

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA  
RICORSO IN RIASSUNZIONE**

**Per** la **COSMO ITALY s.r.l.** con sede legale in Piazzale Clodio 14, 00195 Roma e Unità locale in Napoli, al Largo Donnaregina snc (c.f. e p.iva 11281921004), n.q. di **Gestore del Complesso Monumentale di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli** con sede in Napoli al Largo Donnaregina snc, in persona del legale rapp.te p.t., Sig. Carlo Cosenza, nato a Napoli il 25/10/1943, CF CSNCRL43R25F839R, rapp.to e difeso in virtù di procura rilasciata su foglio separato e che si allega, dall'avv. Fabio Orefice (RFCFBA70H01F839B), con lo stesso elettivamente dom.to in Roma alla via Ulpiano n. 29 presso l'avv. Antonio Mollo (C.F. MLLNTN77M17D005U), con domicilio telematico all'indirizzo pec: [avv.orefice@pec.it](mailto:avv.orefice@pec.it) (fax n. 0815795651);

**contro:** il **Ministero della Cultura (già Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo)**, in persona del Ministro p.t.;

**avverso e per l'annullamento – previa sospensione e/o adozione delle idonee misure cautelari:** **a)** del provvedimento del MIBACT – Direzione Generale Musei – Servizio II – Sistema Museale Nazionale, del 17.02.2021, avente ad oggetto “*Avviso pubblico del 14 dicembre 2020, n. 931, di cui al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 18 novembre 2020, n. 527. - Nota del Museo Diocesano di Napoli prot. 3170 del 16 febbraio 2021. - Comunicazione di rigetto.*”; **b)** della Comunicazione del MIBACT – Direzione Generale Musei – Servizio II – Sistema Museale Nazionale, del 05.02.2021, avente ad oggetto “*Avviso pubblico per ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'articolo 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020 per il ristoro degli operatori nel settore delle mostre d'arte (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 18 novembre 2020). Preavviso di rigetto, ai sensi dell'articolo 10-bis, legge del 7 agosto 1990, n. 241*”; **c)** del Decreto MIBACT n. 527/2020 del 18/11/2020, nella parte in cui, all'art. 2 comma 8, prevede che “*...il contributo di cui al presente decreto non è cumulabile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi di cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183 comma 2 del decreto legge n. 34 del 2020 convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020*”; **d)** del Decreto MIBACT n. 931 DG-MU|14/12/2020 recante “*Avviso pubblico per ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'articolo*

183, comma 2, del decreto- legge n. 34 del 2020 per il ristoro degli operatori nel settore delle mostre d'arte.” nella parte in cui, all'art. 6 comma 4, prevede che “...il contributo di cui al presente Avviso non è cumulabile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi di cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183 comma 2 del decreto legge n. 34 del 2020 convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020”; e) del Decreto MIBACT n. 568/2020 del 07/12/2020; f) del provvedimento, di estremi e contenuto ignoti, recante l'elenco delle domande ammesse al contributo di cui all'Avviso pubblicato con il Decreto MIBACT N. 931 DG-MU|14/12/2020; g) di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, collegato, connesso e/o consequenziale, se ed in quanto lesivo degli interessi del ricorrente, ivi compresi, per quanto di ragione, 1) il Decreto MIBACT n. 297 del 26/06/2020; 2) il Decreto MIBACT DG-MU|07/08/2020|DECRETO 580 recante “Rettifica relativa all'Avviso pubblico per il riparto di quota parte del fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 26 giugno 2020)”; 3) il Decreto MIBACT DG-MU|07/08/2020|DECRETO 581 recante “Avviso pubblico per il riparto di quota parte del fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 26 giugno 2020)”; 4) il provvedimento recante l'elenco delle domande ammesse al contributo di cui all'Avviso pubblicato con il Decreto MIBACT DG-MU|07/08/2020|DECRETO 581.

**Per il consequenziale riconoscimento del diritto del ricorrente:**

- 1) in caso di accoglimento della domanda di annullamento dell'art. 2 comma 8 del D.M. 527/2020 e dell'art. 6 comma 4 dell'Avviso approvato con Decreto n. 931 del 14.12.2020, **all'ottenimento del ristoro di cui al DM 527/2020 e Avviso 931/2020 in cumulo con il contributo di cui al DM 297/2020 e relativo Avviso n. 581/2020**
- 2) **in subordine**, nel caso di accoglimento unicamente della domanda di annullamento del provvedimento del 17.02.2021, **alla ammissione al ristoro di cui al DM 527/2020 e Avviso n. 931/2020 e relativa possibilità di optare tra tale ristoro ed il contributo di cui al DM 297/2020 e Avviso 581/2020**

**PREMESSO CHE**

- la Cosmo Italy s.r.l., n.q. di gestore del Complesso Monumentale di Donnaregina - Museo Diocesano di Napoli, proponeva innanzi al Tar Lazio, Roma, ricorso che si riproduce testualmente:

**“ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA**  
**Ricorre la COSMO ITALY s.r.l. con sede legale in Piazzale Clodio 14, 00195 Roma e Unità locale in Napoli, al Largo Donnaregina snc (c.f. e p.iva 11281921004), n.q. di Gestore del Complesso Monumentale di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli con sede in Napoli al Largo Donnaregina snc, in persona del legale rapp.te p.t., Sig. Carlo Cosenza, nato a Napoli il 25/10/1943, CF CSNCRL43R25F839R, rapp.to e difeso in virtù di procura rilasciata su foglio separato e che si allega, dall'avv. Fabio Orefice (RFCFBA70H01F839B), con lo stesso elettivamente dom.to in Roma alla via Ulpiano n. 29 presso l'avv. Antonio Mollo (C.F. MLLNTN77M17D005U), con domicilio telematico all'indirizzo pec: [avv.orefice@pec.it](mailto:avv.orefice@pec.it) (fax n. 0815795651);**

**contro: il Ministero della Cultura (già Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo), in persona del Ministro p.t.;**

**avverso e per l'annullamento – previa sospensione e/o adozione delle idonee misure cautelari: a) del provvedimento del MIBACT – Direzione Generale Musei – Servizio II – Sistema Museale Nazionale, del 17.02.2021, avente ad oggetto “Avviso pubblico del 14 dicembre 2020, n. 931, di cui al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 18 novembre 2020, n. 527. - Nota del Museo Diocesano di Napoli prot. 3170 del 16 febbraio 2021. - Comunicazione di rigetto.”; b) della Comunicazione del MIBACT – Direzione Generale Musei – Servizio II – Sistema Museale Nazionale, del 05.02.2021, avente ad oggetto “Avviso pubblico per ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’articolo 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020 per il ristoro degli operatori nel settore delle mostre d’arte (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 18 novembre 2020). Preavviso di rigetto, ai sensi dell’articolo 10-bis, legge del 7 agosto 1990, n. 241”; c) del Decreto MIBACT n. 527/2020 del 18/11/2020, nella parte in cui, all'art. 2 comma 8, prevede che “...il contributo di cui al presente decreto non è cumulabile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi di cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183 comma 2 del decreto legge n. 34 del 2020 convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020”;**

*d) del Decreto MIBACT n. 931 DG-MU\14/12/2020 recante “Avviso pubblico per ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’articolo 183, comma 2, del decreto- legge n. 34 del 2020 per il ristoro degli operatori nel settore delle mostre d’arte.” nella parte in cui, all’art. 6 comma 4, prevede che “...il contributo di cui al presente Avviso non è cumulabile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi di cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’art. 183 comma 2 del decreto legge n. 34 del 2020 convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020”; e) del Decreto MIBACT n. 568/2020 del 07/12/2020; f) del provvedimento, di estremi e contenuto ignoti, recante l’elenco delle domande ammesse al contributo di cui all’Avviso pubblicato con il Decreto MIBACT N. 931 DG-MU\14/12/2020; g) di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, collegato, connesso e/o consequenziale, se ed in quanto lesivo degli interessi del ricorrente, ivi compresi, per quanto di ragione, 1) il Decreto MIBACT n. 297 del 26/06/2020; 2) il Decreto MIBACT DG-MU\07/08/2020\DECRETO 580 recante “Rettifica relativa all’Avviso pubblico per il riparto di quota parte del fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 26 giugno 2020”; 3) il Decreto MIBACT DG-MU\07/08/2020\DECRETO 581 recante “Avviso pubblico per il riparto di quota parte del fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 26 giugno 2020)”; 4) il provvedimento recante l’elenco delle domande ammesse al contributo di cui all’Avviso pubblicato con il Decreto MIBACT DG-MU\07/08/2020\DECRETO 581.*

