

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

del LAZIO - ROMA

Sezione Quarta - Ricorso n. 10227/2023

RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI

CON ISTANZA CAUTELARE

proposto dalla società **CO.GE.PO. S.r.l.** (C.F. e P.IVA 01475720676), con
gli Avv.ti Enzo Robaldo e Pietro Ferraris

contro

**Commissario Straordinario del Governo per la riparazione, la
ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei
territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati
dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016,** con
l'Avvocatura dello Stato

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in
carica, con l'Avvocatura dello Stato

**Invitalia Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo
sviluppo d'impresa S.p.A.,** con l'Avvocato Marcello Collevocchio

MEF - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (C.F.:
80415740580), in persona del Ministro in carica, rappresentato e
domiciliato ex lege da e presso l'Avvocatura dello Stato

e nei confronti di

GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, in persona del
Presidente del Consiglio dei Ministri, con l'Avvocatura dello Stato

Wy5 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*

Pavind S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*

DI CARLO MARIO S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*

LCL SRL, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

EDIL93 S.A.S. DI DANIELE LUNADEI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

NEW WORLD RECYCLING - SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

NETSKILLS SRL, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

* * *

1. Con ricorso notificato in data 12 giugno 2023 e proposto avanti il T.A.R. per l'Abruzzo, la CO.GE.PO. srl ha impugnato, chiedendone la sospensione, i seguenti atti:

-il provvedimento, comunicato alla ricorrente a mezzo pec dalla società Invitalia in data 31 maggio 2023, con il quale è stata disposta la decadenza dalle agevolazioni relative al progetto presentato dalla società CO.GE.PO. S.r.l. nell'ambito ricorrente nell'ambito della Misura B.1.3.c;

-l'ordinanza commissariale n. 54 del 30 maggio 2023, con la quale sono state approvate Modifiche all'Allegato 2 dell'Ordinanza n. 50 del 29 aprile 2023, recante Approvazione degli Elenchi di interventi ammessi alle agevolazioni nell'ambito della Misura B.1.3.c;

-la nota di Invitalia (non conosciuta nel contenuto), acquisita agli atti commissariali con prot. CGRTS-0028540-A-23/05/2023 (mai comunicata alla ricorrente), con cui si comunica che, nel corso dei controlli effettuati

ai sensi del D. Lgs. 231/01, è emersa una fattispecie che determina la decadenza, ai sensi dell'articolo 75 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, della domanda presentata da CO.GE.PO. s.r.l.;

- per quanto possa occorrere, l'ordinanza commissariale n. 50 del 26 aprile 2023, recante approvazione degli Elenchi di interventi ammessi alle agevolazioni nell'ambito della Misura B.1.3.c;

-per quanto possa occorrere, l'ordinanza commissariale n. 25 del 30 giugno 2022 recante approvazione dei bandi relativi all'attuazione della macro-misura B "*Rilancio economico sociale*" che comprende la linea di intervento B.1.3.c "*Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate*", e dell'allegato n. 3 all'ordinanza commissariale n. 25 del 30 giugno 2022, che contiene i bandi della Misura B.1.3.c

- il modello di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà allegato al bando per la Misura B.1.3.c, recante contenuto difforme dal bando in relazione ai requisiti dei beneficiari;

- per quanto possa occorrere, degli atti con i quali il Soggetto Attuatore ha compiuto la verifica dei requisiti dei soggetti che hanno presentato domanda di agevolazione nell'ambito della Misura B.1.3.c;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o attuativo, ancorché non conosciuto;

Il ricorso è stato proposto anche per la declaratoria del diritto della ricorrente a ottenere l'agevolazione, nonché per la condanna ai sensi e per gli effetti degli articoli 30, 121, 122 e 124 del cod. proc. amm., al

risarcimento del danno ingiusto patito dalla ricorrente in conseguenza dell'illegittimità degli atti e dei provvedimenti impugnati, attraverso la reintegrazione in forma specifica e, in subordine, per equivalente, con riserva di determinare l'ammontare del danno nel corso del giudizio.

2. Con ordinanza collegiale n. 381/2023, pubblicata in data 17 luglio 2023, il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Abruzzo - L'Aquila ha declinato la propria competenza in favore del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

3. Il ricorso è stato, quindi, riassunto, ai sensi dell'articolo 15, comma 4 del Codice del Processo Amministrativo, avanti Codesto Ecc.mo T.A.R. del Lazio, con il n. 10227/2023.

