il provvedimento impugnato non ne ha tenuto conto alcuno incorrendo nel vizio di carenza di istruttoria e di motivazione.

La tesi del ricorrente, per quanto declinata con stile e dovizia di argomentazioni, non persuade.

La legge n.534 del 1996 – che regola la specifica materia de qua – subordina, all'art.2, il concorso alla selezione per il finanziamento in parola al possesso di determinati requisiti e specifica, all'art.3, quali degli stessi vanno privilegiati ai fini dell'ammissione al contributo. Più puntualmente fra i requisiti di puntuale interesse del corrente contenzioso, l'art. 2 include i seguenti:

- c) promuovere e svolgere in modo continuativo attività di ricerca e di elaborazione culturale documentata e fruibile, volta all'ampliamento delle conoscenze e realizzata anche attraverso seminari permanenti, gruppi di studio, corsi, concorsi, attribuzione di borse di studio e attività programmate di diffusione culturale anche mediante collegamenti con istituzioni di ricerca di altri Stati;
- d) disporre di un rilevante patrimonio bibliografico, archivistico, museale, cinematografico, musicale, audiovisivo, qualunque sia il supporto utilizzato, pubblicamente fruibile in forma continuativa;
- e) svolgere e fornire servizi, di accertato e rilevante valore culturale, collegati all'attività di ricerca e al patrimonio documentario;

f) sviluppare attività di catalogazione e applicazioni informatiche finalizzate alla costruzione di basi di dati e di immagini che costituiscano strumenti significativi per le attività di programmazione dei Ministeri competenti nei settori dei beni culturali e della ricerca scientifica;

g) organizzare convegni, mostre e altre manifestazioni di valore scientifico e culturale, in relazione all'attività di ricerca svolta dall'istituzione;

h) svolgere l'attività sulla base di un programma almeno triennale;

i) svolgere un'attività editoriale o comunque di promozione di pubblicazioni conformi ai propri fini istituzionali;

l) documentare l'attività svolta nel triennio precedente la richiesta di contributo nonché presentare i relativi conti consuntivi annuali approvati dagli organi statutari competenti;

m) presentare il programma di attività per il triennio successivo;

n) disporre di una sede adeguata e delle attrezzature idonee per lo svolgimento delle proprie attività.

L'art.3 invece individua gli elementi cui riservare prioritaria considerazione ai fini dell'ammissione al finanziamento nei seguenti:

1) la consistenza del patrimonio librario storico e la crescita di quello corrente valorizzato dall'adesione al Servizio bibliotecario nazionale o ad altre reti anche di carattere internazionale;

2) la consistenza e l'arricchimento del patrimonio archivistico, bibliografico, museale, cinematografico, musicale o audiovisivo, dichiarato di notevole interesse storico

3) lo svolgimento di attività e programmi di ricerca e di formazione di interesse pubblico, a livello nazionale o internazionale.

Tanto premesso, e tenendo quale parametro di riferimento tale quadro

normativo, occorre ora passare in rassegna la griglia di categorie e rispettive sottovoci elaborate dalla Commissione per giudicare, al fine, se queste ultime siano, rispetto al primo, da ritenere - come assume parte ricorrente - viziate per illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà.

Orbene delle sei categorie o "macroattività" si è già detto. Qui va allora ricordato che:

- la categoria Bilancio e patrimonio (da 0 a 30 pp) era così articolata: consistenza patrimoniale: da 0 a 12 pp; consistenza finanziaria: da 0 a 7 pp; tipologia di spese e investimenti: da 0 a 5 pp; altre fonti di finanziamento: da 0 a 3 pp; capacità di spesa: da 0 a 3 pp;
- la categoria Ricerca (da 0 a 10 pp) era così articolata: attività scientifica: da 0 a 5pp; rapporti e/o convenzioni con l'università ed altri enti di ricerca nazionali ed internazionali: da 0 a 5pp;
- la categoria Promozione (da 0 a 5 pp) non era articolata in sottovoci;
- la categoria Produzione di Servizi (da 0 a 25 pp)era così articolata: totale orario di apertura settimanale:da 0 a 5 pp; numero di postazioni su pc: da 0 a 5 pp; altri servizi erogati: da 0 a 8 pp; attività didattica è informativa: da 0 a 7 pp;
- la categoria Attività Editoriale (da 0 a 10 pp) era così articolata: numero di monografie pubblicate: da 0 a 5 pp; numero di collane e numero di periodici a stampa o su supporto elettronico on line e off line: da 0 a 5 pp;
- la categoria Applicazioni Informatiche (da 0 a 20 pp) era così articolata: portale o sito web: da 0 a 5 pp; connessioni SBN con particolare riferimento alle statistiche di produzione e/o di produzione di contenuti digitali:da 0 a 13 pp; accesso altre reti: da 0 a 2 pp.