***Per il consequenziale riconoscimento del diritto del ricorrente:***

- 1) ***in caso di accoglimento della domanda di annullamento dell’art. 2 comma 8 del D.M. 527/2020 e dell’art. 6 comma 4 dell’Avviso approvato con Decreto n. 931 del 14.12.2020, all’ottenimento del ristoro di cui al DM 527/2020 e Avviso 931/2020 in cumulo con il contributo di cui al DM 297/2020 e relativo Avviso n. 581/2020***
- 2) ***in subordine, nel caso di accoglimento unicamente della domanda di annullamento del provvedimento del 17.02.2021, alla ammissione al ristoro di cui al DM 527/2020 e Avviso n. 931/2020 e relativa possibilità di optare tra tale ristoro ed il contributo di cui al***

**DM 297/2020 e Avviso 581/2020**

**FATTO**

*La Cosmo Italy s.r.l. gestisce il Complesso Monumentale di Donnaregina - Museo Diocesano di Napoli, per conto della Arcidiocesi di Napoli, in virtù di convezione stipulata in data 20/11/2011 e registrata all'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Napoli, il 02/12/2020, al numero 2752/3.*

*In data 08/08/2020, presentava regolare domanda per partecipare al bando di cui al Decreto MIBACT DG-MU\07/08/2020\DECRETO 581, recante “Avviso pubblico per il riparto di quota parte del fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali (decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo del 26 giugno 2020)”. Il termine per l'inoltro delle domande scadeva il 22 agosto.*

*Con provvedimento del 06.11.2020, il ricorrente risultava assegnatario del contributo previsto, per un importo di € 29.373,14.*

*Il contributo in questione si riferiva all'**importo dei minori introiti derivanti dalla vendita dei biglietti nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 ed il 31 Maggio 2020, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.***

*L'erogazione dell'importo era prevista per il 30 Ottobre 2020, ma ad oggi ancora nessuno ristoro risulta pervenuto nelle casse della Cosmo Italy gestore del “Complesso Monumentale Donnaregina Museo Diocesano di Napoli”.*

*Il 14 Dicembre 2020, vale a dire oltre 4 mesi dopo la pubblicazione del precedente avviso e, soprattutto, dopo la scadenza del termine per presentare le relative istanze, il Ministero pubblicava un ulteriore Avviso pubblico, con Decreto n. 931/2020, per ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze su menzionato.*

*L'Avviso si basava sul Decreto MIBACT del 18 Novembre 2020 n.527, il quale stabiliva che la domanda di partecipazione era proponibile dagli istituti ed i luoghi della cultura dotati di personalità giuridica, la cui attività comprendeva l'organizzazione e l'ospitalità di mostre d'arte che avessero subito un calo di fatturato per **la cancellazione, l'annullamento, il rinvio, il ridimensionamento**, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID19 **di almeno una mostra d'arte in Italia o all'estero in calendario nel periodo tra il 1° ottobre ed il 31 dicembre o nel periodo compreso tra il 1° Giugno ed il 31 Dicembre dello stesso anno.***

*Tanto il Decreto 527/2020, all'art. 2, comma 8, quanto il relativo Avviso pubblico, all'art. 6*

comma 4, stabilivano però che il contributo in questione non fosse **cumulabile** con quello destinato al sostegno dei Musei e dei luoghi della cultura non statali, di cui al D.M. 26 Giugno 2020 e relativo avviso pubblico.

Ebbene, come si evidenzierà in maniera più dettagliata nel prosieguo, è tale previsione stessa ad essere illegittima poiché contraria alla legge, alla sua ratio e, in ogni caso, illogica e sproporzionata.

Ad ogni buon conto, il ricorrente presentava regolare domanda per ottenere la concessione del ristoro ex D.M. 527/2020, per un importo di € 89.044,16.

Del tutto inopinatamente, il MIBACT, con il preavviso di rigetto del 05/02/2021, comunicava che: “è emersa la seguente ragione ostativa all'accoglimento dell'istanza di contributo: - il richiedente in indirizzo risulta beneficiario del contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020. Come stabilito dall'articolo 2, comma 8 del D.M. 18 novembre 2020, n. 527, nonché dall'articolo 6, comma 4, dell'Avviso pubblico in oggetto, il contributo de quo è incompatibile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020”; per tale ragione, invitava il gestore del Complesso Monumentale Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli a presentare memorie o osservazioni in proposito. A tale comunicazione il Direttore per la gestione museale del Complesso di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli rispondeva contestando la decisione de qua ed evidenziando che “...Il Museo Diocesano di Napoli... chiede: - di essere ammesso al contributo previsto dal Decreto 527 del 18 novembre 2020 - Laddove dovesse essere ammesso al contributo previsto dal Decreto 527 del 18 novembre 2020, di rifiutare il contributo previsto dal decreto ministeriale 26 giugno 2020.”.

Ciò nonostante, il responsabile del procedimento rigettava le osservazioni del ricorrente, con la seguente motivazione “Come stabilito dall'articolo 2, comma 8 del D.M. 18 novembre 2020, n. 527, nonché dall'articolo 6, comma 4, dell'Avviso pubblico in oggetto, il contributo de quo non è cumulabile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze

*imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020. Al fine di evitare il configurarsi di detto cumulo, appare non ammissibile la domanda come presentata da codesto Museo, in quanto detto cumulo si realizzerebbe proprio in conseguenza dell'ammissione di codesto Museo al contributo di cui al D.M. in oggetto, non potendo sotto questo profilo rinvenirsi alcuna differenza tra "non cumulabilità" ed "incompatibilità" come rappresentato nella nota in oggetto. Ne consegue che le osservazioni presentate dalla S.V. nella richiamata nota del 15 febbraio 2021 non sono idonee a superare il motivo ostativo all'accoglimento della domanda, posto che, come evidenziato, la S.V. è già risulta già beneficiaria del contributo di cui al D.M. 297 del 26 giugno 2020, che risulta anche essere in corso di liquidazione.".*

*Dopo aver ribadito che, allo stato, il ricorrente non ha ottenuto neanche il contributo di cui al primo Avviso, non può contestarsi la decisione del Ministero poiché palesamente illegittima sotto svariati profili.*

*Al contempo, non ci si può esimere dal gravare la stessa previsione recata tanto nel Decreto 527/2020, all'art.2, comma 8, quanto nel relativo Avviso pubblico, all'art. 6 comma 4, laddove veniva stabilito che il contributo in questione non fosse cumulabile col contributo designato al sostegno dei Musei e dei luoghi della cultura non statali di cui al D.M. 26 Giugno 2020 e relativo avviso pubblico; e ciò, in quanto detta previsione è contraria sia al dettato della norma che ha previsto l'erogazione dei contributi in esame, che alla sua stessa ratio, oltrechè palesarsi illogica e sproporzionata.*

*Di qui la proposizione del presente gravame, il cui accoglimento è affidato ai seguenti*

#### **MOTIVI**

**A) IN MERITO AL DECRETO DEL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO DEL 18 NOVEMBRE 2020, N. 527, ART. 2 COMMA 8, ED ALL'AVVISO PUBBLICO DEL 14 DICEMBRE 2020, N. 931, ART. 6 COMMA 4, IN PARTE QUA.**

**1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 183, COMMA 2, DEL DECRETO-LEGGE N. 34 DEL 2020, CONV. IN L. N. 77/2020; D.L. N. 19/2020 CONV. IN L. N. 35/2020; D.L. N. 104/2020 CONV. IN L. N. 126/2020; D.L. 137/2020; D.M. 26.06.2020 N. 297; DECRETO MIBACT N. 581/2020; D.M. N. 527/2020 E DECRETO MIBACT N. 931/2020; L. 241/90. ECCESSO DI POTERE. ERRONEA E FALSA DETERMINAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO ED IN DIRITTO. ABNORMITA'.**

**VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA'. DISPARITA' DI TRATTAMENTO. ILLOGICITA' MANIFESTA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI FAVOR PARTECIPATIONIS. VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO. APODITTICITA' DELLA MOTIVAZIONE. TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.**

*Il Decreto n. 527/2020 e l'Avviso n. 931/2020 sono palesemente illegittimi nella parte in cui, rispettivamente all'art. 2 comma 8 ed all'art. 6 comma 4, prevedono la non cumulabilità del ristoro in esame con il contributo ex DM 297/2020.*

*A sostegno di tale doglianza vale la ratio stessa della norma da cui traggono origine i due benefici: l'art. 183 comma 2 del D.L. 34/2020 convertito in L. n. 77/2020.*

*Come già evidenziato, infatti, il D.L. in esame è stato emanato e poi convertito per adottare “Misure urgenti in materia ... sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; a tal fine, per quello che attiene all'odierno gravame, l'articolo 183, comma 2, dispone espressamente che “...è istituito un Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali... per l'anno 2020, destinato al sostegno ... dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, diversi da quelli di cui al comma 3. Il Fondo è destinato **altresì** al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19, di spettacoli, fiere, congressi e mostre. Con uno o più decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo ... sono stabilite le modalità di ripartizione e assegnazione delle risorse, tenendo conto dell'impatto economico negativo nei settori conseguente all'adozione delle misure di contenimento del Covid-19”.*

*Orbene, il sostegno ai musei non statali ed il ristoro delle perdite derivanti da annullamento di mostre e congressi, nella previsione normativa non sono misure alternative, ma concorrenti, avendo lo scopo di dare sostegno **urgente e concreto** al settore cultura (nel caso di specie, non statale) gravemente danneggiato dalle chiusure per l'emergenza COVID, sostenendo altresì i relativi posti di lavoro.*

*D'altronde, i contributi di cui al DM 297/2020 ed i ristori di cui al DM 527/2020, pur ponderando entrambi situazioni di oggettiva difficoltà che hanno avuto origine dalla nota pandemia, si riferiscono, con tutta evidenza, **a periodi temporali differenti**, a parziale copertura di perdite ammissibili aventi cause differenti.*

*E, difatti, se il DM 297/2020 rileva la “...necessità di attuare forme di sostegno per musei e degli altri luoghi della cultura non statali e di ristoro delle perdite derivanti dalle chiusure e*



dalla conseguente mancata bigliettazione, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, destinando una quota pari a 50 milioni di euro del Fondo Emergenze ex art. 183 comma 2 D.L. n. 34/2020, tra gli altri, ai musei diocesani, “...in misura proporzionale ai minori introiti derivanti dalla vendita di biglietti nel periodo dal 1° marzo 2020 al 31 maggio 2020...”, rispetto al medesimo periodo del 2019, diversamente, il DM 527/2020, nelle premesse enuncia che “...TENUTO CONTO del protrarsi della situazione emergenziale dovuta alla pandemia da COVID-19 e delle consequenziali misure di contenimento del contagio, che hanno significative ricadute sul settore delle mostre d'arte; **RITENUTO NECESSARIO disporre conseguentemente un ulteriore intervento di sostegno agli operatori nel settore delle mostre d'arte...**”, destinando una ulteriore “...quota, pari a euro 10 milioni per l'anno 2020, del Fondo emergenze ... di cui all'articolo 183, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34... al ristoro delle perdite subite dagli operatori a causa della cancellazione, dell'annullamento, del rinvio o del ridimensionamento di mostre d'arte in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid 19” e prevedendo che possono accedere a detto beneficio, tra gli altri, “...gli istituti e i luoghi della cultura dotati di personalità giuridica la cui attività comprenda l'organizzazione o l'ospitalità di mostre d'arte, che abbiano subito un calo di fatturato a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, e che abbiano cancellato, annullato, rinviato o ridimensionato almeno una mostra d'arte in calendario nel periodo compreso tra il 1° giugno 2020 e il 31 dicembre 2020...”.

Da quanto premesso consegue che:

- i) Differente è **la data di adozione** dei Decreti Ministeriali e dei relativi Avvisi con cui sono previsti i due benefici in questione: il primo DM è del 26 giugno ed il relativo avviso del 7 agosto (con termine per la presentazione della domanda previsto per il 22 agosto), il secondo DM è del 18 novembre ed il relativo Avviso è del 14 dicembre;
- ii) Diverse sono **le ragioni** dell'intervento pubblico di sostegno: il DM 297 è finalizzato a coprire i minori introiti derivanti dalla vendita di biglietti; il DM 527, invece, è destinato al ristoro delle perdite subite dagli operatori a causa della cancellazione, annullamento, rinvio o ridimensionamento di almeno una mostra d'arte;
- iii) *dulcis in fundo*, manifestamente differenti sono **i periodi** da coprire con i contributi/ristori disposti dai due provvedimenti: il DM 297 copre le perdite

*subite dal 1° marzo al 31 maggio 2020; il DM 527, invece, il calo di fatturato, per quanto riguarda gli operatori quali il ricorrente (istituti e luoghi di cultura la cui attività comprenda l'organizzazione o l'ospitalità di mostre d'arte), relativo al periodo compreso tra il 1° giugno ed il 31 dicembre 2020.*

*Ciò posto, appare assolutamente illogica la previsione, di cui all'art. 2 comma 8 del DM 527 ed all'art. 6 comma 4 dell'Avviso 931, che impone il divieto di cumulo tra i due contributi/ristori, considerata la ragion d'essere degli interventi in questione, come peraltro evidenziato dalla VII Commissione della Camera dei Deputati e riportato nell'incipit del documento del Servizio Studi, XVIII Legislatura, di sintesi della attività conoscitiva e di indirizzo all'uopo svolta dalla stessa Commissione: **“...a seguito dell'emergenza da Coronavirus (COVID-19), da marzo 2020 sono stati sospesi, su tutto il territorio nazionale, i servizi di apertura al pubblico degli istituti e luoghi della cultura... per fronteggiare gli effetti negativi derivanti da tale situazione, sono stati assunti diversi interventi volti a sostenere gli operatori del settore.”***

*Ebbene, la VII Commissione della Camera, dopo aver enumerato i molteplici interventi di emergenza tesi al contenimento della diffusione del virus, che hanno imposto sacrifici enormi al settore, ha individuato altresì le misure poste in essere per contrastare gli effetti del contenimento e per la ripresa ed il rilancio del settore.*

*In ambito nazionale i primi interventi specifici per fronteggiare l'emergenza epidemiologica del settore dei beni e delle attività culturali, sono stati previsti dal D.L. n.18/2020 del 17 marzo (decreto “Cura Italia”) e in parte sono stati rafforzati dal D.L n.34/2020 del 19 maggio (L. n. 77/2020) e dal D.L 104/2020 del 14 agosto (L. n. 126/2020), che a loro volta hanno introdotto **nuove previsioni** per favorire la ripresa e il rilancio del settore.*

*Successivamente, è intervenuto il D.L n.137/2020 del 28 ottobre (“Decreto ristori” - L.176/2020) in cui sono stati inseriti anche i contenuti dei D.L 149/2020, 154/2020, 157/2020. Ulteriori misure sono state, poi, adottate con la legge di bilancio 2021 L. n. 178/2020 e con il D.L n.183/2020: orbene, in nessuno dei citati provvedimenti viene previsto un divieto di cumulo come quello di cui al Decreto Ministeriale n.527/2020 (art. 2 comma 8) ed all'Avviso n. 931/2020 (art. 6 comma 4).*

*Ed ancora, va segnalato che, in merito alla possibilità di cumulare due differenti benefici a fondo perduto (ancorchè di differente tipologia rispetto a quelli oggetto del presente gravame), comunque previsti dai Decreti Legge adottati per fronteggiare l'emergenza*

COVID19, previsti dai decreti su menzionati, si è espressa l'Agenzia delle Entrate, con la risposta n.104 dell'11 febbraio 2021, affermando la legittimità del cumulo, **sia in considerazione della differente natura dei benefici in questione, sia perchè le normative che hanno istituito i relativi benefici non prevedono alcun divieto di cumulo.**

Peraltro, la stessa Direzione Generale Musei del Ministero ha evidenziato come la situazione ha comportato per il settore perdite che, ad oggi, non sono ancora quantificabili. Proprio per tale ragione sono state adottate le misure in questione, prevedendo ristori parametrati sui mancati introiti della "bigliettazione" e sulle ulteriori enormi perdite derivate dalla cancellazione di eventi specifici, quali le mostre d'arte che hanno comportato una differente, ulteriore e (come nel caso di specie, per il ricorrente) perdita di introiti ben più consistente ed invasiva, soprattutto in considerazione della dimensione dell'istituzione interessata.

