

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO ROMA**

**ATTO DI COSTITUZIONE IN GIUDIZIO**

**a seguito di istanza di trasposizione del ricorso straordinario con istanza cautelare  
in sede giurisdizionale**

(art. 10 del D.P.R. n. 1199/1971 e art. 48 del D.Lgs. n. 104/2010)

nell'interesse della società **LEVANTE S.r.l.** (codice fiscale e partita IVA 04820420489), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig.ra Carla Chiamenti, con sede legale in Roma, Via L. Settembrini n. 9, (nel prosieguo, per brevità, la "*Ricorrente*"), rappresentata e difesa disgiuntamente nel corso del presente giudizio dagli Avv.ti Bruno della Ragione (codice fiscale DLLBRN44T29F205N), Giuseppe Giunta (codice fiscale GNTGPP60C25G273W) del Foro di Roma, con studio in Roma Via L. Settembrini n. 30, nonché dal Prof. Avv. Gaetano Armao, del Foro di Palermo (c.f. RMAGTN62A14G73D) e l'Avv. Enrico Mormino del Foro di Roma (c.f. MRMNRC70T24G273N), giusta procura speciale rilasciata su foglio separato, i quali dichiarano di voler ricevere gli avvisi e le comunicazioni di cui all'art. 136 del d.lgs. n. 104/2010 al seguente numero di fax +39 0681156898 ed elettivamente domiciliata presso il seguente domicilio digitale: [brunodellaragione@ordineavvocatiroma.org](mailto:brunodellaragione@ordineavvocatiroma.org), che ha ritualmente proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - *Ricorrente* -

**CONTRO**

**MINISTRO DELLA CULTURA**, in persona del Ministro pro tempore presso la sede del Ministero in Roma, Via del Collegio Romano n. 27, codice fiscale 80188210589, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

**MINISTERO DELLA CULTURA-Direzione generale Cinema**, in persona del Dirigente generale *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza Santa Croce di Gerusalemme, 9/A, codice fiscale 80188210589, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la

stessa domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

**CONSIGLIO SUPERIORE DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO**, in persona del titolare della carica di Presidente, c/o Ministero della Cultura, in Roma, Piazza Santa Croce di Gerusalemme, 9/A, codice fiscale 80188210589; rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12

- *Resistenti* -

### **E NEI CONFRONTI DI**

**ESTRA DIGITAL S.r.l.** (codice fiscale e partita I.V.A. 13255941000) in persona del legale rappresentante p,v tempore, Massimo Bartoccini, con sede in Via L. Settembrini n.30, rappresentata e difesa dall'Avv. Andrada Ilie (C.F LIINRD92L42Z129J) del Foro di Perugia ed elettivamente domiciliata presso il seguente domicilio digitale [andrada.ilie@avvocatiperugiapec.it](mailto:andrada.ilie@avvocatiperugiapec.it); - *Cointrointeressato Opponente* -

### **PER L'ANNULLAMENTO PREVIA SOSPENSIONE**

- del Decreto Ministeriale UDCM|04/02/2022|Decreto n. 49 emanato dal Ministro della Cultura ed avente ad oggetto il “*Riparto del Fondo per lo Sviluppo degli Investimenti nel Cinema e nell’Audiovisivo per l’anno 2022*”, pubblicato sul sito del Ministero della Cultura e registrato dalla Corte dei Conti in data 3 marzo 2022 con il n. 460 (il “*Decreto di Riparto*”, **doc. n. 1**)
- nella parte in cui risultano arbitrariamente quanto immotivatamente pretermesse e conseguentemente escluse dalla finalizzazione delle risorse loro assegnate per l’anno 2022 le “imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo” di cui all’art. 20 della Legge 14 novembre 2016 n. 220 e ss.nn.ii.;
- per quanto occorra del “*Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022*” pubblicato sul sito del Ministero della Cultura (il “*Parere*”, **doc. n. 2**)

- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

### **PREMESSO**

1) Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica del 1° giugno 2022, notificato a tutte le parti in pari data (**doc. 10**), la Levante S.r.l. ha chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe con l'adozione di ogni più idonea misura cautelare; il ricorso viene di seguito integralmente trascritto:

### **AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

### **PER IL TRAMITE DEL MINISTERO DELLA CULTURA**

### **RICORSO STRAORDINARIO**

*(ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 24.11. 1971 n. 1199)*

### **PROPOSTO DA**

**LEVANTE S.R.L.** (codice fiscale e partita IVA 04820420489), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig.ra Carla Chiamenti, con sede legale in Roma Via L. Settembrini n. 9, (nel prosieguo, per brevità, "la ricorrente"), rappresentata e difesa nel corso del presente giudizio dagli Avv.ti Bruno della Ragione (codice fiscale DLLBRN44T29F205N) e Giuseppe Giunta (codice fiscale GNTGPP60C25G273W) del Foro di Roma, con studio in Roma Via L. Settembrini n. 30, giusta procura speciale rilasciata su foglio separato, i quali dichiarano di voler ricevere gli avvisi e le comunicazioni di cui all'art. 136 del d.lgs. n. 104/2010 al seguente numero di fax +39 0681156898 ed elettivamente domiciliata presso il seguente domicilio digitale: [brunodellaragione@ordineavvocatiroma.org](mailto:brunodellaragione@ordineavvocatiroma.org), congiuntamente con il Prof. Avv. Gaetano Armao, del foro di Palermo (c.f. RMAGTN62A14G73D, p. Iva. 04453980825) e l'Avv. Enrico Mormino del foro di Roma (c.f. MRMNRC70T24G273N) entrambi con studio eletto, ai fini del presente procedimento, presso il primo.

