

Pubblicato il 06/05/2022

N. 03561/2022REG.PROV.COLL.

N. 09963/2021 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 9963 del 2021, proposto da

Augusta Vacanze s.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Di Lieto, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

contro

Sviluppo Campania s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabrizio Murino, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione Terza) n. 06030/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Sviluppo Campania s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2022 il Cons. Federico Di Matteo e uditi per le parti gli avvocati Andrea Di Lieto e Fabrizio Murino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il Patto per lo sviluppo della Regione Campania sottoscritto il 26 aprile 2016 la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Campania si impegnavano (art. 2. *Oggetto e finalità*) ad *“avviare e sostenere un percorso unitario di intervento sul territorio della Regione Campania, finalizzato allo sviluppo economico, produttivo ed occupazionale dell’area, nonché alla sostenibilità ambientale e alla sicurezza del territorio”*; a tal fine erano individuati i settori strategici di intervento e l’ammontare delle risorse disponibili ripartite per ciascuno di essi.

1.1. Con delibera di Giunta regionale del 14 maggio 2019, n. 206 la Regione Campania decideva l’erogazione di agevolazioni per l’ammontare complessivo di 91 milioni di euro al fine di *“accrescere la competitività delle filiere strategiche regionali, con particolare riferimento a quelle dell’aerospazio, dell’automotive e cantieristica, dell’agroalimentare, dell’abbigliamento e moda, delle biotecnologie, dell’energia e ambiente, rafforzandone la capacità innovativa e/o di processo”*, utilizzando, tra le altre, le risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014 – 2020 messe a disposizione dal predetto Patto per lo sviluppo della Regione Campania e dal POR Campania FESR 2014 – 2020 Asse 4 – Priorità di investimento 4b – Obiettivo specifico 4.2. *“Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili”*.

1.2. Con la stessa delibera erano approvate le *Linee guida* della Procedura negoziale per il sostegno agli investimenti produttivi in Campania. All’art. 1 – *Obiettivi e procedura* era specificato che: *“La Regione Campania intende favorire investimenti volti ad accrescere la competitività delle filiere strategiche, l’innovazione, l’incremento della capacità produttiva, la riduzione del divario tecnologico, la valorizzazione delle risorse del territorio, nonché l’efficienza energetica, la sostenibilità ambientale, anche attraverso la riduzione dei consumi”*; al punto 1.2. erano individuate le *“filieri strategiche regionali”*, tra le quali v’era il settore del turismo.

Al punto 2 – *Ambito operativo* era precisato che: *“2.1. Possono beneficiare delle agevolazioni previste dal presente strumento le imprese in forma singola o aggregata”* nonché *“2.2. I progetti ammissibili alle agevolazioni prevedono investimenti materiali e/o immateriali, riguardanti unità locali ubicate/da ubicare nel territorio della Regione Campania e concernenti: - la realizzazione di nuove unità produttive; l’ampliamento delle unità produttive esistenti; la diversificazione della produzione di uno stabilimento esistente; - un cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di un’unità produttiva esistente; - l’aumento dell’efficienza energetica nei processi produttivi o negli edifici delle unità locali oggetto dell’investimento”*.

Era, poi, stabilito che la procedura sarebbe stata espletata in conformità all’art. 5, comma 3, d.lgs. n. 123 del 1998.

1.3. Con avviso pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Campania il 6 luglio 2020 era avviata la procedura. All’art. 1 – *Strumento finanziario negoziale – SFIN: Obiettivi e Regime d’aiuto* era stabilito (al punto 1.) che *“La Giunta regionale, con la Deliberazione n. 206 del 14/05/2019 e ss.mm.i. ha stabilito di attivare lo Strumento Finanziario Negoziale – SFIN – L’Obiettivo è di agevolare programmi di investimento volti ad accrescere la competitività delle imprese operanti nei seguenti settori strategici: a) Aerospazio; b) Automotive e Cantieristica; c) Agroalimentare; d) Abbigliamento e moda; e) Biotecnologie e ICT; f) Energia e Ambiente; g) Turismo”*.

