

E' il TAR Lazio competente a decidere sui finanziamenti alle imprese per la produzione e la fornitura di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale.

Con Ordinanza n. 6782 del 3 novembre 2020, il Consiglio di Stato sovverte il principio secondo cui, in materia di agevolazioni e finanziamenti a soggetti privati, la competenza del Giudice Amministrativo scaturisce *“dalla residenza o dalla sede legale del soggetto destinatario del provvedimento”* e quindi *“dal luogo in cui le attività collegate alla percezione del beneficio risultano territorialmente delimitate”*, non rilevando che l'atto *“sia stato adottato da un'autorità statale”* (cfr. TAR Lazio, ord. n.4971/2020 del 12.5.2020; in termini: TAR Toscana, ord. n. 290 del 5.5.2020; TAR Lecce ord. n.218 del7.4.2020; TAR Lazio n.12523 del 31.10.2019 in cui il TAR centrale ritiene sussistere la competenza del TAR Abruzzo; TAR Lazio, ord. n.4141 del28.3.2019 in cui il TAR centrale ritiene sussistere la competenza del TAR Lombardia).

Infatti, quanto sopra non pare rilevare nel caso di finanziamenti erogati alle imprese dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, attraverso contributi a fondo perduto e in conto gestione e finanziamenti agevolati, al fine di assicurare la produzione e la fornitura di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale sull'intero territorio nazionale.

L'argomentazione dirimente consisterebbe nel comma 2, dell'art.5, d.l. n.18 del 17 marzo 2020, come convertito con legge 24 aprile 2020, n.27, secondo cui, per l'erogazione di detti incentivi, *“il Commissario straordinario si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. – Invitalia, in qualità di soggetto gestore della misura”*.

Detta previsione consentirebbe, infatti, di invocare l'ipotesi del *“rapporto di avvalimento amministrativo”*, grazie al quale *“il Commissario straordinario... utilizza risorse, capacità organizzative e gestionali proprie di un apparato organizzativo di un'altra Pubblica amministrazione”*, pur restando *“la conservazione della titolarità della funzione in capo al Commissario nonché la riconducibilità ad esso degli atti di esercizio <gestionale>”*.

Il ridetto inciso normativo sarebbe sufficiente a ricondurre la fattispecie in esame nella disposizione dell'art. 135 comma 1 lett. e) del codice del processo amministrativo, secondo cui *“le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4, della medesima legge n. 225 del 1992”*.

Di qui il Consiglio di Stato chiosa che i provvedimenti di Invitalia di erogazione degli incentivi restano quindi provvedimenti commissariali, con la conseguenza che *“proprio in ragione della titolarità e della mission della funzione commissariale, vieppiù nel caso di specie in cui la mission ha sicura vocazione nazionale”* sarebbe da ritenersi competente, in via funzionale, il TAR Lazio-Roma.

La novità introdotta dal Consiglio di Stato induce a effettuare alcune riflessioni.

Il precedente orientamento giurisprudenziale in materia di agevolazioni e finanziamenti (erogati anche dalla stessa Invitalia) non negava il rapporto interorganico tra l'Ente pubblico erogatore del finanziamento e l'Ente gestore dell'attribuzione del finanziamento medesimo, ma si limitava – nel rispetto dell'articolo 13 del c.p.a. - a rimarcare che l'efficacia di detti atti ha una delimitazione ancorata al territorio in cui ha sede il soggetto privato che gode di un determinato beneficio o di una determinata agevolazione. Più specificamente, ancorava l'efficacia *“al luogo in cui le attività collegate alla percezione del beneficio risultano territorialmente delimitate”*, non rilevando che l'atto fosse *“stato adottato da un'autorità statale”*, con conseguente individuazione del Giudice periferico quale autorità giurisdizionale competente a sindacare sulla relativa erogazione degli incentivi.

Oggi, invece, è dato (unicamente) rilievo alla natura statale della fonte del finanziamento, con l'implicita ammissione che la natura nazionale della struttura commissariale e della sua *“mission”* siano sufficienti di per sé soli a radicare la competenza al Giudice centrale, indipendentemente dal criterio (prioritario) dell'efficacia dell'atto di cui all'art.13 c.p.a.-

Peraltro, il riferimento all'art. 5, co. 1, della legge n.225/1992 non convince atteso che il ridetto provvedimento è stato abrogato dall'art. 48, comma 1, lett. a), D.L.vo n.1/2018 e che, a norma dall'art. 47, comma 1, del medesimo D.L.vo n.1/2018, tutti i riferimenti alla legge 225/1992, contenuti nelle varie disposizioni legislative, si intendono riferiti al Codice della protezione civile di cui al citato D.L.vo n.1/2018.

Di fronte a ciò vien da dire che la fattispecie esaminata s'inserisce in uno scenario ben più complesso e preesistente su cui l'emergenza sanitaria ha solo acceso i riflettori: quello delle *“invasioni di competenze”* tra Stato, Regioni ed Enti locali, con il corollario della percezione, da parte dei cittadini, di una gestione della cosa pubblica fortemente disomogenea a livello locale.

In un contesto in cui i Presidenti delle Regioni sono chiamati, all'americana, *“Governatori”* e in cui i Primi Cittadini ricercano la ribalta, brandendo, in entrambi i casi, ordinanze (spesso) caotiche e provvedimenti (non di rado) improvvisati, la decisione qui analizzata del Consiglio di Stato sembra piuttosto uno dei vari tentativi di perseguire per sentieri secondari ciò che si sarebbe potuto attuare prendendo la via maestra e cioè un più penetrante accentramento della gestione dell'emergenza sanitaria in capo allo Stato - con argini più alti e netti per Regioni, Enti locali e loro propaggini - anche in ragione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale e del controllo centrale della realizzazione a livello locale del diritto alla salute (art. 117, lettere m e q, della Costituzione).

Nello stesso tempo, al di là della Carta costituzionale, non si può sottacere come - in termini pratici - l'accentramento gestionale avrebbe presupposto, in capo al Governo, una conoscenza adeguata di un fenomeno però nuovo e complesso, con la conseguenza che la capillarizzazione della gestione (che pare, ad oggi, ormai difficilmente reversibile) ha comunque consentito, quanto meno sotto il versante più tecnico, il processo di integrazione delle informazioni e delle conoscenze di cui oggi si dispone.

A cura dell'avv. Carola Ragni