- Ricorrente -

### **CONTRO**

**MINISTRO DELLA CULTURA**, in persona del Ministro pro tempore presso la sede del Ministero in Roma, Via del Collegio Romano n. 27, codice fiscale 80188210589;

**MINISTERO DELLA CULTURA-Direzione generale Cinema**, in persona del Dirigente generale *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza Santa Croce di Gerusalemme, 9/A, codice fiscale 80188210589;

**CONSIGLIO SUPERIORE DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO**, in persona del titolare della carica di Presidente, c/o Ministero della Cultura, in Roma, Piazza Santa Croce di Gerusalemme, 9/A, codice fiscale 80188210589; - *Resistenti-*

#### **E NEI CONFRONTI DI**

**ESTRA DIGITAL S.R.L.** (codice fiscale e partita I.V.A. 13255941000) in persona del legale rappresentante *p,v tempore*, Massimo Bartoccini, con sede in Via L. Settembrini n.30

#### **PER L'ANNULLAMENTO PREVIA SOSPENSIONE**

- del Decreto Ministeriale UDCM|04/02/2022|Decreto n. 49 emanato dal Ministro della Cultura ed avente ad oggetto il “*Riparto del Fondo per lo Sviluppo degli Investimenti nel Cinema e nell'Audiovisivo per l'anno 2022*”, pubblicato sul sito del Ministero della Cultura e registrato dalla Corte dei Conti in data 3 marzo 2022 con il n. 460 (il “*Decreto di Riparto*”, **doc. n. 1**)
- nella parte in cui risultano arbitrariamente quanto immotivatamente pretermesse e conseguentemente escluse dalla finalizzazione delle risorse loro assegnate per l'anno 2022 le “*imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo*” di cui all'art. 20 della Legge 14 novembre 2016 n. 220 e ss.nn.ii.;
- per quanto occorra del “*Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022*” pubblicato sul sito del Ministero della Cultura (il “*Parere*”, **doc. n. 2**)
- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

**FATTO**

1. La ricorrente è produttrice del film “*Il sesso degli angeli*”, con la regia di Leonardo Pieraccioni realizzato con la partecipazione di Rai Cinema e, quale investitore esterno, di MPS Capital Services Banca per le imprese S.p.a. con un apporto di € 1.000.000 (un milione) giusta contratto del 9 agosto 2021 ( “*il contratto*” **doc. 3**) registrato il 13 agosto 2021 e ritualmente trasmesso alla Direzione generale per il cinema con domanda TAX Credit per investitore esterno n. DOM-2021- 124890-NIV-0001 in data 30 settembre successivo.

La legge 14 novembre 2016, n. 220 (c.d. e d’ora in avanti “Legge Cinema”) ha ridefinito gli incentivi e le agevolazioni in materia fiscale a sostegno del settore del cinema e dell’audiovisivo al fine di fornire strumenti di agevolazione ed incentivazione **a tutti i soggetti ivi operanti** e sostenere e promuovere un settore ritenuto cruciale per l’economia del Paese. In tal guisa è stato creato il “*Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e l’audiovisivo*”, fondo con finalità direttamente connessa all’attuazione della normativa appena richiamata, al fine di sostenere gli interventi per il cinema e gli audiovisivi attraverso agevolazioni fiscali e un sistema di contributi automatici basato su parametri oggettivi.

2. Più specificamente, il sistema di incentivi fiscali, che va ricondotto ai generali principi dell’amministrazione pubblica delle incentivazioni di cui alla l. n. 241 del 1990 e ss. ed ai principi declinati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di provvidenze pubbliche, è disciplinato nella Sezione II della Legge Cinema negli articoli da 15 a 22 che dettano apposite disposizioni in materia di crediti d’imposta a secondo dell’ambito soggettivo dei beneficiari, individuati:

- (i) nelle imprese di produzione (*ai sensi dell’art. 15 l.n. 220/2016*);
- (ii) nelle imprese di distribuzione (*ai sensi dell’art. 16 l.n. 220/2016*);
- (iii) nelle imprese dell’esercizio cinematografico (*ai sensi dell’art. 17 l.n. 220/2016*) e per finalità relative alle industrie tecniche e della post-produzione (*sempre ai sensi dell’art. 17, comma 2, l.n. 220/2016*);

(iv) negli esercenti sale cinematografiche per il potenziamento dell'offerta cinematografica (*ai sensi dell'art. 18 l.n. 220/2016*);

(v) nelle imprese italiane di produzione esecutiva e di post-produzione per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici e audiovisivi nei confronti nei confronti (*ai sensi dell'art. 19 l.n. 220/2016*);

ed infine

(vi) nelle IMPRESE NON APPARTENENTI AL SETTORE CINEMATOGRAFICO E AUDIOVISIVO e cioè in tutte le imprese definite “*esterne*” (*ai sensi dell'art. 20 l.n. 220/2016*);

Giova sottolineare che quest'ultima categoria rientri, quindi, nel ventaglio di beneficiari individuato dal legislatore che non affida ALCUNA DISCREZIONALITÀ dell'amministrazione di provvedere ad esclusioni o riparti limitati a talune categorie.

3. L'intero assetto regolativo è stato poi completato con due Decreti Ministeriali adottati in data 15 marzo 2018 e pubblicati in Gazzetta Ufficiale n. 120 il 25 maggio 2018: il primo avente ad oggetto le disposizioni applicative in materia di credito di imposta per le sole imprese di produzione cinematografica ed audiovisiva di cui all'articolo 15 della legge n. 220/2016 e l'altro, invece, le **disposizioni applicative dei crediti di imposta nel settore cinematografico e audiovisivo, di cui agli articoli 16, 17, comma 1, 18, 19 e 20**, della legge n. 220/2016 (**doc. n. 4**).

