

## **ECC.MO TAR LAZIO – ROMA**

### **RICORSO**

#### **PER**

**Società Panichi srl Unipersonale**, in persona del suo legale rappresentante pro tempore sig. Panichi Stefano, nato a Ascoli Piceno il 31.01.1973 e ivi residente Via Giudea 6, con sede in Ascoli Piceno via Bonifica 15, CF/P.Iva 01978600441, rappresentata e difesa dall'Avv. Elisabetta Morganti del Foro di Ascoli Piceno (CF MRGLBT65M59A462I) ed elettivamente domiciliata presso e nel suo studio legale in Ascoli Piceno Piazza Roma n. 3 indirizzo pec per notificazioni e comunicazioni [avvelisabettamorganti@puntopec.it](mailto:avvelisabettamorganti@puntopec.it), fax per comunicazioni 0736/255508, giusta procura speciale resa in calce al presente atto

#### **CONTRO**

- Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24.08.2016, in persona del Commissario pro-tempore;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore;
- Ministero dell'Economia e Finanza, in persona del Ministro pro-tempore;
- Invitalia S.p.A., in persona del suo legale rappresentante pro-tempore, con sede in Roma Via Calabria 46, CF 05678721001;
- Salvi srl, in persona del suo legale rappresentante pro-tempore, con sede in Via dell'Agricoltura snc Norca (PG), CF 02847560543, quale controinteressata.

#### **PER L'ANNULLAMENTO**

previa sospensiva e/o concessione di idonee misure cautelari:

- della nota del 07.03.2022 avente ad oggetto “IDP progetto SB13C0000116 – ON SISMA – Ordinanza Commissariale n. 25 del 30 giugno 2022, adottata ai sensi dell'art. 14 bis del DL 31.05.2021 n. 77, convertito in L. 28.07.2021 n. 108 – Comunicazione di decadenza”, con la quale la Panichi srl Unipersonale è stata dichiarata decaduta dalla domanda di ammissione alle agevolazioni di cui all'Allegato n. 3 dell'Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24.08.2016 n.25 del 30.06.2022 avente ad oggetto “Misura B.1.3 c: Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate”;
- della Ordinanza n. 50 del 29 aprile 2023, avente ad oggetto “Approvazione degli Elenchi di interventi di cui all'Allegato n. 3, articolo 14, commi 10 e 11, e articolo 15,

comma 9, dell'Ordinanza n. 25 del 30 giugno 2022 “Misura B.1.3C: Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate” del Piano nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza”, nella parte in cui dichiara non ammessa nella graduatoria la Panichi srl;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente compresi, ove occorrer possa e nella misura in cui dovessero risultare lesivi della posizione giuridica soggettiva della ricorrente e di tutti gli atti relativi alla procedura indetta dal Commissario straordinario con Ordinanza n. 25 del 30.06.2022;

nonché

- per il risarcimento e/o l'indennizzo di tutti i danni subiti dalla ricorrente.

### **FATTO**

Con Ordinanza n. 25 del 30 giugno 2022 ai sensi dell'art. 14-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 28 luglio 2021 n. 108 del Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24.08.2016 è stato approvato il bando B1.3.c avente ad oggetto “*Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate*” del Programma unitario di intervento - *Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016, del Piano nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza*” previsto nell'Allegato n. 3 (doc.1).

Ai sensi dell'art. 2 punto 4. Dell'Ordinanza n. 25 predetta “*Il bando di cui all'Allegato 3, relativo alla linea di intervento B1.3.c “Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate”*”, ha la finalità di sostenere nelle aree colpite dal sisma 2009 e 2016 indicato la creazione di micro, piccole e medie imprese e sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito e la concessione di un contributo a fondo perduto.

Ai sensi dei punti 3 e 4 dell'art. 3 dell'Ordinanza “*La dotazione finanziaria del bando di cui all'Allegato 3 è complessivamente pari a 40 milioni di euro, al lordo degli oneri di gestione riconosciuti al soggetto gestore, a valere sulle risorse del Fondo Complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di cui all'art. 1, secondo comma, lett. b), del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 per i territori colpiti dal sisma del 2009 e del 2016. 4. Nei bandi oggetto della presente ordinanza sono specificate le modalità di riparto delle risorse, nel rispetto della ripartizione percentuale delle risorse*”

*finanziarie assegnate al cratere sismico 2009 e cratere sismico 2016 come richiamato nelle premesse. Ciascun bando inoltre specifica eventuali ulteriori riserve di spesa connesse a un'efficace attuazione dell'intervento".*

*Ai sensi dell'art. 4 "Ferma restando la titolarità della misura, che rimane in capo ai Soggetti attuatori, ossia il Commissario Straordinario per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 2016 e il Coordinatore della Struttura di Missione per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dal Sisma 2009, il soggetto gestore per l'attuazione è individuato nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.P.A. (Invitalia) [...]"*.