All'Istituto ricorrente (che, peraltro, è già titolare di un contributo

annuale a carico dello Stato di €500.000,00 ex art.2 comma 1 della legge n.169 del 2011) sono stati assegnati in tutto 60 punti. Esso si è dunque piazzato nella fascia degli enti con punteggio variabile all'interno di un *range* compreso tra 60 e 64 pp e destinatari di un contributo pari ad €50mila: finanziamento risultato sensibilmente inferiore rispetto a quello (€148.583,00) percepito per il triennio 2009/2011 a causa - secondo la prospettazione attorea - del limitato rilievo attribuito alle "attività di ricerca e di elaborazione culturale documentata e fruibile": criterio questo per il quale sono stati complessivamente previsti solo 20 pp (10 per la cat. Ricerca e 10 per la cat. Attività Editoriale) su 100 punti totali disponibili; di talché l'aver ottenuto per tali categorie un punteggio (19) quasi pari a quello massimo consentito (20) non le ha favorito l'accesso ad una fascia (di finanziamento) più elevata. E ciò a causa dell'illegittima ed irrazionale previsione per la categoria "Bilancio e patrimonio" (ove parte ricorrente ha conseguito complessivamente pp.18) di un punteggio massimo pari a 30 pp con conseguente penalizzazione dell'Istituto per la quantitativamente scarsa sua consistenza patrimoniale e finanziaria.

Altra categoria valutativa che ha comportato l'illogico apprezzamento della posizione dell'Istituto ricorrente è stata quella riguardante la "Produzione di Servizi" con riguardo alla quale, a causa dello scarso numero di postazioni su PC, l'Istituto ha avuto attribuito (per tale sottovoce) un solo punto. Ancora una volta la parte ricorrente lamenta l'irragionevolezza del punteggio massimo (25 pp) previsto per tale categoria rispetto a quello (20 pp) per le attività di Ricerca ed Editoriale. Anche l'affine categoria delle Applicazioni Informatiche (pp totali previsti: 20) ha visto penalizzato l'Istituto ricorrente sia con riguardo alla disponibilità di un portale (attribuito 1 punto su 5) che per



le sottovoci “ connessione SBN con particolare riferimento alle statistiche di produzione” (pp attribuiti 4 su 13) e “accesso altre reti” nella quale ultima l’istituto non ha avuto attribuito alcun punteggio non avendo a disposizione detto accesso.

II.1)- Prima di procedere al puntuale scrutinio delle sovra descritte doglianze, val la pena di rammentare che la procedura delineata dalla legge n.534 del 1996 per l’inserimento nella tabella delle istituzioni finanziabili e per la concreta assegnazione, nei limiti delle risorse disponibili, del contributo statale è certamente una procedura selettiva in seno alla quale la previsione di criteri di massima legislativamente previsti (anche con carattere di prioritaria considerazione), non pregiudica la discrezionalità di cui gode l’amministrazione (e, nella specie, l’apposita Commissione incaricata della selezione) di operare (nell’ambito delle più generali categorie di titoli individuati come valutabili) delle scelte con l’attribuzione ad ognuno di essi di uno specifico punteggio eventualmente articolato, come accaduto nel caso di specie, in sottovoci, graduando così la rilevanza e l’importanza dei vari titoli (e sottotitoli), precisandosi che tali scelte impingono nel merito dell’azione amministrativa e sono pertanto sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo il limite dei principi di logicità, imparzialità, ragionevolezza e non arbitrarietà.

Ora l’Istituto pone ripetutamente al centro della propria strategia difensiva l’Attività di ricerca e di elaborazione culturale trascurando però che:

- la stessa deve essere non solo documentata ma anche “*fruibile*” e cioè deve essere offerta con modalità tali che ne consentano la maggior fruizione da parte degli utenti e dei cultori;
- la stessa costituisce solamente uno dei requisiti ex lege richiesti per

l'inserzione in tabella e, a tal riguardo, concorre con altri requisiti quali, fra gli altri, (art.2 lett. e) lo svolgere e fornire servizi, di accertato e rilevante valore culturale, collegati all'attività di ricerca e al patrimonio documentario; sviluppare attività di catalogazione e applicazioni informatiche finalizzate alla costruzione di basi di dati e di immagini che costituiscano strumenti significativi per le attività di programmazione dei Ministeri competenti nei settori dei beni culturali e della ricerca scientifica (art.2 lett. f); organizzare convegni, mostre e altre manifestazioni di valore scientifico e culturale, in relazione all'attività di ricerca svolta dall'istituzione (art.2 lett. g); documentare l'attività svolta nel triennio precedente la richiesta di contributo nonché presentare i relativi conti consuntivi annuali approvati dagli organi statuari competenti (art.2 lett. l).

Orbene tanto la fruibilità dell'attività di Ricerca e di elaborazione culturale quanto gli altri requisiti ( che, si noti bene, non sono graduati dal Legislatore secondo un ordine decrescente) richiedono una capacità di spesa ed investimenti appositamente canalizzati che la Commissione, nel caso di specie, ha del tutto logicamente apprezzato graduandone il peso all'interno della Categoria "Bilancio e Patrimonio" e prevedendo per le relative sottovoci (Consistenza finanziaria, Tipologie di spese ed investimenti; Altre fonti di finanziamento; Capacità di spesa) un punteggio complessivo pari a pp 18; mentre la "consistenza patrimoniale" ( e cioè il numero di volumi costituenti il patrimonio bibliografico, archivistico, museale), che pur costituisce altra sottovoce della medesima categoria ( e pure in ordine alla quale l'Istituto ha conseguito un punteggio di pp.5 intermedio), è stata apprezzata sino ad un massimo di 12 punti.