Se ciò è vero, come lo è, non si comprende la ratio della previsione quivi contestata, recata all'art. 2 comma 8 del DM 527/2020 (e ribadita dall'art. 6 comma 4 dell'Avviso n. 931) che non consente di cumulare i due contributi/ristori, l'uno disposto per una ragione (la mancata vendita di biglietti) e con riferimento ad un periodo (1 marzo – 31 maggio 2020), l'altro erogato per tutt'altro motivo (la cancellazione di almeno una mostra d'arte) e riferita a periodo differente (1° giugno – 31 dicembre 2020).

E' palesemente illogica se non, addirittura, espressione di un evidente sviamento rispetto allo scopo che il Legislatore si era (e si è) prefigurato allorquando, con l'art. 183 comma 2 del D.L. n. 34/2020, ha istituito il Fondo di emergenza destinato al sostegno (tra gli altri) dei musei non statali ed ("**altresì**") al ristoro delle perdite derivate dall'annullamento (...) di mostre d'arte, travisando, con le disposizioni in questa sede impugnate, la lettera delle norma.

Il tutto, non senza considerare che a fronte della grave situazione economica provocata dall'emergenza Covid, la stessa Unione Europea e, nello specifico, la Commissione europea, ha adottato misure straordinarie, consentendo agli Stati membri di mettere in atto ogni misura straordinaria utile e necessaria a fronteggiare la conseguente crisi di liquidità del sistema.

In particolare, con la Comunicazione c(2020) n. 1863 del 19.03.2020, recante il "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19", così come modificata dalla Comunicazione C(2020)2215 del 3 aprile 2020, dalle Comunicazioni della Commissione "C(2020) 3156" del 08.05.2020, C(2020) 4509 del

29.06.2020, ha ritenuto opportuno che gli Stati membri adottassero misure per incentivare e sostenere le attività economiche nell'UE.

In questo contesto, mal si comprende la motivazione per cui il MIBACT, in palese contrasto con le previsioni di cui al D.L. 34/2020, convertito in L. 77/2020, abbia inteso porre una siffatta limitazione di accesso degli operatori ai contributi/ristori a valere sul Fondo di emergenza all'uopo istituito dall'art. 183 comma 2, imponendo un divieto di cumulo tra benefici affatto differenti nell'an, nel quomodo e nella ratio: divieto che, per contro, non trova albergo in nessuna disposizione legislativa all'uopo adottata.

E' evidente, quindi, l'illegittimità del D.M. 527/2020 e dell'Avviso n. 931/2020, nella parte in cui, rispettivamente agli artt. 2 comma 8 e 6 comma 4, dispongono che "... il contributo di cui al presente decreto (Avviso) non è cumulabile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi di cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183 comma 2, del decreto legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni nella legge n. 77 del 2020", con relativo, doveroso annullamento di tale illegittima previsione e conseguenziale riconoscimento del diritto del ricorrente ad accedere ad entrambi i contributi/ristori previsti dai DD.MM. nn. 297 e 527 del 2020 e relativi Avvisi nn. 581 e 931 del 2020.

Va da sé che la auspicata declaratoria di illegittimità della norma di cui all'art. 2 comma 8 del DM 527/2020 ed all'art. 6 comma 4 dell'Avviso n. 931/2020, travolgerebbe automaticamente, per effetto caducante, anche il provvedimento di rigetto del 17 febbraio 2020, in forza del quale è stato adottato.

**B) IN MERITO ALLA COMUNICAZIONE DEL 17.02.2021 RECANTE IL RIGETTO DELLA ISTANZA DI CONTRIBUTO DI CUI ALL' AVVISO PUBBLICO DEL 14 DICEMBRE 2020, N. 931, DI CUI AL DECRETO DEL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO DEL 18 NOVEMBRE 2020, N. 527.**

**2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.M. 527/2020 E DELL'AVVISO PUBBLICO N. 931 DEL 14.12.2020; ART. 183, COMMA 2, DEL DECRETO-LEGGE N. 34 DEL 2020, CONV. IN L. N. 77/2020; D.L. N. 19/2020 CONV. IN L. N. 35/2020; D.L. N. 104/2020 CONV. IN L. N. 126/2020; D.L. 137/2020; D.M. 26.06.2020 N. L. 241/90. ECCESSO DI POTERE. ERRONEA E FALSA DETERMINAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO ED IN DIRITTO. DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA. ABNORMITA'. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI**

**PROPORZIONALITA'. DISPARITA' DI TRATTAMENTO. ILLOGICITA' MANIFESTA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI FAVOR PARTECIPATIONIS. VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITA'. APODITTICITA' DELLA MOTIVAZIONE. TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.**

*Assodata la illegittimità del DM n. 527 e del relativo Avviso n. 931 nella parte in cui, rispettivamente all'art. 2 comma 8 ed all'art. 6 comma 4, prevedono la non cumulabilità del ristoro in esame con il contributo ex DM 297/2020, circostanza che porrebbe in non cale anche il provvedimento di rigetto del 17.02 e il preavviso del 05.02, va comunque evidenziata la illegittimità che, ex se, caratterizza il rigetto della domanda di ammissione al ristoro ex DM 527/2020, con obbligo in capo al Ministero di concedere al ricorrente, quanto meno, **la possibilità di optare** per tale beneficio ovvero per quello di cui al DM 297/2020 e relativo Avviso 581/2020, che rappresenta il risultato minimo rispetto alla interpretazione letterale del DM 527 e dell'Avviso 931,*

**D)** *In via preliminare, va rilevata l'assoluta erroneità del percorso logico da cui prende origine il rigetto notificato dal Ministero al ricorrente, che scaturisce da un evidente abbaglio a monte, commesso già in sede di comunicazione dei motivi ostativi.*

*Ed invero, sin dalla notifica del provvedimento del 05.02.2020 emerge palese l'errore della Direzione Generale Musei del MIBACT, secondo cui il ristoro in esame (ex DM 527 e Avviso 931), sarebbe "...incompatibile con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020, a valere sul Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020."*

*Ebbene, a fronte di tale nota recante il preavviso di rigetto dell'istanza, il ricorrente ha formulato ritualmente le proprie osservazioni, evidenziando come, sia il D.M. 527/2020 che il relativo avviso pubblico 931/2020, prevedono **unicamente la non cumulabilità** dei due contributi **e non già la "incompatibilità"**, come erroneamente sostenuto dalla Amministrazione.*

*La differenza è netta: il divieto di cumulo prevede che i due contributi non possono essere percepiti insieme; la (pretesa quanto insussistente) incompatibilità, **secondo il Ministero**, prevedrebbe la impossibilità (inammissibilità) a presentare la domanda per il secondo contributo, una volta ammessi al primo.*

*Orbene, fermo restando che lo stesso divieto di cumulo si palesa contra legem come ampiamente evidenziato nel primo motivo di gravame, in ogni caso, pur ammettendone per un momento la legittimità, non può che evidenziarsi come esso, così come interpretato dal MIBACT con il provvedimento di rigetto gravato, è lesivo dei diritti ed interessi dei richiedenti (nella specie, del ricorrente), illogico, sproporzionato, oltrechè lesivo del principio del favor participationis, di uguaglianza e della par condicio e del principio di irretroattività.*