*Ai sensi dell'art.6 dell'Ordinanza "1.Il Commissario straordinario sisma 2016 provvede con decreto, d'intesa con la Struttura di missione sisma 2009, ad indicare al Soggetto gestore le date e le modalità di pubblicazione del bando, i termini iniziale e finale per la presentazione delle domande, in coerenza con il D.M. MEF del 15 luglio 2021, e approva altresì la relativa modulistica. 2. Fatte salve le disposizioni della presente Ordinanza, i bandi di cui all'Allegato 1, all'Allegato 2 e all'Allegato 3 disciplinano le modalità di attuazione per ciascun intervento agevolativo, ivi inclusa la definizione dei soggetti beneficiari, dei progetti ammissibili delle spese ammissibili, della forma e intensità delle agevolazioni, delle procedura di accesso, dei criteri di valutazione, delle concessione delle agevolazioni, dell'erogazione delle agevolazioni e delle procedure di monitoraggio, ispezioni e controllo, dei termini degli adempimenti".*

*L'Allegato n. 3 all'Ordinanza n. 25 del 30 giugno 2022 ("Misura B.1.3 c: Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate") prevede all'art. 2 "1. Il presente bando definisce una nuova linea di intervento, dedicato alle aree colpite dal sisma 2009 e 2016, diretta a sostenere nel territorio indicato l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate attraverso la creazione di micro, piccole e medie imprese o il rafforzamento di quelle esistenti. 2. Ai fini di cui al comma 1, il presente bando disciplina: a) al Capo II, i programmi di investimento volti alla realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali o allo sviluppo di attività esistenti presentati da persone fisiche o società costituite da non più di 60 mesi; b) al Capo III, i programmi di investimento volti al consolidamento di società costituite da oltre 60 mesi; [...]"*.

*All'art. 4 il bando ha previsto che "Soggetti beneficiari 1. Possono beneficiare delle agevolazioni di cui al presente bando le imprese che, alla data di presentazione della domanda, risultano in possesso dei seguenti requisiti:*

a) *essere regolarmente iscritte e attive nel Registro delle imprese, le imprese non residenti nel territorio italiano devono essere costituite secondo le norme di diritto civile e commerciale vigenti nello Stato di residenza e iscritte nel relativo Registro delle imprese; per tali soggetti, inoltre, fermo restando il possesso, alla data di presentazione della domanda di agevolazione, degli ulteriori requisiti previsti dal presente articolo, deve essere dimostrata alla data di richiesta della prima erogazione dell'agevolazione, pena la decadenza dal beneficio, la disponibilità di una sede operativa oggetto del programma di investimento nelle aree dei Comuni dei crateri sismici del Centro Italia 2009 e 2016 ;*

b) *avere una sede operativa nelle aree dei Comuni dei crateri sismici del Centro Italia 2009 e 2016;*

c) *non essere in uno stato di difficoltà secondo quanto stabilito dal Regolamento GBER Art. 2 punto 18 delle definizioni;*

d) *essere nel pieno e libero esercizio dei propri diritti, non essere in liquidazione volontaria, non essere sottoposte a procedure concorsuali con finalità liquidatoria;*

e) *non rientrare tra i soggetti che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato, gli aiuti individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea;*

2. *Sono, in ogni caso, esclusi dalle agevolazioni di cui alla presente ordinanza le imprese:*

a) *i cui legali rappresentanti o amministratori siano stati condannati, con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati che costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione ai sensi della normativa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture vigente alla data di presentazione della domanda;*

b) *nei cui confronti sia stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e successive modifiche e integrazioni o altra sanzione che comporti il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione;*

c) *che si trovino in altre condizioni previste dalla legge come causa di incapacità a beneficiare di agevolazioni pubbliche o comunque a ciò ostative.*

3. [...].

*4. Il possesso dei requisiti di cui al comma 1 devono essere dimostrati alla data di presentazione della domanda di agevolazione, nel caso di imprese già costituite alla predetta data, ovvero nel caso in cui la domanda sia presentata da persone fisiche nei termini previsti dal presente bando”.*

All’art. 20 il bando ha previsto che *“Revoche 1. Il Soggetto gestore dispone la revoca totale o parziale delle agevolazioni concesse nei seguenti casi:*

*a) sia verificata l'assenza o il venir meno di uno o più requisiti del soggetto beneficiario, ovvero la documentazione prodotta risulti incompleta o irregolare per fatti imputabili allo stesso beneficiario e non sanabili;*

*b) il soggetto beneficiario, in qualunque fase del procedimento, abbia reso dichiarazioni mendaci o esibisca atti falsi o contenenti dati non rispondenti a verità;*

*c) sia accertata una causa ostativa ai sensi della normativa antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e successive modificazioni e integrazioni;*

*d) il soggetto beneficiario non consenta i controlli del Soggetto gestore sulla realizzazione del programma di spesa ovvero non adempia agli obblighi di monitoraggio di cui al medesimo articolo 18;*

*[...]”.*

La Panichi srl Uninominale ha regolarmente presentato la domanda di ammissione alle agevolazioni di cui all’Ordinanza n.25, allegando il programma di investimento e tutti i dati e documenti richiesti, compresa la dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà del 02.11.2022 sottoscritta dal legale rappresentante Sig. Stefano Panichi, riportante le dichiarazioni già precompilate dalla Invitalia SpA e presente come Allegato 4 sul sito istituzionale del Soggetto Gestore e dei Soggetti Attuatori (doc. 2).

Differentemente da quanto stabilito nell’art. 4 del bando di cui all’Allegato n. 3 all’Ordinanza n. 25 del 30 giugno 2022, al quale la ricorrente ha partecipato (che prevedeva espressamente, quanto ad eventuali implicazioni penali dei partecipanti, che *“2. Sono, in ogni caso, esclusi dalle agevolazioni di cui alla presente ordinanza le imprese: a) i cui legali rappresentanti o amministratori siano stati condannati, con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati che costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione ai sensi della normativa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture vigente alla data di presentazione della domanda”*), la DSAN già precompilata riportava l’espressione *“che non sussistono nei propri confronti rinvii a giudizio, condanne penali e/o provvedimenti*

*che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, presenti rispettivamente nel registro carichi pendenti e nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa”.*

In buona fede e certo della correttezza del suo operato il Sig. Panichi, nella qualità, l'ha sottoscritta così come fornita dal Soggetto gestore.