4. L'articolo 20 della legge n. 220/2016 e le disposizioni applicative di cui al Capo VI, articoli da 25 a 30, del secondo Decreto Ministeriale del 15 marzo 2018 **hanno** quindi **delineato il meccanismo di fruizione dell'agevolazione fiscale del credito d'imposta (*tax credit*) nei confronti di tutti i soggetti/investitori c.d. “*esterni*”, non appartenenti al settore cinematografico ed audiovisivo.**

Come precisato nell'articolo 21 della richiamata legge n. 220/2016, i crediti d'imposta di cui all'articolo 20 nei confronti di tutte le imprese c.d. “*esterne*”, cioè quelle non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo, “**sono riconosciuti entro il limite massimo complessivo**”

***indicato con il decreto di cui all'articolo 13, comma 5.** Con il medesimo decreto, si provvede al riparto delle risorse complessivamente iscritte in bilancio tra le diverse tipologie di intervento; ove necessario, tale riparto può essere modificato, con le medesime modalità, anche in corso d'anno*".

Appare evidente che il legislatore non contempra ipotesi di esclusione, prevedendosi che il riparto debba riguardare l'intero novero delle tipologie sancite dal legislatore.

Sempre l'articolo 3 del Decreto attuativo del 15 marzo 2018 si limita a precisare, in termini generali, che ***"L'ammontare del credito d'imposta utilizzato in compensazione non deve eccedere l'importo concesso dalla DG Cinema, pena lo scarto dell'operazione di versamento"***.

Vige, quindi, un meccanismo secondo il quale **le imprese c.d. "esterne" hanno diritto e titolo a beneficiare del credito d'imposta** sugli effettuati investimenti **nel limite delle risorse disponibili**, come indicate nel decreto di cui all'articolo 13, comma 5 della legge n. 220/2016 che dispone che *"Con decreto del Ministro, sentito il Consiglio superiore, si provvede al riparto del Fondo per il cinema e l'audiovisivo **FRA LE TIPOLOGIE DI CONTRIBUTI PREVISTI DALLA PRESENTE LEGGE**"*.

La stessa DG cinema, ai sensi delle previsioni attuative del relativo Decreto del 15 marzo 2018, autorizza i crediti d'imposta nel limite delle risorse effettivamente disponibili.

5. Sulla base del delineato e vigente quadro normativo il Ministro della Cultura, dopo aver consultato il *Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo*, denominato sinteticamente il "Consiglio superiore", che a tal proposito ha rilasciato il Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022 (**doc. n. 2**), ha emanato il Decreto Ministeriale 4 febbraio 2022 n. 49, intitolato "Riparto del Fondo per lo Sviluppo degli Investimenti nel Cinema e nell'Audiovisivo per l'anno 2022" (**doc. n. 1**) che **ha individuato e fissato il totale delle risorse disponibili per il corrente anno 2022 per gli incentivi e le agevolazioni fiscali nel settore del cinema, pari a complessivi Euro 746.034.750**, come risulta dalla stessa pagina web del Ministero della Cultura (<https://cultura.gov.it/comunicato/dm-49-04022022>, **doc. n. 5**) e da diversi articoli di agenzie di stampa del settore (**doc. n. 6**).

6. L'importo maggiore e predeterminato di **Euro 544.634.750,00**, ai sensi dell'articolo 1, lett. a) del Decreto di Riparto, è stato allocato per gli incentivi fiscali legati al credito d'imposta "di cui agli articoli da 15 a 20 della legge n. 220/2016" e quindi ai sensi dell'apposito richiamo all'articolo 20 **anche per il credito di imposta nei confronti delle imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo.**

**Arbitrariamente e in palese violazione delle previsioni dell'articolo 20** della legge n. 220/2016 tutte le risorse disponibili per il credito d'imposta 2022 sono state però finalizzate, ai sensi dell'articolo 2 del decreto di Riparto e **senza alcuna motivazione, esclusivamente nei confronti dei soggetti indicati agli articoli da 15 a 19 della legge n. 220/2016** e specificatamente: a) Euro 377.000,00 per le imprese di produzione di cui all'articolo 15 della legge n. 220/2016; b) Euro 30.000,00 per le imprese di distribuzione di cui all'articolo 16 della legge n. 220/2016; c) Euro 25.000,00 per le imprese dell'esercizio cinematografico di cui all'articolo 17 della legge n. 220/2016; d) Euro 12.634.750,00 per finalità relative alle industrie tecniche e della post-produzione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 220/2016; e) Euro 40.000,00 per gli esercenti sale cinematografiche per il potenziamento dell'offerta cinematografica di cui all'articolo 18 della legge n. 220/2016; ed infine f) Euro 60.000,00 per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici e audiovisivi di cui all'articolo 19 della legge n. 220/2016.

**Nessun importo è stato, invece, allocato/finalizzato per il corrente anno 2022 per il credito d'imposta di cui all'articolo 20 della legge n. 220/2016 nei confronti delle imprese c.d. "esterne"** sebbene ricomprese nell'ambito dell'articolo 1 del Decreto di riparto e titolari, ai sensi di legge, del diritto a poter beneficiare dei previsti incentivi fiscali al pari degli altri soggetti contemplati agli articoli da 15 a 19 della legge n. n. 220/2016.