Di particolare interesse per il presente giudizio è l'art. 3 dell'avviso ove erano definiti i "Soggetti beneficiari e requisiti di ammissibilità"; al punto 3.2 (Requisiti di ammissibilità) era previsto "1. I Soggetti Proponenti e i Soggetti Aderenti, alla data di presentazione della domanda di accesso di cui all'art. 8, devono possedere e dichiarare, in forma di Dichiarazione sostitutiva di Atto di Notorietà, ai sensi del DPR n. 445 del 28.12.2000 artt. 46 e 47...i seguenti requisiti di ammissibilità: a) essere regolarmente costituiti e iscritti nel Registro delle Imprese; le imprese non residenti nel territorio italiano devono avere una personalità giuridica riconosciuta nello Stato di residenza come risultante dall'omologo registro delle imprese (...)".

1.4. Augusta Vacanze s.r.l., che dichiarava di essere stata costituita nel 2018 ed operante in Maiori nel settore turismo, presentava domanda di finanziamento per un progetto di investimento complessivamente agevolabile di € 2.757.710,00 di cui € 965.198,00 a fondo perduto.

Con nota del 14 ottobre 2020 Sviluppo Campania s.p.a., incaricata dalla Regione Campania di gestire la procedura, comunicava ex art. 10 bis l. n. 241 del 1990 quali motivi ostativi all'ammissione l'omessa presentazione di una "valida dichiarazione di disponibilità a valutare la concedibilità del finanziamento bancario" e la circostanza per la quale la società risultava da visura camerale "inattiva".

La società inviava una nota di opposizione alle ragioni ostative all'ammissione indicate da Sviluppo Campania, che consentiva di superare il primo motivo ostativo indicato; seguiva un nuovo preavviso di rigetto nel quale era ribadito che ostativa all'ammissione era l'inoperatività al momento della presentazione della domanda in uno dei settori strategici indicati nell'avviso; infine, con nota del 26 febbraio 2021 prot. 0002850/U era comunicata l'inammissibilità della domanda con la seguente motivazione: "L'impresa non risulta operante in uno dei settori strategici individuati all'art. 1, comma 1, richiamato dall'art. 4, comma 1 dell'Avviso e le controdeduzioni trasmesse non hanno sanato l'eccezione sollevata. Infatti l'impresa risulta iscritta alla Camera di Commercio, ma allo stesso tempo risulta inattiva e quindi non operante nei settori richiamati".

2. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania Augusta Vacanze s.r.l. impugnava il provvedimento di non ammissione alla procedura sulla base di due motivi.

Con il primo motivo di ricorso ne lamentava l'illegittimità in quanto, contrariamente a quanto asserito da Sviluppo Campania, né l'avviso approvato il 6 luglio 2020, né le numerose FAQ pubblicate in risposta alle domande dei proponenti, imponevano l'"operatività dell'attività" della società richiedente quale condizione di partecipazione e di ammissibilità della domanda di contributo.

Con il secondo motivo sosteneva che Sviluppo Campania aveva adottato il provvedimento di non ammissione alla procedura senza tenere in alcun conto la considerazione che le aveva trasmesso a riscontro delle comunicazioni contenenti i motivi ostativi.

2.1. Si costituiva Sviluppo Campania s.p.a. e il giudice di primo grado, con la sentenza della terza sezione del 27 settembre 2021, n. 6030, rigettava il ricorso in quanto dall'art. 1, comma 1, dell'avviso era dato desumere come necessario un duplice requisito di ammissibilità: a) che l'impresa/soggetto proponente fosse già attiva, e dunque, "operante" al momento della prestazione della domanda di accesso al contributo in uno dei settori strategici individuate dalla Regione Campania; b) che il progetto fosse rivolto ad implementare/rafforzare la sua attività nel settore strategico in questione o, in via gradata, ad ampliarla ad altro settore strategico previsto dal Bando; ciò per aver il predetto articolo 1, comma 1, specificato che "L'obiettivo è di agevolare programmi di investimento volti ad accrescere la competitività delle imprese operanti nei seguenti Settori Strategici", così da render chiaro come potessero accedere al Progetto SFIN e ai relativi benefici solo imprese effettivamente in esercizio nell'ambito della filiera afferente ad almeno uno dei settori strategici indicati nell'art. 1 punto 1.