Successivamente, con provvedimento notificato il 07.03.2023, la Invitalia SpA ha comunicato alla Società ricorrente la “decadenza” dalla domanda di ammissione, con la seguente motivazione: *“In considerazione della circostanza che con DSAN rilasciata in data 02.11.2022 il Sig. Panichi Stefano, in qualità di legale rappresentante, ha dichiarato che “non sussistono nei propri confronti rinvii a giudizio, condanne penali e/o provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, presenti rispettivamente nel registro carichi pendenti e nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa”, e che, successivamente, nell'ambito delle verifiche effettuate dalla scrivente ai sensi del D. Lgs. 231/2001, è invece emersa, nei confronti del Sig. Stefano Panichi, l'esistenza di un procedimento pendente dinanzi alla Procura della Repubblica di Ascoli Piceno, PM 2021/4, la domanda di agevolazione è da considerarsi decaduta ad ogni effetto di legge”* (doc. 3).

Al momento della domanda di agevolazione, invero, il Sig. Panichi era ancora soggetto ad un procedimento penale dinanzi al Giudice di Pace di Ascoli Piceno per il reato di lesioni colpose ai sensi dell'art. 590 cp, per non aver - asseritamente - diligentemente vigilato gli inciampi contenuti in un cantiere edile ed aver procurato, in tal modo, ad una passante la caduta a terra e le conseguenti lesioni guaribili in 30 gg., reato per il quale è stato assolto per non aver commesso il fatto con sentenza del 20.12.2022, divenuta definitiva in assenza di impugnazione (doc. 4).

Procedimento penale che non era iscritto nel certificato Carichi Pendenti richiesto ed ottenuto dal Sig. Panichi dalla Procura della Repubblica di Ascoli Piceno in data 02.07.2022, con validità sei mesi, in base al quale aveva reso la dichiarazione in questione (doc. 5).

All'esito della procedura in data 29.04.2023 il Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24.08.2016 ha emesso la Ordinanza n. 50, con la quale ha escluso la Panichi srl dalla concessione delle agevolazioni di cui alla Ordinanza n. 25 considerandola “Decaduta ai sensi dell'art. 75 DPR n. 445 del 28/12/2000” per “*DSAN prodotta (all. 4 modulistica) non veritiera*” (doc. 6).

Per la tutela delle proprie situazioni giuridiche la Panichi srl Unipersonale, come in epigrafe rappresentata e difesa, si rivolge a codesto Ecc.mo TAR per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

### **1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.3 DELLA LEX SPECIALIS ORDINANZA N.25 DEL 25.06.2022, DELLA ORDINANZA N. 50 DEL 29.04.2023, DELL'ART. 75 DPR N. 445 DEL 28/12/2000, DEL DECRETO LEGISLATIVO 9 GENNAIO 1999 N. 1, DELL'ART. 3 COMMA 2 DEL D.LGS 31.03.98 N.123 E DELL'ART. 19 COMMA 5 DEL DL 01.07.2009 CONVERTITO IN L. 03.08.2009 N. 102. ILLEGITTIMITÀ DELLA DICHIARAZIONE ALLEGATO 4 AL BANDO DI CUI ALL'ORDINANZA N. 25 DEL 25.06.2022, DELLA ORDINANZA N. 50 DEL 29.04.2023 E DEGLI ATTI CONSEGUENTI E CONNESSI PER ECCESSO DI POTERE E MANIFESTA SPROPORZIONE.**

L'art. 3 della Ordinanza n. 25 del 25.06.2022 ha soltanto delegato alla Invitalia SpA gli adempimenti amministrativi e tecnici relativi agli interventi in essa previsti ai sensi dell'art. 3 comma 2 del D.Lgs 31.03.98 n.123 e dell'art. 19 comma 5 del DL 01.07.2009 convertito in L. 03.08.2009 n. 102, mentre la procedura avrebbe dovuto essere disciplinata soltanto dalla Ordinanza stessa.

Invero ai sensi dell'art.6 dell'Ordinanza “[...] 2. *Fatte salve le disposizioni della presente Ordinanza, i bandi di cui all'Allegato 1, all'Allegato 2 e all'Allegato 3 disciplinano le modalità di attuazione per ciascun intervento agevolativo, ivi inclusa la definizione dei soggetti beneficiari, dei progetti ammissibili delle spese ammissibili, della forma e intensità delle agevolazioni, delle procedura di accesso, dei criteri di valutazione, delle concessione delle agevolazioni, dell'erogazione delle agevolazioni e delle procedure di monitoraggio, ispezioni e controllo, dei termini degli adempimenti*”.

Il soggetto gestore, pertanto, avrebbe dovuto obbligatoriamente attenersi alla norma attributiva del suo potere e, quindi, alle prescrizioni specificatamente contenute nella detta Ordinanza n. 25, in particolare con riferimento all'art. 4 disciplinante i “Soggetti beneficiari” degli “Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate” oggetto di bando - non disponendo di alcun potere di valutazione e/o gestorio discrezionale - e non inserire nei suoi moduli nuovi e del tutto differenti criteri e/o regole di ammissione delle domande, come anche stabilito nel predetto art. 6.