* * *

Con il presente atto, la ricorrente intende proporre, per mero scrupolo, **atto di motivi aggiunti**, con istanza cautelare, per l'annullamento:

- del Decreto n. 12 del 22 luglio 2022 del Commissario Straordinario (doc. n. 6 di parte Invitalia), nella parte in cui approva la modulistica relativa al bando per la Misura B.1.3.c, con particolare riferimento al modulo di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà recante contenuto difforme dal bando in relazione ai requisiti dei beneficiari;

-del bando della Misura B.1.3.c approvato con la sopra citata Ordinanza n. 25 del 30 giugno 2022, nella parte (art. 20, c.1, lett. b) in cui possa esser interpretato nel senso di consentire la revoca dell'agevolazione in caso di dichiarazioni mendaci.

Il sopra citato Decreto, ove fosse ritenuto modificativo dei requisiti di

ammissione, e il Bando, ove fosse ritenuto potenzialmente idoneo a motivare l'impugnata decadenza dal beneficio, si palesano illegittimi per i seguenti motivi di

DIRITTO

I.

A. Erronea e falsa applicazione della disciplina sui requisiti dei beneficiari prevista dal bando - Violazione di atto vincolante - Falsa applicazione di legge (articolo 80, comma 1, D.Lgs. n. 50/2016) - Violazione di legge (articolo 71, comma 3, D.P.R. n. 445/2000) - Eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e ingiustizia manifesta - Violazione del principio di proporzionalità

B. Violazione e falsa applicazione di legge (articolo 75, D.P.R. n. 445/2000) - Eccesso di potere per travisamento, irragionevolezza e ingiustizia manifesta

I provvedimenti indicati in epigrafe vengono impugnati, innanzitutto, per due concorrenti profili (A. e B.).

I.A.

I.A. a) La natura vincolante del bando

In materia di programmi di sostegno volti a veicolare, verso privati, pubbliche provvidenze, l'avviso da cui origina la relativa procedura rappresenta il punto di riferimento dell'esame giurisdizionale, in quanto tale "avviso [...] al pari del bando di gara di una procedura di evidenza pubblica per l'affidamento di un contratto, è l'atto amministrativo generale con il quale sono fissate le regole al

cui rispetto l'amministrazione procedente si vincola nella selezione del privato cui assegnare il finanziamento (come nelle scelte del contraente in caso di procedura di gara); in tal senso, come noto, si dice che è lex specialis della procedura, che va ad integrare le disposizioni generali contenute in atti normativi" (Cons. Stato, Sez. V, 30 giugno 2022, n. 5439; ex multis, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 novembre 2022, n. 200; id., Sez. III, 31 marzo 2021, n. 2707). L'amministrazione procedente, nel redigere gli avvisi pubblici per la concessione di contributi, con la lex specialis, alla stregua di consolidata giurisprudenza (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. III, 10 ottobre 2016, n. 2497) predetermina (anche), in funzione di autolimitazione della propria discrezionalità, le regole della propria azione futura, alle quali si impegna inderogabilmente a prestare scrupolosa osservanza.

Sulla base della giurisprudenza sopra citata, l'Allegato 3 recante il bando per la Misura B.1.3.c costituisce l'atto generale che vincola l'amministrazione procedente nella selezione dei privati assegnatari e, pertanto, i requisiti dei beneficiari devono essere valutati da Invitalia con esclusivo riferimento a quanto previsto dal già citato articolo 4 del bando stesso.

I.A. b) La violazione del bando contenuta nel modulo

Il diverso contenuto del modello di autodichiarazione predisposto da Invitalia deve considerarsi come illegittimo e, quindi, irrilevante ai fini dell'ammissione al beneficio, in ossequio alla univoca giurisprudenza che afferma l'esistenza di una gerarchia all'interno della complessiva documentazione che compone la lex specialis, gerarchia che – con riguardo alla risoluzione di contrasti– impone di

dare la prevalenza alle previsioni del bando, laddove le disposizioni di altri documenti (nel caso, il modello di dichiarazione) possono soltanto integrare, ma non modificare le prime (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2021, n. 1804; Id., Sez. III, 29 aprile 2015, n. 2186; Id., Sez. III, 11 luglio 2013 n. 3735; Id., Sez. V, 24 gennaio 2013 n. 439; Id., Sez. V, 17 ottobre 2012 n. 5297; Id., Sez. V, 23 giugno 2010 n. 3963).