*Ed, invero, non sfugge come il D.M. 527 sia stato adottato in epoca successiva rispetto al D.M. 297 ed al relativo Avviso Pubblico (che prevedeva, quale termine ultimo per la presentazione delle domande il 22 agosto 2020).*

*Ciò detto, ritenere che il contributo ex DM 527 sia incompatibile con quello ex DM 297, tanto che l'ammissione a quest'ultimo (primo in senso temporale) determini addirittura la "incompatibilità" in relazione al primo (secondo per epoca), significa **vincolare i soggetti che avevano richiesto il beneficio ex DM 297, rispetto ad un evento imprevedibile e futuro** (l'adozione del DM 527 e la previsione della possibilità di ottenere un contributo che copre eventi ulteriori e, soprattutto, un periodo di tempo più ampio e con un importo più elevato) **a scatola chiusa, senza dar loro alcuna possibilità di scelta, violando il principio in forza del quale una qualsiasi disposizione che sia sfavorevole rispetto ai diritti ed interessi dei destinatari, non può incidere in maniera retroattiva nella sfera giuridica dei medesimi.***

*Secondo l'interpretazione data dal MIBACT, il solo fatto che il ricorrente abbia presentato la domanda per il contributo ex DM 297 ed abbia ottenuto la relativa ammissione (**senza, peraltro, che abbia ancora ricevuto le relative somme**), gli impedirebbe sic et simpliciter di partecipare al secondo avviso, in forza di una previsione recata in quest'ultimo e ignota al momento della partecipazione alla prima procedura.*

*Ebbene, la lettera sia del DM 527 che dello stesso Bando (avviso 931/2020), non prevedono assolutamente la conseguenza sancita dal MIBACT.*

**Essi si limitano ad affermare che i due contributi non sono cumulabili tra loro.**

*Ciò, evidentemente, significa che **il soggetto richiedente è libero di partecipare ad entrambe le procedure e, una volta eventualmente ammesso ad entrambe, scegliere quale contributo accettare.***

**II)** *Del resto, a tale logica soluzione conduce, anzitutto, il dato letterale.*

*L'incompatibilità è quella "...condizione per cui due o più cose o situazioni sono tra loro in*

*contrasto e non compatibili l'una con l'altra, sicché non possono coesistere o conciliarsi...”*  
(www.treccani.it).

*Diversamente, sia l'art. 2, comma 8 del D.M. 527/2020, che l'art. 6 comma 4 del relativo Avviso pubblico (n. 931/2020), prevedono che “Il contributo di cui al presente decreto **non è cumulabile** con il contributo destinato al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali dal decreto ministeriale 26 giugno 2020”, laddove testualmente “cumulare” significa “mettere insieme più cose, facendone un cumulo; ammassare” (ancora una volta, www.treccani.it), quindi il divieto, come espressamente previsto dalla lettera del DM e dell'Avviso, presuppone la impossibilità a fare cumulo, a godere di entrambi i benefici, non già la impossibilità a presentare domanda per entrambi ed eventualmente optare per uno di essi, così come apoditticamente assunto dal MIBACT nel provvedimento opposto.*

*III) Peraltro, l'art. 8 del bando 931/2020 espressamente disciplina il “rigetto delle istanze” prevedendo tale sanzione (rigetto o inammissibilità) solo per quelle “...presentate dai soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 del presente Avviso... nel caso di parziale o incompleto invio della documentazione predisposta e resa disponibile sulla piattaforma online della Direzione generale Musei, ai sensi dell'articolo 5 dell'Avviso”.*

*Soprattutto, lo stesso articolo 2 del DM 527, che regola la “Presentazione delle domande e erogazione dei contributi”, è strutturato in modo chiaro ed inequivocabile: ai commi 1 e 2 individua gli operatori che “possono presentare domanda di contributo”; al comma 3 individua i requisiti che devono possedere coloro i quali possono presentare la domanda; ai commi 4 e 5 specifica le modalità di presentazione delle domande; al comma 6 i criteri di ripartizione dei fondi; al comma 8 dispone il divieto di cumulo in questione.*

*Ubi lex voluit, dixit.*

*La lettura logico-sistematica della norma in esame è lampante: anche l'operatore che ha fatto domanda per il contributo ex DM 297 del 26 giugno 2020 può presentare la domanda, salvo non potere “cumulare” (“mettere insieme”, “ammassare”) i due benefici, vale a dire, ottenerli materialmente insieme.*

*Diversamente argomentando, accogliendo la tesi della Direzione Generale Musei Servizio II Sistema Museale Nazionale del MIBACT, si creerebbe un grave vulnus per quegli operatori che, a seguito della pubblicazione del primo Avviso (quello ex DM 297/2020), avendo partecipato ad esso per ottenere un contributo di un determinato importo, si vedrebbero preclusa – a scatola chiusa – la possibilità di partecipare al secondo Avviso (ex DM 527)*

che, almeno nel caso del ricorrente, avrebbe garantito un contributo di importo superiore. In tutto, non solo “al buio”, ma senza neanche stabilire un tetto massimo di contributo ottenibile.

**IV)** Non v'è chi non veda l'abnormità di una siffatta ipotesi che, peraltro, contrasterebbe con la ratio stessa dei contributi in esame.

Ed invero, non va dimenticato che sia il beneficio ex DM 297 che quello previsto dal DM 527, traggono origine dal D.L. 34/2020 recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” e, in particolare, dall'articolo 183, comma 2, secondo cui “...è istituito un Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali, con una dotazione di 210 milioni di euro per l'anno 2020, destinato al sostegno ... dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, diversi da quelli di cui al comma 3. Il Fondo è destinato altresì al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19, di spettacoli, fiere, congressi e mostre. Con uno o più decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di ripartizione e assegnazione delle risorse, tenendo conto dell'impatto economico negativo nei settori conseguente all'adozione delle misure di contenimento del Covid-19”.

La norma è contenuta nel D.L. 34/2020, con il quale il Presidente della Repubblica, “CONSIDERATA la straordinaria necessità ed urgenza di stabilire misure in materia ... di sostegno alle imprese, al lavoro ed all'economia, in materia di politiche sociali nonché misure finanziarie, fiscali e di sostegno a diversi settori in connessione all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, ha tra l'altro disposto la istituzione del Fondo in esame, a sostegno del “comparto cultura”, proprio allo scopo di fronteggiare i gravi danni economici patiti dagli operatori del settore a seguito delle chiusure imposte dall'emergenza COVID, per cercare per quanto possibile di “salvare” operatori e posti di lavoro.

Se questa è la ratio (e lo è), va da sé come il divieto di cumulo (che pure, si ribadisce, è illegittimo per i motivi che si affronteranno nel prosieguo), non può certo significare impedimento ab origine a richiedere entrambi i contributi, salvo poi poter optare per quello di importo maggiore, allo scopo proprio di limitare al massimo i danni conseguenti le chiusure imposte per l'emergenza, soprattutto in considerazione dello sfalsamento temporale



con cui sono stati adottati i due Decreti (n. 297 del 26.06 e n. 527 del 18.11)!