Invero, specificatamente, l'art. 4 comma 2. del bando prevedeva che “*Sono, in ogni caso, esclusi dalle agevolazioni di cui alla presente ordinanza le imprese: a) i cui legali rappresentanti o amministratori siano stati condannati, con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati che*

*costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione ai sensi della normativa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture vigente alla data di presentazione della domanda;*” e, pertanto, espressamente, soltanto coloro che abbiano avuto una condanna definitiva, anche ai sensi dell’art. 444 cpp, per determinati reati, mentre la dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà precompilata dalla Invitalia SpA e fatta sottoscrivere ai partecipanti, e che doveva essere approvata dal Commissario straordinario, aveva come oggetto anche eventuali carichi pendenti.

In questo senso la DSAN è da considerare illegittima non soltanto in quanto la circostanza relativa ai carichi pendenti non è stata pedissequamente e chiaramente disciplinata, sia soprattutto perché è in contrasto con la disciplina di cui alla lex specialis, oltre che illogica, irragionevole e sproporzionata (un carico pendente può derivare anche da una denuncia-querela calunniosa, come nel caso di specie, ove il Sig. Stefano Panichi è infatti stato assolto per non aver commesso il fatto).

È, invero, illegittimo, in tale prospettiva, condizionare l’ammissione alle agevolazioni in questione alla sussistenza di un requisito non previsto dalla legge, nella specie la lex specialis, tantomeno a pena di decadenza della domanda.

Considerato che la Panichi srl non è mai stata condannata per alcun reato, tantomeno reati che costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione ai sensi della normativa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e che, pertanto, disponeva di tutti i requisiti soggettivi di cui all’art. 4 di cui all’Ordinanza commissariale del 30.06.2022, la ricorrente non doveva essere considerata decaduta dalla domanda di ammissione alle relative agevolazioni, provvedimento con il quale invece è stato leso il suo interesse ad essere valutata tutelato dalla norma violata.

La dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà, pertanto, come il provvedimento di decadenza di Invitalia SpA del 07.03.2023 e la ordinanza commissariale n. 50 del 29.04.2023 sono da considerare nulli e/o invalidi in quanto radicalmente difformi rispetto ai requisiti richiesti dalla lex specialis che disciplinava la procedura ed adottati in violazione dalla stessa o, comunque, illegittimi per contrarietà alla Ordinanza n. 25 stessa e carenza ed eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, anche per contrarietà tra più atti, oltre che per ingiustizia manifesta, e pertanto, in ogni caso, nulli e/o annullabili.

**2) VIOLAZIONE DELLA L. 241/90 QUALE NORMA REGOLATRICE DEI PRINCIPI DI CORRETTEZZA, EFFICIENZA E BUONA FEDE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, IRRAGIONEVOLEZZA.**

Nelle gare pubbliche l'applicazione dei principi di tutela dell'affidamento e di correttezza dell'azione amministrativa, in una con la generale clausola di buona fede, impedisce che le conseguenze di una condotta colposa della Stazione appaltante possano essere traslate a carico del soggetto partecipante con la comminatoria dell'esclusione dalla procedura, così come non è ammissibile l'iscrizione in capo al concorrente delle conseguenze negative di un errore indotto dalla disciplina di gara o dal comportamento tenuto dall'Amministrazione appaltante.

Nella fattispecie sussiste un evidente contrasto tra i requisiti richiesti nel bando di ammissione alle agevolazioni in questione e la DSAN precompilata fornita dal Soggetto Attuatore ai partecipanti.

Invero l'insussistenza di procedimenti penali pendenti alla data della domanda non risulta un requisito di partecipazione e accoglimento della domanda di ammissione alle agevolazioni di cui all'Ordinanza n. 25 del 30.06.2022 ai sensi di quanto disposto dall'art. 4 comma 2 a) e b), mentre la certificazione sostitutiva di atto notorio che l'Invitalia SpA ha chiesto ai partecipanti di sottoscrivere (previa mera compilazione dei dati anagrafici) fa riferimento anche a "rinvii a giudizio" e, quindi, ai carichi pendenti.

Il modulo di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che ha dato ingresso alla dichiarazione relativa ad eventuali carichi pendenti, non prevista dal bando, oltre ad essere illegittimo in quanto contrastante e contraddittorio rispetto al bando, non costituisce parte integrante della lex specialis della gara, rappresentando piuttosto uno strumento predisposto unilateralmente dall'amministrazione, a scopo meramente esemplificativo, per facilitare la partecipazione alla gara. Eventuali contrasti tra quanto riportato nel predetto schema di domanda, concretamente utilizzato dal concorrente, e le disposizioni proprie della lex specialis, soprattutto per l'ipotesi di mancate dichiarazioni a pena di esclusione ovvero allorquando tale contrasto determini ambiguità o equivocità sulla esatta portata delle dichiarazioni da rendere, non possono determinare ex se l'esclusione del concorrente, imponendo piuttosto all'amministrazione di esercitare il c.d. dovere di soccorso, quale corollario del principio di buon andamento e di imparzialità, applicabile dall'amministrazione nei confronti dell'impresa.