**Nessuna motivazione è rinvenibile in proposito** nelle due pagine di premesse e nei ben 22 considerando del Decreto di Riparto, n. 49 **avendo peraltro il Ministro della Cultura**, in palese violazione delle previsioni dell'articolo 13 comma 5 e dell'articolo 21, comma 1 e comma 5



bis, della c.d. Legge Cinema non tanto assegnato limitate risorse ovvero derogato alle percentuali previste per i crediti d'imposta (*nel caso di specie all'articolo 20 della legge n. 220/2016*), bensì **negato del tutto ai soggetti/investitori c.d."esterni" la possibilità di poter accedere per l'intero l'anno 2022 al credito d'imposta loro spettante**, mancando di finalizzare e rendere disponibile anche un solo euro nei loro confronti nell'ambito dell'articolo 2 dell'apposito Decreto di Riparto.

In tal guisa l'atto amministrativo di riparto non solo appare evidentemente contraddittorio tra premesse e dispositivo, ma esercita un potere discrezionale che non è affidato all'amministrazione dal legislatore, che invece richiede la distribuzione tra tutte tipologie puntualmente declinate.

7. Lo stesso Parere del Consiglio superiore n. 1- sul riparto del 27 gennaio 2022, reso ai sensi dell'articolo 13, comma 5, della legge n. 220/2016, sebbene nelle premesse riporti testualmente "***VISTA la richiesta di parere della Direzione generale cinema e audiovisivo pervenuta in data 25 gennaio 2022 sulla proposta di Riparto del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo per l'anno 2022***" ed ancora "***ESAMINATI gli atti***" (doc. n. 2), **nulla rileva e/o argomenta sulla mancata allocazione di qualsivoglia importo per il credito d'imposta spettante per legge alle imprese c.d. "esterne"** ai sensi dell'art. 20 della legge n. 220/2016 e riconosciuto nell'ambito dello stesso articolo 1 del Decreto di Riparto.

Il Consiglio superiore, pur dando atto del carattere non obbligatorio del proprio parere, si limita a contestare la metodologia del breve preavviso fornito segnalando, comunque, che "*sarebbe stato possibile procedere ad un Riparto parziale, come peraltro già avvenuto in **altre occasioni***" in considerazione della specificità che sta vivendo il settore del cinema, afflitto dai drammatici effetti economici generati dalla pandemia e che ha visto un incremento del credito d'imposta richiesto dalle imprese produttrici a fronte della totale assenza di dati sul credito d'imposta per la programmazione nelle sale cinematografiche e l'assenza di forme di compensazioni per le stesse.

Sulla base delle superiori osservazioni il Consiglio superiore giunge ad esprimere il proprio “*parere favorevole alla proposta di Piano di riparto come presentata*” per la finalità primaria e la “*necessità di **garantire certezza alle imprese in merito al sistema di contributi e di incentivi fiscali per l'anno 2022***” (**doc. n. 2**) avvallando, invece, in termini palesemente contraddittori, l’immotivata esclusione *contra legem* delle imprese c.d. “*esterne*” dai crediti d’imposta 2022 che ha posto le stesse in una **situazione di rilevante incertezza giuridica**, procurandogli notevoli danni.

8. Si è prontamente segnalata al Ministero della Cultura, in data 9 maggio 2022 (**doc. n. 7**) l’anomalia contenuta nel Decreto di Riparto n. 49, evidenziando che nonostante l’articolo 1, comma 1, lett. a) prevedesse l’allocazione di euro 544.634.750,00 per tutti gli incentivi fiscali di cui agli articoli da 15 a 20 della legge n. 220/2016 e **quindi anche per il credito d’imposta previsto dall’articolo 20 di tale legge per le imprese c.d. “esterne”** nella sostanza il Ministro con le previsioni dell’articolo 2 del Decreto di Riparto ha **immotivatamente escluso le imprese c.d. “esterne” dalla finalizzazione e dall’allocazione di qualsivoglia risorsa impedendogli così di accedere - nel corso dell’anno 2022 - al credito d’imposta** cui hanno invero espressamente titolo ai sensi dell’articolo 20 della legge n. 220/2016. Tale immotivata ed arbitraria omissione ha, infatti, comportato la mancata apertura all’investitore Monte dei Paschi di Siena della piattaforma c.d. “DGCOL” per la presentazione, da parte degli investitori delle domande relative al credito d’imposta di cui all’articolo 20 della legge n. 220/2016. Infatti, seguendo puntualmente le istruzioni contenute alle **pagine 37 e 44** del Vademecum 2022 di utilizzo della piattaforma DGCOL per quanto attiene il credito d’imposta per le imprese/investitori c.d. “esterni” (**doc. n. 8**) la piattaforma è risultata non accessibile evidentemente per la totale assenza di risorse disponibili per l’anno 2022 (**doc. n. 9**).

9. Nessuna risposta è peraltro mai pervenuta dal Ministero della Cultura alla richiesta di annullamento in autotutela formulata in data 9 maggio 2022 in spregio a qualsiasi principio di lealtà amministrativa e generando una responsabilità da contatto qualificato, ma soprattutto la

lesione dell'interesse legittimo della Ricorrente a poter accedere nel corso del corrente anno 2022 al credito d'imposta spettante per legge ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 220/2016 non solo è documentata dall'impossibilità di utilizzo della piattaforma DGCOL ma ha determinato anche gravi criticità legali, economiche e finanziarie derivanti dall'obbligo di restituzione degli importi conferiti a titolo di "apporto" da parte degli associati (esterni) in partecipazione ai sensi dell'art. 2549 c.c., somme utilizzate dai produttori per la copertura dei costi di produzione delle realizzande opere cinematografiche (**doc. n. 3**)

Da ciò discende, come meglio potrà illustrarsi nella motivazione della domanda cautelare, l'evidente pregiudizio patito dall'odierna ricorrente sul piano economico-finanziario direttamente discendente dai provvedimenti impugnati.