Il bando della Misura B.1.3.c attribuisce rilevanza escludente alle sole condanne con sentenza definitiva e non alla mera pendenza di un procedimento penale.

Inoltre, lo stesso bando stabilisce che non tutte le condanne definitive comportino esclusione, ma limita tale rilevanza alle sole condanne che portino all'esclusione da una procedura di gara d'appalto, quindi all'elenco dei reati contenuti nel comma 1 dell'articolo 80 del D.lgs. n. 50/2016.

I.A. c) La palese illegittimità del contenuto del modulo

Per mero scrupolo e ferma l'irrilevanza sopra evidenziata, occorre comunque evidenziare che il contenuto del modulo, nella parte in cui chiede di autodichiarare l'inesistenza di rinvii a giudizio e condanne, senza precisare per quali reati, risulta palesemente illegittimo per irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità.

Non si può ammettere che il semplice rinvio a giudizio per un qualsiasi reato possa costituire condizione ostativa al conseguimento di una agevolazione.

I.A.d) La situazione del legale rappresentante della ricorrente

Nel caso in esame, il Sig. Armando Porcinari non ha riportato una condanna con sentenza definitiva, essendo tuttora pendente il termine per il ricorso in cassazione avverso la sentenza della Corte d'Appello.

Inoltre, la condanna non definitiva del suddetto riguarda un reato che non rientra nel novero dei reati che comportano esclusione dalle pubbliche gare d'appalto.

Il comma 2 dell'articolo 4 del bando (riportato integralmente al punto 4. delle premesse di Fatto) stabilisce le ipotesi di esclusione dalle agevolazioni.

Tali ipotesi devono essere considerate come tassative, in applicazione dei principi di tipicità e tassatività delle cause di esclusione, che, per consolidata giurisprudenza (T.A.R. Cagliari, Sez. I, 23/10/2013, n.660; Cons. Stato, Sez. V, 15 aprile 2013 n. 2064) costituiscono principi generali applicabili anche alle procedure di finanziamento.

In ossequio al principio di tassatività, Inviolalia doveva fare riferimento ai reati previsti al comma 1 dell'articolo 80 del codice degli appalti.

Nell'elenco di tali reati non figura l'articolo 29 quattordicesimo del D.Lgs. n. 152/2016 (mancata osservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione ambientale), reato contestato (ma non definitivamente accertato) al legale rappresentante della ricorrente.

I.A.e) L'omissione dichiarativa e l'assenza di intento fuorviante

Al più e in mero subordine, al legale rappresentante della ricorrente può essere imputata un'omissione dichiarativa, omissione che avrebbe dovuto comportare

l'applicazione da parte di Invitalia dell'articolo 71 comma 3, del D.P.R. n. 445/2000.

Per certo, al Sig. Porcinari non può esser contestato il fatto di aver fornito informazioni false o fuorvianti con l'intento di influenzare le decisioni sull'ammissione alle agevolazioni, dal momento che la mera pendenza di un procedimento penale (tanto più, per un reato non previsto dal comma 1 dell'articolo 80 codice contratti pubblici) non costituisce causa di esclusione secondo quanto stabilito dal più volte citato articolo 4 del bando.

L'assenza di ogni intento fuorviante consentirebbe, per scrupolo, anche di richiamare la categoria del falso innocuo, laddove il falso innocuo prevede due presupposti: che il soggetto che chiede il contributo abbia effettivamente tutti i requisiti e che la lex specialis non preveda il mero mendacio come clausola di esclusione.

Nel caso di specie, l'ipotesi della esclusione, a fronte di un atto non veritiero, non è prevista nel bando della Misura B.1.3.c, a differenza di quanto avviene nelle procedure di appalto ove il comma 5 lett. f-bis dell'articolo 80 prevede espressamente le dichiarazioni non veritiere come causa di esclusione.

I.B.