Pertanto la DSAN in questione ha natura di mero strumento di ausilio dello schema di domanda allegata al bando di gara, schema privo di qualsiasi finalità di integrazione della lex specialis, così che l'eventuale errore in cui è incorso il concorrente per il suo

utilizzo e per aver prodotto dichiarazioni carenti o incomplete, finanche inventiere, lungi dal comportare l'esclusione dalla gara, avrebbe tutt'al più imposto all'amministrazione l'obbligo di chiedere l'integrazione della dichiarazione stessa.

**3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.4 E DELL'ART. 20 B) DELL'ALLEGATO 3 DELLA ORDINANZA N. 25 DEL 30.06.2022, DELL'ART. 75 DPR N. 445 DEL 28/12/2000, DEL D.LGS. 6 SETTEMBRE 2011, N. 159, COME MODIFICATO DAL D.L. 31 OTTOBRE 2022, N. 162, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI, DALLA L. 30 DICEMBRE 2022, N. 199 E DI TUTTE LE NORME CHE PREVEDONO LE MISURE DI SICUREZZA E DEGLI ATTI CONSEGUENTI E CONNESSI. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI FATTI E DEI PRESUPPOSTI, OMESSA E/O CARENTE ISTRUTTORIA. - VIOLAZIONE DELLA L. 241/90 QUALE NORMA REGOLATRICE DEI PRINCIPI DI CORRETTEZZA, EFFICIENZA E BUONA FEDE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, IRRAGIONEVOLEZZA, MANIFESTA INGIUSTIZIA.**

**La dichiarazione del Sig. Stefano Panichi rilasciata nella DSAN è del tutto corretta e veritiera.**

Invero allo stesso con la DSAN è stato chiesto di affermare:

1)“*che non sussistono nei propri confronti rinvii a giudizio, condanne penali e/o provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione*”. Chiaramente, l'affermazione riguardava i reati e/o i procedimenti previsti e disciplinati dalla L. 1423/56, come estesi con la l. 75/1965, dalla L. 125/2008, dal Decreto Legislativo n. 159 del 2011 e dal D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito con modificazioni, dalla L. 30 dicembre 2022, n. 199 e da tutte le disposizioni in materia che, appunto, consentono all'Autorità (Questore o Autorità Giudiziaria) l'applicazione delle misure di prevenzione conseguentemente alla commissione di reati o meno. Altrimenti l'inciso non avrebbe avuto motivo di essere previsto e il riferimento sarebbe stato, sic et simpliciter, a tutti i carichi pendenti e a tutte le condanne penali. Ora, secondo quanto si evince dalla sentenza di assoluzione (n. 204/2022 del 20.12.2022 del Giudice di Pace di Ascoli Piceno, divenuta definitiva in assenza di impugnazione) conclusiva del procedimento RGNR 4/2021 (considerato nel provvedimento di decadenza) pendente al momento della domanda di ammissione alle agevolazioni in questione, il reato contestato, p. e p. dall'art. 590 cp, non comporta, ed infatti non ha comportato, per legge, alcuna misura di prevenzione in danno della Panichi srl o del suo legale

rappresentante, né la ricorrente o il suo legale rappresentante risultano essere mai stati destinatari di una misura di prevenzione.

2) Inoltre allo stesso partecipante è stato chiesto di dichiarare che tali rinvii a giudizio, condanne penali e/o provvedimenti fossero “*presenti rispettivamente nel registro carichi pendenti e nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa*”. Ora il Sig. Panichi aveva chiesto in data 02.07.2022 un certificato del Casellario Giudiziale presso la Procura della Repubblica di Ascoli Piceno, rilasciato in pari data e con validità di sei mesi, dove non risultavano carichi pendenti (doc. 7) Neanche successivamente a tale data e fino alla dichiarazione in questione il Sig. Panichi ha ricevuto notificazioni di altri procedimenti penali o rinvii a giudizio nei suoi confronti, come dimostra il certificato carichi pendenti del 04.05.2023 (doc. 8), ugualmente nullo, tanto che anche Invitalia SpA ha affermato nella comunicazione di decadenza che il procedimento in base al quale questa è stata disposta è solo il 4/2021 RGNR Procura della Repubblica di Ascoli Piceno.

Ne consegue che la dichiarazione rilasciata dal Sig. Panichi è del tutto corretta e vera, non avendo lo stesso nel momento della presentazione della domanda in corso rinvii a giudizio, condanne penali e/o provvedimenti che comportano o abbiano comportato l'applicazione di misure di prevenzione e non essendo tali atti presenti nel suo Registro carichi pendenti.

Tra l'altro, ai sensi dell'art. 75 DPR n. 445 del 28/12/2000 la dichiarazione, per essere considerata mendace, deve essere dolosa, dovendo comunque sussistere la mera consapevolezza e volontà della falsità, non rilevando ai fini della decadenza ivi prevista né la colpa, né tantomeno l'errore provocato sia dal certificato dei carichi pendenti e sia dallo stesso Soggetto gestore della procedura Invitalia SpA, errore che deve ritenersi sussistente nella fattispecie nel caso il TAR adito non voglia considerare, per quanto esposto, vera e corretta la dichiarazione del Sig. Panichi e/o voglia diversamente interpretare la dichiarazione contenuta nella DSAN.