Già da tali brevi premesse in fatto, si evince, con nitore, il tenore ingiustificatamente discriminatorio dei provvedimenti impugnati che provvedono ad escludere dal finanziamento - con conseguente "disapplicazione" della norma che invece le ammette - delle imprese le "*imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo*" di cui all'art. 20 della Legge 14 novembre 2016, n. 220 e s.m.i.;

Orbene il Decreto di Riparto adottato dal Ministro della Cultura con UDCM|04/02/2022|Decreto n. 49, sentito il Consiglio Superiore del Cinema e dell'Audiovisivo che ha emesso il Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022, sono pertanto illegittimi e vanno annullati per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

**I. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 13, COMMA 5, DELL'ART. 20 E DELL'ART. 21, COMMA 1 E COMMA 5 BIS, DELLA L. N. 220/2016, ECCESSO DI POTERE, ASSOLUTA CARENZA MOTIVAZIONALE, MANIFESTA ILLOGICITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA, DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, INGIUSTIZIA MANIFESTA.**

**I.1.** Come illustrato nella parte in fatto il Ministro della Cultura, senza fornire alcuna motivazione

ed andando ben oltre i poteri e le facoltà attribuitegli nell'articolo 13, comma 5, della legge n. 220/2016, e cioè di limitarsi a "**provvedere al riparto**" delle risorse e del Fondo per il cinema **tra tutte "le tipologia di contributi previsti dalla presente legge"** ha arbitrariamente escluso, all'articolo 2 del Decreto di Riparto, i contributi previsti all'articolo 20 della legge n. 220/2016 per le imprese/investitori c.d. "*esterni*" **dalla finalizzazione di qualsiasi risorsa per tutto l'anno 2022.**Tale esclusione interviene nonostante i vantaggi economici sanciti dalla legge siano **loro spettanti** e ciò sia alla stregua delle richiamate previsioni della stessa Legge Cinema che **ai sensi dello stesso articolo 1 del Decreto di Riparto**, che li aveva correttamente menzionati tra la tipologia di contributi beneficiari dell'importo complessivo di Euro 544.634.750,00.

La discrezionalità politica e/o il potere espletati dal Ministero della Cultura **violano gli stessi contenuti dell'articolo 21, comma 5-bis, della legge n. 220/2016**, appositamente richiamato nelle premesse del Decreto di Riparto, che si limita a disporre che il "*Ministro, tenuto conto dell'andamento del mercato nel settore del cinema e dell'audiovisivo, può adottare, nel limite delle risorse individuate con il decreto di cui all'articolo 13, comma 5, uno o più decreti ai sensi del comma 5 del presente articolo, anche in deroga alle percentuali previste per i crediti d'imposta di cui alla presente sezione e al limite massimo stabilito dal comma 1 del presente articolo*" e tale primo comma letteralmente recita "*I crediti d'imposta di cui alla presente sezione, ad esclusione di quelli di cui agli articoli 15 e 19, sono riconosciuti entro il limite massimo complessivo indicato con il decreto di cui all'articolo 13, comma 5. Con il medesimo decreto, si provvede al riparto delle risorse complessivamente iscritte in bilancio tra le diverse tipologie di intervento; ove necessario, tale riparto può essere modificato, con le medesime modalità, anche in corso d'anno*".

**I.2.** Nel caso del Decreto di Riparto non vi è stata nessuna analisi e/o riferimento "*all'andamento del mercato nel settore del cinema e dell'audiovisivo*", come rilevato dallo stesso Consiglio Superiore con il richiamato Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022, né vi è stata una deroga alle percentuale prevista per il credito d'imposta di cui all'articolo 20 né tanto meno una deroga

massima al limite massimo di risorse effettivamente assegnate ai sensi del comma 1 dell'articolo 21 della legge n. 220/2016.

La scelta si dimostra così non solo non fondata su alcuna valutazione puntuale, ma appare fonte di grave disparità di trattamento con le altre tipologie di beneficiari indicati dalla richiamata "legge cinema"

Il Ministero della Cultura, infatti, non ha in alcun modo esercitato il suo potere discrezionale di derogare alle previste percentuali di deduzione del credito d'imposta ovvero di provvedere al riparto delle risorse e del Fondo per il cinema tra tutte le tipologie di contributi ovvero di derogare al limite massimo delle risorse ripartite tra le diverse tipologie di intervento, bensì, con palese eccesso di potere ed al di fuori sia delle previsioni di legge che dei suoi poteri, **ha unilateralmente ed arbitrariamente escluso, senza fornire peraltro alcuna forma di motivazione, anche sommaria o per relationem, i crediti d'imposta di cui all'articolo 20** della legge n. 220/2016 **dalla finalizzazione/assegnazione loro spettante**, ai sensi dello stesso articolo 1 del Decreto di Riparto, **di anche una piccola somma dell'importo di Euro 544.634.750,00 assegnato per tutto il 2022** a TUTTI i crediti d'imposta di cui agli articoli da 16 a 20 della legge n. 220/2016.