***I.B.** Alla luce di quanto sopra esposto, si può affermare che la autodichiarazione resa dal Sig. Porcinari non poteva portare alla decadenza dalla agevolazione nei confronti di CO.GE.PO. S.r.l.*

Nelle premesse dell'ordinanza n. 54 del 30 maggio 2023 (**doc. 2**) e nella comunicazione di Invitalia (**doc. 1**) si fa un esplicito richiamo alla decadenza prevista dall'articolo 75 del D.P.R. n. 445/2000.

La ratio della sopra citata disposizione è stata concordemente rinvenuta nel senso che, nel comminare la decadenza del dichiarante dai benefici eventualmente conseguiti sulla base della dichiarazione non veritiera, essa non trova applicazione ogniqualvolta la dichiarazione tacciata di falsità non sia necessaria ai fini della acquisizione di un beneficio o della partecipazione alla gara.

In tale ipotesi, infatti, la giurisprudenza ha ripetutamente evidenziato come venga meno quella stretta correlazione tra il beneficio e la dichiarazione, che impone di rilevare la falsità di quest'ultima (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 1 agosto 2016, n. 3446; id., Sez. III, 17 novembre 2015, n. 5240).

Nella sentenza n. 3446/2016 sopra citata, si legge testualmente:

“Per la costante giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. St., Sez. V, 13 novembre 2015, n. 5192), quest'ultima è volta a sanzionare l'accertamento della non veridicità di dichiarazioni rese al fine di beneficiare di un determinato provvedimento e non certo la falsità di una dichiarazione del tutto irrilevante rispetto al conseguimento di quel beneficio.”.

Nel caso di specie, due elementi sono incontestabili:

- CO.GE.PO. S.r.l. è in possesso dei requisiti previsti dal Bando;
- la dichiarazione resa dal Sig. Porcinari non è valsa a produrre effetti fuorvianti, nè a far conseguire alla società un beneficio che essa non aveva diritto a ottenere.

Per un caso simile, si veda la massima ricavata dalla sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. I, 19 dicembre 2006, n.4131: “Qualora il privato abbia ottenuto dal comune un contributo compilando a corredo della relativa domanda la dichiarazione concernente la situazione economica del nucleo familiare, ed emergano in seguito, in sede di verifica fiscale, discordanze tra l'effettivo reddito mobiliare e quello risultante dalle autocertificazioni predette, non va dichiarata la decadenza ai sensi dell'art. 75, d.P.R. n. 445 del 2000 se l'omessa dichiarazione dei cespiti non comporta il venir meno del diritto ai contributi de quibus (nel senso che, pur conteggiando dette fonti di reddito nei limiti minimi reddituali fissati dalla legge, l'interessato fa valere ugualmente i requisiti per l'attribuzione dei benefici)”.

Il vizio di violazione e di falsa applicazione di legge è evidente, come pure sono evidenti le figure sintomatiche dell'eccesso di potere per travisamento dei presupposti, irragionevolezza e ingiustizia manifesta.

II.

Violazione della procedura e della lex specialis - Violazione di legge per mancata comunicazione di avvio del procedimento (articolo 7 L. 241/1990) - Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, per difetto di istruttoria, per carenza dei presupposti e per difetto di motivazione

II.A. *Come evidenziato nelle premesse di fatto (cfr. punto 5) la procedura di assegnazione delle agevolazioni prevedeva una netta distinzione in due fasi.*

Nella prima fase il Soggetto Attuatore (nel caso, Invoitalia), doveva compiere le verifiche sul possesso dei requisiti, per poi trasmettere gli atti all'organo competente alla disamina dei progetti.

La separazione delle due fasi è netta, tanto che il bando prevede che solo i progetti dei soggetti ammessi possono essere fatti oggetto di esame nel merito ("..La positiva conclusione delle attività di cui al comma 2, lettera a), è condizione indispensabile per proseguire con le valutazioni di cui alla lettera b) dello stesso comma 2.").

Nel caso in esame, il progetto della ricorrente è stato valutato (tanto da risultare primo graduato) a dimostrazione del fatto che la prima fase di verifica era stata superata da CO.GE.PO.

Il provvedimento di decadenza risulta emesso quando ormai la fase di verifica dei requisiti si era positivamente conclusa e ciò costituisce violazione del procedimento previsto dal Bando.