Per l'effetto la Invitalia e il Commissario straordinario non potevano dichiarare la Panichi srl Unipersonale decaduta dalla domanda di agevolazione in questione, non integrandosi nella fattispecie neanche l'ipotesi di cui all'art. 20 dell'Ordinanza n. 25 del 30.06.22 che, tra l'altro, disciplina la differente ipotesi di “revoca” dalle agevolazioni già concesse, ma nessuna decadenza dalla possibilità di partecipare alla selezione, stabilita per il caso in cui “il soggetto beneficiario, in qualunque fase del procedimento, abbia reso dichiarazioni mendaci o esibisca atti falsi o contenenti dati non corrispondenti a verità” (cfr. art. 20 b).

**4) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.1375 CC., DELL'ART. 6 LEGGE N. 241/1990 E DELL'ART. 83, COMMA 9, DEL D. LGS. N. 50/2016. OBBLIGO DI SOCCORSO ISTRUTTORIO.**

La sostanziale discrepanza tra l'art. 4 dell'Allegato 3 dell'Ordinanza n. 25 del 30.06.2022 e la infelice formulazione della DSAN fornita dalla Società resistente a tutti i partecipanti, compresa la Società ricorrente, oltre che rendere illegittima la decadenza impugnata, conferma la reale sussistenza della intervenuta problematica relativa alla concreta inversione del rapporto pubblico-privato in punto di responsabilità. Da onere preventivo, il controllo della P.A. è diventata un adempimento solo successivo, con una sorta di “sgravio” di adempimenti istruttori e di responsabilità sul privato che è obbligato ad autocertificare determinati atti in sostituzione di certificati e atti di notorietà ed è maggiormente esposto a subire le conseguenze di eventuali dichiarazioni anche non veritiere ma rese non intenzionalmente e in buona fede. Soprattutto alla luce della considerazione che in origine le dichiarazioni sostitutive si limitavano a semplici situazioni personali del dichiarante (nascita, residenza, cittadinanza, stato civile, titolo di studio, reddito, e simili) mentre ora, invece, si estendono anche a profili di ordine giuridico e tecnico sempre più complessi.

Nella fattispecie, stante il possesso di un certificato di carichi pendenti nullo rilasciato dalla Procura della Repubblica competente per una eventuale iscrizione del procedimento penale in corso (avente infatti RGNR 2021 Procura della Repubblica del Tribunale di Ascoli Piceno) e la previsione, non soggetta ad alcuna interpretazione, stante la sua chiarezza, che oggetto della dichiarazione riguardava soltanto carichi pendenti e/o condanne e provvedimenti comportanti l'applicazione di misure di prevenzione e riportati nel detto registro, il Sig. Panichi, in perfetta buona fede e, si ribadisce, anche correttamente e veritieramente, ha dichiarato che non sussistevano nei suoi confronti carichi pendenti che abbiano avuto rilevanza nella DSAN.

Mentre, in violazione del generale canone di buona fede e delle disposizioni richiamate la Invicta SpA e il Commissario straordinario, essendo venuti a conoscenza del procedimento pendente, non hanno attivato la procedura di soccorso istruttorio per rendere, integrare o regolarizzare le dichiarazioni necessarie attraverso, in primo luogo, il chiarimento di quale disposizione relativa ai requisiti soggettivi sarebbe stata applicabile nella fattispecie, se quella del bando o quella risultante dalla dichiarazione sostitutiva di atto notorio e sia la richiesta di produzione del capo di imputazione (onde avvedersi che il reato e il procedimento non rientrava tra quelli per i quali è prevista

l'applicazione di misure di prevenzione) e del certificato dei carichi pendenti (attraverso il quale avrebbe constatato che nel momento della domanda era nullo).

Peraltro il soccorso sarebbe stato doveroso anche in attuazione di alcuni tra i più importanti principi nazionali e sovranazionali, tra i quali il buon andamento e l'imparzialità nell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost, il principio del giusto procedimento e di leale collaborazione tra pubblica amministrazione e privati di cui all'art. 6 della CEDU, il principio del favor participationis e di massima partecipazione di derivazione euro unitaria che impongono di limitare l'esclusione degli operatori economici dalle procedure contrattuali ai soli casi gravi.

Violazione dei canoni di correttezza e buona fede che sussisterebbe anche nel caso in cui voglia darsi al contenuto della dichiarazione sostitutiva di atto notorietà precompilata significato e portata differenti da quello che risulta dalle parole ed espressioni utilizzate e come sopra indicate, considerato che la necessità di un qualsiasi approfondimento interpretativo del testo comporterebbe la medesima violazione di legge, non potendosi onerare i partecipanti ad un bando di decifrare e risolvere contraddizioni, incoerenze e astruserie create dalla P.A. o dai soggetti da essa delegati.

Invero il Sig. Panichi ha fatto principalmente riferimento, in buona fede e prestando la massima attenzione, a quanto previsto nell'Ordinanza n. 25 in questione, effettiva norma regolatrice della procedura, più che alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa, confidando nella sua conformità rispetto alle disposizioni del bando.

Paradossalmente, se avesse dichiarato l'esistenza del procedimento penale in atto, l'affermazione sarebbe stata del tutto non corretta rispetto alla dichiarazione precompilata fornita dal Soggetto Attuatore, non essendo lo stesso presente nel suo Registro carichi pendenti.

Invece, rispetto al bando di partecipazione, dichiarare nella DSAN di avere in atto la pendenza n. 4/2021 RGNR Procura della repubblica del Tribunale di Ascoli Piceno non avrebbe arrecato alla Panichi srl alcun pregiudizio e alcuna preclusione alla partecipazione alla domanda di agevolazioni di cui al bando in questione, non essendo tale ipotesi configurata né come requisito di ammissione, né di accoglimento e non influenzando neanche sul punteggio assegnando ai concorrenti.