Non si rinviene nella disciplina di settore, né in quella generale sui principi dell'azione amministrativa, alcuna disposizione normativa che attribuisca al Ministero Procedente l'espletato sindacato di escludere arbitrariamente quanto illogicamente, peraltro senza alcuna motivazione, i crediti d'imposta di cui all'articolo 20 della legge n. 220/2016 dal riparto dell'importo complessivo di Euro 544.634.750,00 assegnato per l'anno 2022.

Ed infatti tanto l'articolo 13, comma 5, quanto l'articolo 21, comma 1, della legge n. 220/2016 prevedono esclusivamente che *"Con decreto del Ministro, sentito il Consiglio superiore, si provvede al riparto del Fondo per il cinema e l'audiovisivo fra le tipologie di contributi previsti dalla presente legge"* ed ancora *"Con il medesimo decreto, si provvede al riparto delle risorse complessivamente iscritte in bilancio tra le diverse tipologie di intervento"* delineando così un palese confine giuridico entro cui è esercitabile il potere, ivi incluso

quello discrezionale, del Ministro della Cultura. In sostanza, il Ministro della Cultura è titolato a ripartire le risorse tra **tutte le tipologie** di intervento (cioè a ripartire gli assegnati Euro 544.634.750,00 tra tutti gli incentivi fiscali/crediti d'imposta di cui agli articoli da 15 a 20 della legge n. 220/2016), avendo piena discrezionalità nella distribuzione/finalizzazione tra tutte le diverse tipologie, ma **non ha alcun potere di escludere dal riparto/finalizzazione delle risorse le singole misure di incentivi fiscali** contemplate nella Sezione II della Legge Cinema (nel caso di specie i crediti d'imposta per le imprese "esterne" di cui all'articolo 20 della legge n. 220/2016).

Ne discende che i contenuti dell'articolo 2 del decreto di Riparto sono quindi del tutto illegittimi e si sostanziano in una palese violazione delle norme di legge vigenti in materia di contributi per il settore del cinema oltre dei rubricati profili di sviamento e straripamento del potere amministrativo.

**I.3.** L'eccesso di potere in cui è incorso il Ministro della Cultura è comprovato, anche, dalla totale assenza di qualsivoglia e/o pur minima motivazione sul perché dell'esclusione dei crediti d'imposta di cui all'articolo 20 della legge n. 220/2016 dall'allocazione effettiva dell'importo complessivo ripartito per l'anno 2022 (i richiamati Euro 544.634.750,00) ai sensi dell'articolo 1 dello stesso Decreto di Riparto.

Lo stesso contenuto "telegrafico" e "schematico" dell'impugnato Decreto di Riparto n. 49 **non consente di comprendere per quale motivazione** le "imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo", e conseguentemente la Ricorrente, **siano state completamente estromesse** dal riparto delle risorse disponibili per l'anno 2022 e loro spettanti ai sensi sia dell'articolo 20 della legge n. 220/2016 ma, in particolar modo, ai sensi dello stesso articolo 1 del Decreto di Riparto.

A fronte del più volte richiamato dettato legislativo, assolutamente trasparente e chiaro nei suoi contenuti, **non è stata data in alcun modo la possibilità** all'odierna Ricorrente ed a tutte le imprese/investitori c.d. "esterni" **di comprendere le ragioni della subita totale, assoluta ed ingiustificata estromissione** dal riparto/finalizzazione di anche una minima somma tra quelle allocate e disponibili per il 2022, nonostante la richiamata disposizione abilitante della "legge

cinema”

**I.4.** In via puramente residuale si evidenzia come l'assenza di ogni e qualunque motivazione nell'esclusione delle *“imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo”* dal riparto delle somme disponibili per l'anno 2022 non può neanche trovare giustificazione nel fatto che la proposta rientrasse ipoteticamente nel novero degli atti di alta amministrazione, atteso che tale categoria di atti amministrativi soggiace, comunque, alla disciplina generale degli atti amministrativi, per i quali non è ipotizzabile, alla luce di quanto previsto dagli artt. 24, 97 e 113 della Cost., alcun vuoto di tutela giurisdizionale. Ed infatti *“L'obbligo di motivazione a carico della p.a. deriva inoltre dalla sussistenza, a fronte della potestà esercitata, di posizioni soggettive direttamente tutelate dall'ordinamento; pertanto, anche tale atto deve essere emanato sulla base di una conoscenza adeguata dello stato dei fatti, di un'esatta interpretazione della volontà della legge e di un soppesamento delle situazioni soggettive rilevanti (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 20 dicembre 1996, n. 1304)”* (così Tar Lazio, Roma, III quater, 22 gennaio 2009, n. 517).

A compendio di quanto sin qui argomentato va ricordato e aggiungersi che anche gli **atti di alta amministrazione** formalmente e sostanzialmente atti amministrativi, essi **sono comunque soggetti all'obbligo di motivazione**, essendo chiuso nel sistema, dopo l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, ogni spazio per la categoria dei provvedimenti amministrativi c.d. a motivo libero, e posto che la connotazione di un atto amministrativo come un atto di alta amministrazione non vale di per sé ad escludere l'onere di motivazione a carico dell'Amministrazione (cfr. Tar Lazio, Roma, II ter, 28 maggio 2004, n. 5076).

**I.5.** In ogni caso qualora si volesse considerare e giustificare il provvedimento del Ministro della Cultura come provvedimento a *“motivo libero”* lo stesso sarebbe comunque, per come ampiamente dettagliato, in palese violazione delle previsioni dell'articolo 13, comma 5, dell'articolo 20 e dell'articolo 21, commi 1 e 5 bis, della legge n. 220/2016 nonché dello stesso articolo 1 del Decreto di Riparto.