*V) Del resto, anche in altre fattispecie in cui è previsto il divieto di cumulo, lo stesso innanzitutto è determinato ab origine dalla legge (così da mettere in condizioni l'interessato di conoscere preventivamente le proprie sorti) e non già dal D.M. attuativo e, in ogni caso, laddove è prevista la incompatibilità, il legislatore ha concesso comunque all'interessato la possibilità di optare.*

*Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dall'art. 5 comma 11 del D.L. 78/2010, conv. in L. 122/2010, secondo cui, espressamente, "...chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di una indennità di funzione, **a sua scelta...**" ovvero alla ipotesi disciplinata dall'art. 69 comma 4 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) secondo cui "...il consiglio delibera definitivamente e, ove ritenga sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, invita l'amministratore a rimuoverla o ad esprimere, se del caso, la opzione per la carica che intende conservare".*

*Del resto, anche a voler accogliere la tesi della Amministrazione, in ogni caso l'incompatibilità, nel nostro Ordinamento è sempre una situazione da risolvere nel momento in cui essa sorge - nel caso di specie al momento della materiale erogazione dei fondi - non potendo mai costituire una situazione giuridica o fattuale impeditiva a priori, che possa limitare diritti e facoltà, altrimenti sarebbe incostituzionale in quanto limitativa delle libertà fondamentali, violando peraltro il principio di irretroattività.*

*VI) Al più, quindi, sarebbe stato logico e comprensibile il rigetto tout court, laddove la incompatibilità fosse stata predeterminata e resa nota dalla legge dalla norma istitutiva del Fondo in esame.*

*Per contro, l'art. 183 comma 2 del D.L. 34/2020 (conv. in L. 77/2020) prevede l'istituzione del "...Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali... destinato al sostegno... dei musei ed altri istituti e luoghi di cultura... diversi da quelli di cui al comma 3 (non statali, n.d.s.)...", e poi dispone espressamente che lo stesso Fondo "...è destinato **altresi** al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento ... di congressi e mostre...", demandando ai successivi il riparto nel quantum delle risorse.*

*VII) Nel caso di specie, quindi, poiché il D.L. 34 istituisce il Fondo e lo destina sia al sostegno (tra gli altri) dei musei non statali, come il ricorrente, che al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento di mostre e congressi, e considerato che il DM 527 ed il relativo Avviso (931) prevedono unicamente il divieto di cumulo dei due benefici, il Ministero*

avrebbe dovuto accogliere le osservazioni formulate dal ricorrente in sede di comunicazione di preavviso di rigetto: vale a dire, ammettere quanto meno la possibilità di optare per l'uno o l'altro beneficio, secondo la propria convenienza e nel rispetto della ratio della previsione sottesa (l'art. 183 comma 2 del D.L. 34/2020), finalizzata a dare sostegno agli operatori che abbiano subito perdite in conseguenza della emergenza COVID, allo scopo di salvaguardare le realtà imprenditoriali culturali e i relativi posti di lavoro.

E' palese, quindi, la illegittimità del rigetto della istanza del ricorrente tesa all'ammissione al contributo ex DM 527/2020 e Avviso n. 931/2020, dovendo, quanto meno, ammettersi la possibilità di optare per questo ristoro, ovvero per quello di cui al DM 297/2020.

### **C) IN MERITO A TUTTI GLI ATTI OGGETTO DEL PRESENTE GRAVAME**

#### **3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 3 COMMA 4 L. 07.08.1990 N. 241 E ART. 37 C.P.A. (D.LGS. 104/2010). ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.**

I provvedimenti impugnati non recano l'indicazione del termine e dell'autorità cui proporre ricorso.

In tal modo, in palese violazione della norma rubricata, si è indotto il ricorrente nel cd. "errore scusabile" che ne consente (recte, impone), secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, la rimessione in termini.

La mancata indicazione degli elementi testualmente richiamati dall'art. 3 comma 4 della L. n. 241/90, impedendo all'amministrato di conoscere termini e modalità per adire la competente Autorità Giudiziaria onde ottenere tutela contro un eventuale atto lesivo della P.A., costituisce, dunque, una grave limitazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito, dal momento che la mancata produzione del gravame trova ragione, non in una sua colpevole inerzia (la quale soltanto potrebbe giustificare una decadenza), ma, al contrario, in un errore clamorosamente ed ingiustificatamente indotto dall'Amministrazione decidente.

Chiara è sul punto la Giurisprudenza, secondo cui "La mancata osservanza della norma, dettata dall'art. 3, comma 4, della L. n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, che impone di indicare, <in ogni atto notificato al destinatario> l'autorità a cui è possibile ricorrere contro l'atto stesso e il relativo termine, non può considerarsi una mera irregolarità priva di ogni effetto; deve ritenersi, infatti, che la violazione della disposizione in esame renda rilevante sul piano processuale l'eventuale scusabilità

*dell'errore in cui sia incorso il ricorrente” (Cons. Stato, Sez. V, 31.03.03, n. 501; v. anche Cassazione civile, Sez. III, 25.07.2000, n. 9725 e Sez. Unite, 18.05.2000, n. 362). Sul punto giova ricordare anche la consolidata Giurisprudenza Costituzionale che, a partire dalla storica sentenza n. 364/88, ha ritenuto non punibile la ignorantia legis, qualora il cittadino sia stato indotto in errore dal una situazione di incertezza creata dall’Amministrazione competente.*

*In tal modo, in palese violazione della norma rubricata, si è indotto il ricorrente nel cd. “errore scusabile”.*

### **ISTANZA ISTRUTTORIA**

*Alla luce delle argomentazioni esposte nei motivi di gravame, appare quanto mai necessario l'acquisizione degli atti istruttori preordinati, collegati e connessi alla adozione del D.M. 527/2020, allo scopo di valutare le ragioni che hanno indotto il Ministero ad inserire la disposizione di cui all'art. 2 comma 8 (reiterata dall'art. 6 comma 4 dell'Avviso n. 931/2020), con espressa riserva di formulare motivi aggiunti, laddove necessari, in esito alla materiale conoscenza degli stessi.*

*E' evidente che per il corretto e pieno esercizio del diritto di difesa della ricorrente, essendo la decisione del Ministero allo stato assolutamente incomprensibile ed illogica e, soprattutto, non trovando alcuna corrispondenza nelle disposizioni di legge che hanno istituito il Fondo di emergenza (art. 183 comma 2 D.L. 34/2020 conv. In L. 77/2020), non si può prescindere dall'esame degli atti preparatori rispetto alla adozione del DM 527/2020 al fine di valutare la logicità, ragionevolezza e congruità della decisione finale, tanto negativamente incidente sulla ricorrente.*

*Pertanto, ai fini di una corretta istruzione della controversia e per consentire di conoscere appieno del contegno della P.A., si chiede che l'Ecc.mo Tribunale ordini all'Amministrazione che, nel costituirsi in giudizio, depositi tutti i documenti utili e rilevanti in relazione alla definizione del presente gravame ed in particolare, laddove sussistenti gli atti istruttori dei competenti uffici ministeriali e preparatori rispetto alla adozione del DM 527/2020 e relativo Avviso n. 931/2020.*

*Ove l'Amministrazione non provveda all'adempimento, si chiede che il Presidente ovvero un magistrato da lui delegato ne ordini l'acquisizione ex art. 65 D.Lgs. 104/2010.*

*Con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'esame della documentazione depositata.*

## **ISTANZA CAUTELARE**

*Il fumus traspare dai motivi di ricorso.*

*Il danno grave ed irreparabile è in re ipsa, laddove si consideri la natura e le motivazioni dei due contributi/ristori in questione e, soprattutto, la ratio della normativa che li ha istituiti. Per una realtà come il Complesso Monumentale di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli, l'emergenza Covid 19, le conseguenti chiusure al pubblico, l'annullamento di molti eventi quali le mostre d'arte, visto il bilancio dell'anno 2020 e i relativi costi di gestione, rappresentano un rischio elevatissimo per la sopravvivenza stessa dell'istituto e dei relativi posti di lavoro.*

*Ed invero, non possono obliarsi le ragioni sottese alla convenzione sottoscritta tra la Arcidiocesi di Napoli (proprietaria del complesso) e la Cosmo Italy s.r.l.. Senza tale atto, infatti, la Arcidiocesi non potrebbe, con le proprie risorse economiche ed umane, garantire l'apertura e prosecuzione delle attività culturali del Complesso Museale. La convenzione con Cosmo Italy ha garantito la possibilità di rivitalizzare questa non grande, ma certamente strategica per il tessuto economico, culturale e sociale cittadino, realtà rappresentata dal Museo Diocesano e dall'intero Complesso di Donnaregina. Il mancato rapido accesso ai contributi e ristori in esame, pur consentendo gli stessi di coprire solo una parte delle gravi perdite patite per l'emergenza pandemica, costituirebbe un rischio incalcolabile per la sussistenza del Complesso, con gravissime ripercussioni sia lavorative che sociali e culturali, tanto per la ricorrente, quanto per i dipendenti e per la città.*