Né deriva che la Società ricorrente, che è solida e dotata di tutte le certificazioni atte alla partecipazione di tutti i bandi di gara di appalto pubbliche (doc. 9), non poteva trarre alcun vantaggio da una dichiarazione volutamente mendace ma, anzi, rischiare soltanto provvedimenti di esclusione e/o decadenza e/o segnalazioni alle Autorità competenti.

In tale situazione, ragioni di coerenza e di ragionevolezza, oltre che di proporzionalità e adeguatezza della valutazione di tutti gli interessi coinvolti, nonché di completezza istruttoria, ma soprattutto di correttezza e buona fede, avrebbero imposto una più approfondita verifica dei requisiti dell'impresa in contraddittorio con quest'ultima, nella prospettiva primaria della valutazione – nella specie mancata – della capacità dell'impresa di eseguire i progetti presentati.

### **ISTANZA RISARCITORIA E/O DI INDENNIZZO**

#### **EX ART. 21 QUINQUIES L. 241/90**

Le suesposte considerazioni inducono la ricorrente ha formulare istanza per il risarcimento del danno subito per effetto dei provvedimenti e dei comportamenti illegittimi censurati, sia in forma specifica sia, nel caso non sia più possibile (anche parzialmente) conseguire le agevolazioni, per equivalente monetario (doc. 10).

Com'è noto, il risarcimento del danno conseguente all'illegittima azione amministrativa richiede la positiva verifica di tutti i presupposti previsti dalla legge e in particolare quelli di cui all'art. 2043 c.c. e in tema di liquidazione del danno all'art. 2056 c.c. (Cons. Stato, IV, 11/2/2011 n. 924; VI, 24/9/2010 n. 7124).

Nella fattispecie i resistenti coinvolti, dal Commissario, che ha dato valenza ad un requisito dallo stesso non previsto nella Ordinanza istitutiva del bando, alla Invitalia SpA, che si è assunta illegittimamente poteri di inserimento di elementi specifici non contemplati dalla lex specialis, hanno colposamente violato l'interesse/diritto della ricorrente a partecipare alla domanda di ammissione alle agevolazioni in questione, adottando atti gravemente e definitivamente lesivi della sua posizione giuridica qualificata. Sussistono quindi concreti elementi – gravità delle violazioni di legge commesse, mancata diligenza usata nello svolgere l'istruttoria, ecc. – per ritenere l'azione dell'Amministrazione connotata da evidenti profili di colpa.

Per quanto detto, inoltre, è evidente anche l'esistenza di un nesso causale diretto tra l'azione amministrativa e l'adozione dei provvedimenti impugnati e i danni patrimoniali ingiusti subiti dalla ricorrente subito in termini di mancato guadagno (danno patrimoniale). La decadenza impugnata preclude, invero, alla ricorrente ogni possibilità di ottenere le agevolazioni oggetto di bando, con riverbero di effetti negativi sul suo patrimonio, sulla sua possibilità di sviluppo, nonché curricolari.

Per quanto riguarda il danno subito esso è pari alle agevolazioni perse dalla Panichi srl. Sempre a titolo di risarcimento dei danni subiti per la perdita di chances, si chiede il ristoro del pregiudizio subito per il mancato accrescimento del proprio curriculum aziendale e delle proprie qualifiche correlate all'effettiva ammissione alle agevolazioni,

da liquidarsi nella misura del 3% dell'importo che sarebbe stato riconosciuto all'Azienda, come da costante giurisprudenza, oltre IVA; solo in subordine, si richiede l'impiego di criteri equitativi per riconoscere anche questa voce di danno nella misura di una percentuale dell'agevolazione, non potendo escludersi che l'impresa illegittimamente privata delle agevolazioni per la realizzazione dei progetti presentati possa rivendicare a titolo di lucro cessante anche la perdita della possibilità di arricchire il proprio curriculum professionale (cfr. tra le altre Cons. Stato, VI, 15.9.2015, n. 4283). Al riguardo, poiché il danno curriculare si concretizza nel nocimento all'immagine sociale della impresa, con riferimento all'aspetto del radicamento nel territorio (cfr., sul punto, Cons. St., VI, n. 2751/08), risulta evidente la contiguità con il danno alla immagine derivante dalla pubblicazione della motivazione della decadenza nella Ordinanza n. 50 impugnata, tra l'altro, per quanto esposto, del tutto inveritiera.

Per quanto sopra, si chiede che codesto Ecc.mo TAR adito condanni l'Amministrazione e le resistenti al pagamento delle somme indicate e/o di quelle maggiori e/o minori che saranno riconosciute dovute, pure in via equitativa, da codesto Ecc.mo Collegio, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi sino all'effettivo soddisfo.

### **ISTANZA DI SOSPENSIONE**

di tutti gli atti impugnati stante la sussistenza del fumus boni iuris e del periculum in mora, per le ragioni ed i motivi esposti, quivi interamente riportati, ed in forza dei quali se ne chiede la sospensione dell'efficacia.

1) FUMUS BONI IURIS. Sulla sussistenza di tale presupposto valga quanto sinora, ampiamente, dedotto.