Resta impregiudicata una scelta adottata fuori da ogni criterio normativo e del tutto apodittica.

Per quanto sin qui dedotto sotto il profilo della violazione di legge e di eccesso di potere i provvedimenti impugnati vanno dichiarati illegittimi e conseguentemente annullati.

**2. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 12, DELLA L. N. 241 DEL 1990 E S.M.I. ECCESSO DI POTERE PER CARENTE PREDETERMINAZIONE DEI PARAMETRI DI RIFERIMENTO, VIOLAZIONE DEI PRINCIPII DEL BUON ANDAMENTO DELLA P.A. (ART.97 COST.), LEALTÀ, TUTELA DELL'AFFIDAMENTO, DELLA BUONA AMMINISTRAZIONE, DELLA NON ARBITRARIETÀ E DEL GIUSTO PROCEDIMENTO E SOTTO ULTERIORE PROFILO PER CARENZA DELLA MOTIVAZIONE.**

2.1. È evidente che, anche sulla base delle prese di iniziative di settore dell'amministrazione intimata, sia sorto il legittimo affidamento dell'odierna ricorrente che il *tax credit* esterno sarebbe stato finanziato con il provvedimento impugnato.

Quanto avvenuto non solo contrasta con i principi delineati dal legislatore e lo stesso incipit del provvedimento, come dedotto nel precedente motivo, ma anche con precedenti ed analoghe determinazioni dell'amministrazione, senza che in alcun modo tale scelta sia riconducibile all'esercizio proporzionale della ragionevolezza e dell'esercizio ponderato della funzione.

Peraltro, la richiesta di annullamento in autotutela per le evidenti ragioni declinate del 9 maggio u.s. è rimasta totalmente priva di riscontro. Al riguardo va ribadito che l'agire amministrativo non può sottrarsi alle regole sulla partecipazione che impongono, secondo i canoni di lealtà e correttezza, di comunicare, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, non sic e simpliciter, il preavviso di rigetto, ma le motivazioni che sono da ostacolo all'accoglimento della istanza, ritenendo in diverse occasioni illegittimo il preavviso di rigetto privo delle ragioni di diritto e dei presupposti di fatto in violazione dell'articolo 3 della legge 241/90 che disciplina l'obbligo della motivazione degli atti.

La comunicazione preliminare cristallizza tutte le ragioni istruttorie negative e rimette al



privato il potere di modificare il provvedimento finale ampliando gli strumenti di tutela dell'agire pubblico e innovando la stessa ratio di partecipazione, che diventa e realizza, in capo al responsabile del procedimento amministrativo un dovere di diligenza, correttezza e buona fede che deve sempre permanere e permeare l'azione pubblica, soprattutto quando questa incide negativamente la sfera giuridica del privato. Nulla è accaduto sull'istanza di annullamento in autotutela...soltanto l'inerzia.

2.2. Giova ricordare che secondo l'orientamento della giustizia amministrativa l'art. 12 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. secondo il quale qualsiasi genere di sovvenzione, contributi o sussidi a soggetti privati o pubblici deve essere preceduta dalla predeterminazione e dalla pubblicazione da parte delle P.A. procedenti dei criteri cui le stesse Amministrazioni si dovranno attenere nell'*an* e nel *quantum* da concedere, riveste carattere di principio generale dell'ordinamento giuridico, ed in particolare della materia che governa tutti i contributi pubblici, la cui attribuzione deve essere almeno governata da norme programmatiche che definiscano un livello minimo delle attività da finanziare e ciò viene a costituire poi il metro di valutazione di un'eventuale comparazione di un numero di domande superiori allo stanziamento (Consiglio di Stato, V, 23 marzo 2015, n. 1552).

Nel caso di specie ciò è avvenuto per tutte le tipologie di beneficiari eccetto che **per il credito d'imposta di cui all'articolo 20 della legge n. 220/2016 nei confronti delle imprese c.d. "esterne"** sebbene richiamate all'articolo 1 del Decreto di riparto e titolari, ai sensi di legge, del diritto a poter beneficiare dei previsti incentivi fiscali al pari degli altri soggetti contemplati agli articoli da 15 a 19 della legge n. n. 220/2016.

2.3. Il principio di buon andamento dell'amministrazione – *«vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale»* (Corte cost. n. 123 del 1968) – è ritenuto inderogabile dalla giurisprudenza costituzionale e da quella amministrativa che riconoscono il valore di parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa e da parte dell'amministrazione

nell'esercizio della funzione provvedimentale.

Ebbene l'adozione di una scelta scoordinata rispetto al contesto del provvedimento e non coerente con il quadro normativo di riferimento, senza molto azione alcuna, vulnera tale principio è quello eurocomunitario della buona amministrazione.

Anche sotto i profili declinati nel secondo motivo gli atti impugnati devono pertanto essere annullati previa sospensione.

## **CONCLUSIONI**

SULLA DOMANDA CAUTELARE

NEL MERITO

Per gli esposti motivi, e salvi ulteriori profili deducibili in caso di nuove circostanze, si chiede che, sentito il parere del Consiglio di Stato per il parere di rito

### **VOGLIA L'ILL.MO SIGNOR PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Dichiarare, previa sospensione degli effetti, illegittimi e viziati il Decreto di Riparto n. 49 e il Parere CSCA n. 1, entrambi descritti ed impugnati, e pronunciarne l'annullamento in via principale nella sua interezza ed in subordine nella parte in cui non sono stati ammessi i crediti d'imposta di cui all'art. 20 della legge n. 220/2022 alcune delle risorse loro assegnate per l'anno 2022 ai sensi dello stesso articolo1 del Decreto di Riparto

Con vittoria di spese, onorari e competenze oltre oneri per legge.