II.B. *Anche in considerazione di quanto esposto al punto precedente, il provvedimento di decadenza è illegittimo, per plurimi aspetti, sotto il profilo della violazione dei principi del giusto procedimento.*

La decadenza è stata infatti disposta senza previamente aver istituito il necessario ed imprescindibile contraddittorio procedimentale con la società ricorrente, omettendo del tutto la comunicazione di avvio del procedimento, imposta dall'art. 7 Legge n. 241/1990.

Il provvedimento impugnato costituisce atto di secondo grado, estrinsecazione di poteri di autotutela della pubblica amministrazione, che avrebbe implicato la

comunicazione imposta dalla norma citata. In questo senso, in giurisprudenza è stato affermato che “Ogni qualvolta la P.A. intenda emanare un atto di secondo grado (annullamento, revoca, decadenza), incidente su posizioni giuridiche originate dal precedente atto, oggetto della nuova determinazione amministrativa di rimozione, è necessaria la comunicazione dell’avvio del procedimento, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 241 del 1990, qualora non sussistano ragioni di urgenza da esplicitare adeguatamente nella motivazione del provvedimento.” (Cons. Stato, Sez. VI, 26 ottobre 2006, n.6413; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 5 ottobre 2020, n.884).

I provvedimenti impugnati sono stati assunti dunque senza una congrua e preventiva comunicazione di avvio del procedimento, senza istituzione di un contraddittorio e senza concedere alla ricorrente alcun termine per le proprie deduzioni, né, infine, rappresentando ragioni di urgenza, invero inesistenti, che avrebbero giustificato l’omissione della comunicazione in questione.

Le omissioni procedurali sopra denunciate, che avrebbero apportato elementi conoscitivi utili e dirimenti con riferimento all’effettivo possesso dei requisiti previsti per i beneficiari, rendono irrimediabilmente illegittimo gli atti impugnati.

Per tutte le ragioni indicate, risulta evidente l’illegittimità degli atti e dei provvedimenti impugnati, dei quali si chiede l’annullamento.

* * *

Istanza cautelare di sospensione.

Il ricorso per riassunzione è stato proposto con istanza cautelare, istanza che viene anche proposta con riferimento ai presenti motivi aggiunti,

sussistendo i termini per una trattazione alla già fissata camera di consiglio del prossimo 23 agosto 2023, per le medesime ragioni cautelari già evidenziate nel ricorso introduttivo, che si intendono richiamate integralmente.

Per quanto concerne l'estrema gravità del danno, si consideri che la ricorrente, anche confidando nelle risultanze della graduatoria di cui all'Ordinanza n. 50 del 29 aprile 2023, ha sostenuto spese per oltre 500.000 euro e assunto impegni per oltre un milione di euro.

Quanto alla **irreparabilità**, si consideri che i fondi a disposizione per le agevolazioni sono limitati e che, pertanto, nelle more del giudizio, potranno esaurirsi, determinando una perdita irreversibile del bene della vita cui la ricorrente ambisce.

Tutto ciò premesso, la ricorrente, *ut supra* rappresentata e difesa, formula le seguenti conclusioni:

- **in via cautelare**, disporre la sospensione degli atti e dei provvedimenti impugnati con il ricorso e con i motivi aggiunti, previa audizione dei difensori delle ricorrenti in camera di consiglio;
- **nel merito**, annullare gli atti e i provvedimenti impugnati con il ricorso e con i motivi aggiunti;
- **sempre nel merito**, condannare le resistenti al risarcimento del danno ingiusto patito dalla ricorrente in conseguenza dell'illegittimità degli atti e dei provvedimenti impugnati, attraverso la reintegrazione in forma specifica ed il subentro nel contratto della società ricorrente, che dichiara

la propria disponibilità in tal senso, e, in subordine, per equivalente;

- **sempre nel merito**, accertare e dichiarare il diritto della ricorrente a conseguire l'agevolazione.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari di causa.

Si dichiara che il versamento di cui al D.P.R. n. 115/2002, è stato effettuato contestualmente al deposito del ricorso, in ragione del valore indeterminabile della presente controversia, evidenziandosi che la proposizione del presente atto non comporta il pagamento di un ulteriore contributo unificato perché lo stesso non amplia il *thema decidendum*.

Milano, 28 luglio 2023

(Avv. Enzo Robaldo)

(Avv. Pietro Ferraris)