Quindi il rapporto (che parte attrice reputa illogico) tra il punteggio

massimo (30 pp) previsto per detta categoria e le altre valutabili non va posto nella relazione tra 30 e 100 (già di per sé non irrazionale) ma tra 18 (e cioè lo specifico peso attribuito a sottovoci più propriamente economiche e contabili) e 100 (che era il punteggio massimo complessivo per tutte le Categorie prese in considerazione dalla Commissione). E tanto fermo restando, il fatto che il requisito della regolarità contabile costituisce uno degli elementi che - al pari della promozione e svolgimento in modo continuativo di attività di ricerca e di elaborazione culturale - è esplicitamente richiesto dalla Legge non solo per l'inserimento in tabella ma anche per non essere esclusi dalla stessa: sanzione prevista dall'art.4 della novella n.534 del 1996 per il caso dell'omessa presentazione dei bilanci preventivi e consuntivi.

Parimenti non condivisibili solo gli addebiti di illogicità che parte attrice muove in relazione al peso non proporzionato (rispetto alle Categorie Ricerca e Attività editoriale: pp. disponibili 20 su 100) assegnato alle categorie Produzione di Servizi (da 0 a 25 pp) e Applicazioni Informatiche (da 0 a 20 pp).

Ancora una volta, difatti, pare al Collegio che tale tecnica difensiva trascuri una puntuale lettura delle norme primarie che includono, ai fini dell'inserimento in tabella, (art.2 lett. f), lo sviluppo di "attività di catalogazione e applicazioni informatiche finalizzate alla costruzione di basi di dati e di immagini che costituiscano strumenti significativi per le attività di programmazione....." e prevedono, quale elemento di prioritaria considerazione ai fini dell'ammissione al contributo, (art.3) "la consistenza del patrimonio librario storico e la crescita di quello corrente valorizzato dall'adesione al Servizio bibliotecario nazionale o ad altre reti anche di carattere internazionale".

Quella che viene in gioco qui è, nello specifico, la fruibilità dell'attività

di ricerca dell'Istituto: fruibilità che in tanto ha un senso in quanto - attraverso lo svolgimento e la fornitura di adeguati servizi fra i quali assume prioritario rilievo la connessione col Servizio bibliotecario nazionale e la connessione con altre reti (settori nei quali l'Istituto ricorrente si è, senza contestazioni, mostrato significativamente carente) - viene offerta alla maggior utenza possibile e quindi non può, come si riscontra in gravame, essere sottostimata. Il peso assegnato a tali Categorie dalla Commissione (anche alla luce della diffusione capillare dell'informatica nella società moderna) non si rivela pertanto viziato da alcuna illogicità od irrazionalità ed appare sintonico con i requisiti ed i criteri qualificati prioritari, a monte, dal legislatore.

Rimane da trattare della residua doglianza tramite la quale l'istituto ricorrente sostiene che il provvedimento di emanazione dalla tabella è stato adottato senza tenere conto delle obiezioni mosse dal comitato tecnico scientifico e dalle commissioni parlamentari nei confronti dello schema di decreto adesso relativo.

Anche tale deduzione non convince. E ciò in quanto se pur vero che il Comitato tecnico scientifico ha segnalato il mancato ricorso ad un tipo di valutazione volta a privilegiare l'elemento qualitativo dell'attività degli organismi in competizione, è altrettanto vero che lo stesso si è favorevolmente espresso sui finanziamenti come attribuiti in tabella invitando l'amministrazione (non a rivedere e/o rinnovare l'operato della Commissione, ma) a reperire più adeguati stanziamenti in modo da poter adeguatamente finanziare anche altre istituzioni tra cui quella odierna ricorrente.

Per quanto riguarda invece la valutazione resa dalle commissioni parlamentari consultate, la lettura dei relativi verbali evidenzia che la preoccupazione dei parlamentari componenti delle stesse sia stata,

quale nota costante, animata prioritariamente dall'esigenza di una più adeguata ripartizione dei finanziamenti disponibili su base geografico territoriale in modo da assicurare una partecipazione agli stessi anche a quelle "regioni" che non hanno visto ammesso a contribuzione alcuna istituzione avente sede nel rispettivo territorio. E comunque v'è da rilevare che uno degli allegati esibiti da parte ricorrente contiene "nota presentata dal Governo" che, pur se sinteticamente, replica alle varie osservazioni mosse dalle Commissioni che, alla fine e di fatto, si sono espresse favorevolmente.

III)- Conclusivamente il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Quanto alle spese di lite ritiene al collegio che la peculiarità del contenzioso ne consente la compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), respinge, come da motivazione, il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere, Estensore

Francesco Arzillo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/03/2016

IL SEGRETARIO

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