Con riserva di presentare memorie e deduzioni e con salvezza di ogni ulteriore diritto.

### **ELENCO DOCUMENTI**

Si producono i seguenti documenti in allegato:

1. Decreto Ministeriale UDCM|04/02/2022|Decreto n. 49;
2. Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022;
3. Contratto Levante MPS Capital Services Banca per le Imprese spa in data 9 agosto 2021

4. DM 15 marzo 2018 su crediti di imposta artt 16-20 l. n. 220/2016
5. Pagina web del Ministero della Cultura su DM 4 febbraio 2022 n. 49
6. articoli di stampa su DM 4 febbraio 2022 n. 49
7. Istanza in autotutela del 9 maggio 2022
8. sito Ministero della Cultura su piattaforma c.d. "DGCOL";
9. Vademecum 2022 utilizzo e funzionamento piattaforma DGCOL;

*Ai sensi dell'articolo 13 comma 6-bis, lett. e) del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 e ss.mm.ii., si dichiara che il presente procedimento ha valore indeterminabile ed è soggetto al versamento del contributo unificato nella misura di euro 650,00.*

Roma, 1 giugno 2022

Avv. Bruno Della Ragione

Avv. Giuseppe Giunta

Prof. Avv. Gaetano Armao

Avv. Enrico Mormino

2) il controinteressato **ESTRA DIGITAL S.r.L**, con atto in data 21 giugno 2022, notificato in data 27 giugno 2022 e pervenuto al difensore dell'odierna esponente in data 6 luglio 2022, ha chiesto, ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 1199/197, che il ricorso venisse trasposto e deciso in sede giurisdizionale;

### **TUTTO CIÒ PREMESSO**

la società **LEVANTE S.r.l.**, come sopra assistita, difesa e domiciliata, intendendo insistere nel ricorso

### **SI COSTITUISCE**

**in giudizio con il presente atto, ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 1199/1971 e dell'art. 48 del D.Lgs. n. 104/2010**, innanzi all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, richiamando e riproponendo in questa sede le difese, domande e conclusioni tutte

svolte nel ricorso straordinario quivi trasposto e *supra* trascritto, chiedendo l'annullamento di tutti gli atti impugnati nei termini indicati, previa adozione delle misure cautelari di seguito esplicitate.

### **Domanda di adozione di misure cautelari collegiali**

Se le ragioni giuridiche esposte nel ricorso straordinario supportano con sicura evidenza, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, l'eccesso di potere in cui è incorso il Ministro della Cultura nell'escludere del tutto e senza alcuna motivazione, dal riparto/finalizzazione delle risorse per l'anno 2022 i crediti d'imposta cui hanno titolo, anche in minima parte, le imprese "esterne" di cui all'articolo 20 della legge n. 220/2016, ulteriori minime considerazioni è opportuno svolgere per postulare la sussistenza del *periculum in mora*.

Oltre all'inerzia patita sull'istanza di annullamento in autotutela proposta il 9 maggio 2022 (**doc. n. 7**) l'odierna Ricorrente rischia di **restare irrimediabilmente ed immotivatamente esclusa dalla fruizione dell'agevolazione fiscale del credito d'imposta (*tax credit*) per l'anno 2022 cui ha pieno titolo** ai sensi del richiamato articolo 20 della legge n. 220/2016.

Si confida, pertanto, nell'adozione di ogni opportuna misura cautelare nei confronti del Decreto di Riparto e di tutte le successive misure applicative

Si chiede che il Tribunale Amministrativo per il Lazio voglia accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare gli atti impugnati con ogni conseguenza di legge.

Salvo ogni ulteriore diritto e con vittoria di spese, compensi professionali oltre ad I.V.A., C.N.P.A. e rimborso spese generali *ex art. 2* Tariffa professionale

\* \* \* \* \*

*Ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis del D.P.R. n. 115/2002 s.m.i., si dichiara che il presente atto non è soggetto al pagamento del contributo unificato, in quanto il relativo importo, pari ad euro 650,00 è già stato versato all'atto del deposito del ricorso straordinario.*

**Si allegano i seguenti documenti:**

1. **Decreto Ministeriale UDCM|04/02/2022|Decreto n. 49;**
2. Parere CSCA n. 1- su riparto del 27 gennaio 2022;
3. Contratto Levante MPS Capital Services Banca per le Imprese spa in data 9 agosto 2021
4. DM 15 marzo 2018 su crediti di imposta artt 16-20 l. n. 220/2016;
5. Pagina web del Ministero della Cultura su DM 4 febbraio 2022 n. 49
6. articoli di stampa su DM 4 febbraio 2022 n. 49
7. Istanza in autotutela del 9 maggio 2022
8. sito Ministero della Cultura su piattaforma c.d. “DGCOL”;
9. Vademecum 2022 utilizzo e funzionamento piattaforma DGCOL;
10. Ricorso straordinario della società Levante S.r.l. dinanzi al Capo dello Stato notificato in data 01.01.2022 con avvisi di ricevimento delle raccomandate ed attestazione di conformità;
11. Atto di opposizione notificato il 6 luglio 2022 del controinteressato Estra Digital S.r.l;
12. Parere CSCA n. 3- su ulteriore riparto pubblicato il 27 giugno 2022

Roma, 29 luglio 2022

Avv. Bruno Della Ragione

Avv. Giuseppe Giunta

Prof. Avv. Gaetano Armao



Avv. *Enrico Mormino*