*Pertanto, pur vertendo la controversia su somme di danaro, è evidente che il mancato intervento cautelare, dati gli importi in gioco, comporterebbe un gravissimo ritardo nell'accesso ai benefici in esame, con duro contraccolpo sulla prosecuzione e riapertura dell'attività.*

*E', pertanto, giocoforza necessario un intervento del Collegio, mediante l'adozione di ogni misura cautelare ritenuta idonea, al fine di salvaguardare la esistenza futura del Complesso Monumentale di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli.*

*E ciò, quanto meno in relazione alla possibilità di optare per il contributo di cui al DM 527/2020 rispetto a quello ex DM 297/2020, oggetto della domanda subordinata proposta dal ricorrente.*

*Si confida, pertanto, nell'accoglimento dell'istanza cautelare proposta.*

**RICHIESTA DI DEFINIZIONE DEL GIUDIZIO CON SENTENZA**

### **SUCCINTAMENTE MOTIVATA**

*La natura del ricorso e la materia del contendere consigliano la definizione del giudizio con sentenza succintamente motivata, ipotesi cui si presta sin d'ora adesione, profilo che è ulteriormente rafforzato dalla sussistenza di una evidente manifesta fondatezza della questione.*

### **P.Q.M.**

*Previa adozione delle idonee misure cautelari, si conclude per l'accoglimento del ricorso, con ogni consequenziale statuizione in favore del ricorrente.*

*Vittoria di spese e competenze, oltre IVA, CPA e Spese generali (15%) e refusione del contributo unificato, da attribuirsi al sottoscritto Avvocato antistatario.*

*Valore indeterminabile.*

*Napoli*

*Avv. Fabio Orefice”*

- Il ricorso, recante R.G. 4674/2021, veniva assegnato alla Sezione II Quater che fissava la Camera di Consiglio del 19.05.2021, per la discussione dell'istanza cautelare proposta.

- Con Ordinanza n. 5852/2021 del 19.05.2021, il Collegio “*Ritenuto di acquisire una relazione di documentati chiarimenti sui fatti di causa nei termini indicati in dispositivo*”, disponeva “*...che l'amministrazione resistente espleti l'incombente indicato in motivazione entro il 9.6.2021...*”, fissando “*...per il prosieguo della trattazione dell'istanza cautelare la camera di consiglio del 15.6.2021...*”.

- In adempimento all'ordinanza istruttoria, in data 27.05.2022, l'Amministrazione depositava in giudizio una serie di documenti. In particolare, dal “*foliaro*” della Avvocatura, emerge che gli atti versati erano i seguenti: “*relazione della Amministrazione; all.1 Comunicazione di rigetto; all.2 Risposta al preavviso di rigetto; All.3 Preavviso di rigetto; all.4 Autodichiarazione presentata in allegato alla domanda; all.5 Avviso pubblico 931; all. 6 DM 568 del 07 gennaio 2021; all. 7 DM 527 del 18 novembre 2020*”.

- Alla luce della documentazione de qua, veniva fissata l'udienza pubblica del 21.12.2021, all'esito della quale il Collegio, **con la sentenza n. 1365/2022, accoglieva il primo motivo di ricorso, dichiarando assorbiti gli altri.**

In particolare, affermava che “*le previsioni impugnate sono illegittime e vanno annullate, con rilievo di illegittimità e statuizione di annullamento anche della consequenziale determinazione di esclusione del 17.2.2021 (non occorrendo, peraltro, passare all'esame dei*

*motivi sub II e III, formulati in via logicamente subordinata; v. pag. 11 ric., in cui si sostiene che l'“auspicata declaratoria di illegittimità” delle previsioni in questione “travolgerebbe automaticamente, per effetto caducante, anche il provvedimento di rigetto [...], in forza del quale è stato adottato”; con il secondo e il terzo mezzo si prospettano, infatti, vizi propri del diniego).”.*

- Avverso tale decisione, proponeva appello il Ministero.

**Solo in sede di gravame**, il Ministero della Cultura depositava due elenchi recanti ammessi ed esclusi al contributo in esame e, quindi, eccepiva la violazione del contraddittorio in primo grado, per mancata notifica ai controinteressati.

- E' opportuno precisare che gli elenchi sono risalenti alla fine di marzo 2021 e pubblicati il 12 aprile dello stesso anno e che in sede di adempimento alla istruttoria disposta dal Collegio con l'ordinanza n. 5852/2021 il Ministero si è ben guardato dal depositare gli elenchi de quibus o dal rilevare alcunchè in proposito, con ciò dimostrando l'irrilevanza di tali elenchi rispetto all'esito della assegnazione dei contributi.

Ad ogni buon conto, né il DM 527/2020, né il relativo avviso n. 931/2020 fanno cenno alcuno alla ipotesi di pubblicazione di elenchi di ammessi e/o esclusi, limitandosi semplicemente a prevedere che, all'esito della presentazione delle richieste di ammissione al beneficio, “L'erogazione dei contributi è disposta dalla Direzione Generale Musei entro trenta giorni dal termine di scadenza per la presentazione delle domande”; inoltre, come ribadito, il DM e l'Avviso non prevedono la pubblicazione di alcun elenco (e, tanto meno, graduatoria).

**Tutto ciò rende palese come non vi fosse alcun obbligo in capo ai richiedenti di verificare l'avvenuta pubblicazione o meno di detti elenchi, non potendo, pertanto, far nascere effetti di conoscenza dalla mera pubblicazione, senza la notifica ad hoc. Ciò è tanto più vero, laddove si consideri che, nello stesso caso del ricorrente, il Ministero ha adottato un atto specifico e diretto, relativo alla sola posizione del Museo Diocesano di Napoli, senza alcuna indicazione di eventuali controinteressati e, soprattutto, senza alcun riferimento all'esclusione da futuri e mai individuati elenchi.**

- Con la sentenza n. 4303/2022, la Sez. VI del Consiglio di Stato ha ritenuto che *“la procedura di riparto del contributo... si è conclusa ... con la pubblicazione, in data 12 aprile 2021 (prima della notifica del ricorso), del decreto n. 326 recante l'elenco dei beneficiari ammessi; - in ragione della limitata disponibilità delle risorse da ripartire, i beneficiari proquota delle risorse del fondo, devono qualificarsi controinteressati sopravvenuti (rispetto*

*all'atto di esclusione) in quanto destinati (o potenzialmente destinati) ad essere incisi, in caso di accoglimento del ricorso, dalla proporzionale riduzione dei contributi ricevuti, in ragione della necessità di rispettare i limiti finanziari del plafond stanziato; - il processo di primo grado avrebbe dunque dovuto svolgersi in contraddittorio con tutti i predetti beneficiari; - ne consegue l'irrimediabile nullità della sentenza impugnata e la necessaria rimessione al giudice di primo grado per l'integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 105 c.p.a., davanti al quale il procedimento andrà riassunto secondo le disposizioni processuali; - spetterà al giudice di primo grado decidere, nella pienezza del contraddittorio, se l'elenco degli ammessi': i) debba equipararsi ad un «provvedimento» recante la graduatoria definitiva di una «procedura concorsuale» (un atto quindi che consegue ad una valutazione più ampia rispetto a quelle compiute in sede di adozione della lex specialis e dei successivi atti endoprocedimentali), con conseguente applicazione del consolidato principio giurisprudenziale, secondo cui la mancata tempestiva impugnativa della graduatoria di merito comporta l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso avverso il provvedimento di esclusione della medesima procedura; ii) oppure debba qualificarsi come atto meramente ricognitivo delle risultanze istruttorie eseguite in attuazione della legge e del decreto ministeriale, con la conseguenza che (fermo restando la necessità di integrare il contraddittorio) non sussisteva l'onere di impugnazione dello stesso, in quanto l'eventuale annullamento dell'atto di esclusione avrebbe comunque comportato l'automatica caducazione dell'atto finale... P.Q.M.... dichiara la nullità della sentenza impugnata e rimette la causa al primo giudice". Il Consiglio di Stato, quindi, ha demandato a Codesto Ecc.mo Collegio la decisione in merito alla natura degli elenchi de quibus e, in particolare, se essi rivestono natura provvedimentale o di mero atto ricognitivo.*