2) PERICULUM IN MORA. Da quanto sopra esposto, non residua alcun dubbio in ordine all'illegittimità della decadenza disposta in danno del ricorrente stante la sussistenza di tutti i requisiti e presupposti di cui al bando. Inoltre la concessione della misura cautelare s'impone anche al fine di mantenere la res adhuc integra. Il danno grave ed irreparabile è, invero, in re ipsa e consiste essenzialmente nel fatto che la Panichi srl Unipersonale, in caso di mancata sospensione del provvedimento e di fruizione di tutte le somme di cui al PNRR da parte delle altre aziende partecipanti al bando, perderebbe irrimediabilmente le agevolazioni di cui avrebbe avuto diritto, che ammontano alla considerevole somma di oltre ottocentomila euro. Orbene, la permanenza degli effetti dei provvedimenti impugnati pregiudica, sotto il profilo economico, l'odierno istante per il concreto rischio di esaurimento delle risorse disponibili mentre, invece, tutte le altre concorrenti ammesse, vedrebbero soltanto in minima percentuale diminuire gli importi ad ognuna assegnati. Difatti, nell'auspicata

ipotesi di accoglimento del ricorso - senza la tempestiva sospensione degli effetti degli atti impugnati – la Società ricorrente non troverebbe, comunque, ristoro al pregiudizio subito, con irreversibile ed ingiusto danno economico aziendale, non avendo potuto neanche sviluppare i progetti presentati. Vi sono, pertanto, tutti i presupposti che configurano, altresì, la sussistenza del periculum in mora. Nella comparazione dei contrapposti interessi, dunque, nulla osta alla concessione della misura cautelare fino alla decisione della controversia nel merito.

In tale contesto si chiede che l'On. TAR adito, attesa la fondatezza del ricorso, disponga la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato ed inviti a tal fine le parti resistenti, ai sensi dell'art.21/nonies della legge n.241/90, come modificata dalle leggi n.15 e n.35/05, a riesaminare anche in autotutela, ricorrendone i presupposti, gli atti impugnati sulla base dei documenti prodotti.

### **PQM**

**La Società Panichi srl Unipersonale**, ut supra rappresentata, difesa e domiciliata

### **CHIEDE**

che l'Ecc.mo Tar adito voglia fissare l'udienza in Camera di Consiglio per la discussione dell'istanza di sospensione formulata nel presente ricorso e voglia, altresì, fissare l'udienza pubblica per la discussione nel merito dello stesso.

In considerazione delle anzidette deduzioni, la Società ricorrente insiste per l'accoglimento delle seguenti

### **CONCLUSIONI**

“Voglia Codesto Tar adito, contrariis reiectis, con riserva di proporre motivi aggiunti e di depositare ulteriori documenti e richieste:

- in via cautelare ed urgente, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati e, particolarmente, del provvedimento di decadenza del 07.03.2023 e della Ordinanza commissariale n. 50 del 29.04.2023 e di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali, per tutti i motivi e le ragioni esposte, quivi da intendersi integralmente trascritti;

- nel merito, annullare gli atti e i provvedimenti impugnati e, in particolare, il provvedimento di decadenza adottato da Invitalia e comunicato alla ricorrente con PEC del 07.03.2023, che esclude il ricorrente dall'ammissione al beneficio richiesto e della Ordinanza n. 50 del 29 aprile 2023, avente ad oggetto “Approvazione degli Elenchi di interventi di cui all'Allegato n. 3, articolo 14, commi 10 e 11, e articolo 15, comma 9, dell'Ordinanza n. 25 del 30 giugno 2022, “Misura B.1.3C: Interventi per l'avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle

temporaneamente delocalizzate” del Piano nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza”, nella parte in cui dichiara non ammessa nella graduatoria la Panichi srl o, in subordine, adottare ogni opportuno provvedimento di rettifica di quelli impugnati, nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali, per tutti i motivi e le ragioni esposte, quivi da intendersi integralmente trascritti;

- adottare qualsivoglia, eventuale, provvedimento ritenuto opportuno ed indifferibile;
- condannare le resistenti al risarcimento del danno e/o all’indennizzo richiesto;
- spese come da soccombenza”.

In via istruttoria si chiede l’ammissione della prova testimoniale sul seguente quesito:

1) “Vero che la dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà sottoscritta dal Sig. Stefano Panichi in data 02.11.2023 ed allegata unitamente alla domanda di ammissione alle agevolazioni di cui all’Allegato 3 dell’Ordinanza del 25.06.2023 era già precompilata e presente tra i documenti del bando B1.3.c “Interventi per l’avvio, il riavvio e il consolidamento di attività economiche e per il rientro di quelle temporaneamente delocalizzate” nel sito della Invitalia.

Si indicano come testimoni la Sig.ra Maria Tassoni e il Sig. Simone Panichi.

Unitamente al presente ricorso, si allegheranno, nei termini, i documenti come da indice atti.

Si depositeranno, altresì, copia del provvedimento impugnato e istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito.

Con riserva di dedurre e produrre nei termini di legge.

Ai sensi e per gli effetti del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 e ss.mm.ii., il sottoscritto procuratore dichiara che il valore del presente giudizio è pari a 800.000 e che trattandosi di ricorso ordinario è soggetto al pagamento del contributo unificato pari ad € 650,00.

Dichiara, altresì, di voler ricevere le comunicazioni all’indirizzo PEC [avvelisabettamorganti@puntopec.it](mailto:avvelisabettamorganti@puntopec.it).

Ascoli Piceno, il 05.05.2023

Avv. Elisabetta Morganti

Firmato digitalmente da:  
**Avv. Elisabetta Morganti**  
Data: 06/05/2023 12:54:41