- Fermo tutto quanto sin qui evidenziato, in proposito, va rimarcato che solo all'esito della notifica dell'appello, avvenuta in data 19.04.2022, la Cosmo Italy, gestore del Museo Diocesano di Napoli, ha avuto conoscenza, ad ogni eventuale effetto, della sussistenza e pubblicazione degli elenchi in questione e della altrettanto eventuale esistenza di controinteressati, tant'è che, con autonomo ricorso proposto innanzi a Codesto Ecc.mo Consesso, al quale si chiede sin d'ora riunirsi il presente gravame per connessione oggettiva e soggettiva, per la trattazione congiunta, ha impugnato gli elenchi in esame. Ciò, nel caso in cui, pur non essendo espressamente prevista dal DM 527 o dal relativo avviso n. 931 l'adozione di detti elenchi e non essendoci alcuna finalità giuridica o logica che tali atti

possano soddisfare o cui essere preordinati (essendo quindi evidente il loro valore “*meramente ricognitivo delle risultanze istruttorie eseguite in attuazione della legge e del decreto ministeriale*”), si dovesse ritenesse che possano avere natura provvedimentoale, del resto assolutamente atipica e non prevista da alcuna norma.

- Tutto ciò premesso ribadendo nella presente sede tutte le deduzioni e le allegazioni di cui al ricorso introduttivo, R.G. 4674/2021, proposto innanzi al Tar Lazio, Roma come sopra trascritte, la Cosmo Italy s.r.l., nella specificata qualità, in persona del legale rapp.te p.t.

### **RICORRE IN RIASSUNZIONE**

**Innanzi a Codesto On.le TAR Lazio - Roma il quale, preso atto dell'illegittimità degli atti gravati e del colpevole comportamento delle Amministrazioni resistenti, in accoglimento del ricorso proposto, voglia così provvedere:**

### **ISTANZA CAUTELARE**

Il fumus traspare dai motivi di ricorso.

Il danno grave ed irreparabile è in re ipsa, laddove si consideri la natura e le motivazioni dei due contributi/ristori in questione e, soprattutto, la ratio della normativa che li ha istituiti. Per una realtà come il Complesso Monumentale di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli, l'emergenza Covid 19, le conseguenti chiusure al pubblico, l'annullamento di molti eventi quali le mostre d'arte, visto il bilancio dell'anno 2020 e i relativi costi di gestione, rappresentano un rischio elevatissimo per la sopravvivenza stessa dell'istituto e dei relativi posti di lavoro.

Ed invero, non possono obliarsi le ragioni sottese alla convenzione sottoscritta tra la Arcidiocesi di Napoli (proprietaria del complesso) e la Cosmo Italy s.r.l.. Senza tale atto, infatti, la Arcidiocesi non potrebbe, con le proprie risorse economiche ed umane, garantire l'apertura e prosecuzione delle attività culturali del Complesso Museale. La convenzione con Cosmo Italy ha garantito la possibilità di rivitalizzare questa non grande, ma certamente strategica per il tessuto economico, culturale e sociale cittadino, realtà rappresentata dal Museo Diocesano e dall'intero Complesso di Donnaregina. Il mancato rapido accesso ai contributi e ristori in esame, pur consentendo gli stessi di coprire solo una parte delle gravi perdite patite per l'emergenza pandemica, costituirebbe un rischio incalcolabile per la sussistenza del Complesso, con gravissime ripercussioni sia lavorative che sociali e culturali, tanto per la ricorrente, quanto per i dipendenti e per la città.

Pertanto, pur vertendo la controversia su somme di danaro, è evidente che il mancato



intervento cautelare, dati gli importi in gioco, comporterebbe un gravissimo ritardo nell'accesso ai benefici in esame, con duro contraccolpo sulla prosecuzione e riapertura dell'attività, soprattutto alla luce della lunga trafila giudiziaria, determinata dal comportamento processuale poco trasparente e collaborativo del Ministero.

E', pertanto, giocoforza necessario un intervento del Collegio, mediante l'adozione di ogni misura cautelare ritenuta idonea, al fine di salvaguardare la esistenza futura del Complesso Monumentale di Donnaregina, Museo Diocesano di Napoli.

**Si confida, pertanto, nell'accoglimento dell'istanza cautelare proposta.**

### **RICHIESTA DI DEFINIZIONE DEL GIUDIZIO CON SENTENZA**

#### **SUCCINTAMENTE MOTIVATA**

La natura del ricorso e la materia del contendere, alla luce della sentenza n.1365/2022 già pronunciata in argomento da Codesto On.le Collegio, consigliano la definizione del giudizio con sentenza succintamente motivata, ipotesi cui si presta sin d'ora adesione, profilo che è ulteriormente rafforzato dalla sussistenza di una evidente manifesta fondatezza della questione.

#### **ISTANZA PER LA NOTIFICA MEDIANTE PUBBLICI PROCLAMI EX ARTT. 41 CO. 4 CPA E 150 E 151 C.P.C.**

Alla luce di quanto rilevato dal Consiglio di Stato nella Sentenza n. 4303/2022, il presente atto viene notificato ad almeno uno dei controinteressati presenti negli elenchi pubblicati con i Decreti della DG Musei del Ministero della Cultura nn. 326, 282 Allegati A01 e A02.

Poichè, però, come indicato dal Consiglio di Stato, nel rispetto del principio del contraddittorio il presente ricorso in riassunzione andrebbe notificato a tutti i soggetti potenzialmente controinteressati, visto il numero degli ammessi al beneficio in questione inseriti nei suddetti elenchi, è fuor di dubbio che la notifica del ricorso nei modi ordinari è difficilmente impraticabile o comunque oltremodo gravosa, oltre a poter risultare incompleta o comunque dilatare notevolmente i tempi processuali e, inoltre, potrebbe essere inidonea allo scopo, non potendo invocarsi un onere di diligenza media in capo al potenziale convenuto a che prenda costantemente visione degli strumenti di pubblicazione tradizionali (G.U., FAL, ecc.);

Peraltro, la adozione e pubblicazione degli elenchi in esame pur, come più volte ribadito, non essendo prevista né dal DM 527, né dall'Avviso n. 931, è comunque stata effettuata sul sito web dell'Amministrazione.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, quindi, l'onere di integrazione del contraddittorio, può essere assolto mediante notificazione per pubblici proclami da effettuare con pubblicazione sul sito web dell'Amministrazione resistente di copia integrale del ricorso e del relativo provvedimento autorizzatorio, in uno all'elenco dei controinteressati.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 41 comma 4 cpa e 150 e 151 cpc, il Presidente dell'Tribunale adito, può prescrivere ed autorizzare la notifica in modo diverso da quello stabilito dalla legge, prescrivendo la forma più idonea in ragione della sussistenza di particolari circostanze e/o esigenze di maggiore celerità;

Ciò posto, il ricorrente fa istanza

al Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma, affinché, verificati i presupposti di fatto per l'applicazione del combinato disposto degli artt. 41 comma 4 cpa e 150 e 151 cpc, voglia autorizzare la notifica per pubblici proclami nei confronti dei possibili controinteressati, e in particolare affinché voglia così provvedere:

a) autorizzare la notifica del ricorso ai controinteressati/litiscorsorti, dai individuarsi in tutti i soggetti presenti negli elenchi Allegati A01 e A02 pubblicati con i Decreti della DG Musei del Ministero della Cultura nn. 326, 282, mediante pubblicazione del ricorso sul sito internet istituzionale del Ministero della Cultura, dedicato alla comunicazione degli atti di notifica.

#### **P.Q.M.**

Previa adozione delle idonee misure cautelari, si conclude per l'accoglimento del ricorso, con ogni consequenziale statuizione in favore del ricorrente.

Vittoria di spese e competenze, oltre IVA, CPA e Spese generali (15%) e refusione del contributo unificato, anche alla luce del comportamento processuale dell'Amministrazione resistente, da attribuirsi al sottoscritto Avvocato antistatario.

*Valore indeterminabile.*

Napoli

Avv. Fabio Orefice