Tale interpretazione risultava rafforzata da una considerazione complessiva di quanto previsto negli atti presupposti e in particolare, dal riferimento operato dalla delibera giuntale all'obiettivo di aumentare la competitività delle "filiere produttive" strategiche regionali, da intendersi non come "concetto astratto, ma calato in concreto con riferimento alle attività in essere, ed afferente all'insieme delle attività che concorrono alla creazione, trasformazione, distribuzione e fornitura di un prodotto finito" e non era, invece, contraddetto dal riferimento, evidenziato dalla ricorrente, contenuto nell'art. 4 dell'avviso alla possibilità di realizzare "nuove unità produttive" dovendo tale indicazione essere letta unitamente alle restanti clausole del bando, e, in primo luogo, al più volte citato art. 1, per cui anche la possibilità di proporre nuove unità produttive andava riferita ad imprese già in attività nel settore prescelto.

Aggiungeva, inoltre, che gli stessi requisiti di ammissibilità di cui all'art. 3.2. dell'avviso in più di una lettera erano riferibili esclusivamente ad imprese già in attività.

Le risposte fornite dalla stazione appaltante non avevano alterato o modificato il contenuto della *lex specialis*, essendosi limitate a fornire chiarimenti interpretativi ai dubbi insorti nella lettura della disciplina contenuta nell'avviso nel senso che potevano accedere alla procedura solo le imprese già operanti nei settori strategici indicati.

In conclusione, Sviluppo Campania aveva legittimamente non ammesso la ricorrente in quanto non operante al momento della presentazione della domanda di accesso al contributo nel settore strategico di riferimento (come dimostrato dalla certificazione camerale), onde mancante del requisito di operatività d'impresa al momento della presentazione dell'istanza di partecipazione.

Era respinto anche il secondo motivo difettando un obbligo espresso in capo all'amministrazione procedente di dar risposta alle osservazioni inviate in seguito a trasmissione di preavviso di rigetto ex art. 10-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241.

3. Propone appello Augusta Vacanze s.r.l.; si è costituita Sviluppo Campania s.p.a.

All'udienza del 31 marzo 2022 la causa è stata assunta in decisione.

4. L'appello consta di tre motivi.

4.1. Con il primo motivo la sentenza di primo grado è censurata per “*Error in iudicando – motivazione insufficiente ed erronea. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 4 dell’avviso per lo strumento finanziario per il sostegno e gli investimenti produttivi in Campania del 6.7.2020 del Direttore generale di Sviluppo Campania s.p.a. – in BURC n. 138 del 6.7.2020 – e delle FAQ. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e di motivazione, carenza istruttoria e travisamento dei fatti*”: ribadisce l’appellante che dalla lettura degli artt. 3.2., relativo ai “*requisiti di ammissibilità*”, e dall’art. 4, “*Condizioni di ammissibilità*”, dell’avviso si ricava chiaramente che, contrariamente a quanto affermato dal giudice di primo grado, non è prescritto il requisito per cui le unità siano operative ed attive al momento della presentazione del programma di investimenti, essendo necessario, invece, che tale operatività vi sia nel momento successivo, e, cioè all’ “*atto del primo pagamento dell’aiuto concesso*”.

Il giudice di primo grado avrebbe, poi, frainteso o non tenuto in nessuna considerazione il contenuto delle FAQ di Sviluppo Campania che erano state riportate in ricorso nelle sarebbe stata indicazione nel senso della possibilità di partecipare alla procedura anche da parte di *new-co* inoperative e inattive, che non siano nella disponibilità di beni materiali e immateriali, da acquisire proprio con il contributo pubblico, ed alla sola condizione di essere regolarmente costituiti ed iscritti nel Registro delle imprese con riferimento ad una attività finanziabile.

Neppure vale a diversa conclusione il riferimento alle “*filiera produttive*” poiché già in passato la Regione Campania avrebbe finanziato attività da intraprendere, avendo riguardo alle filiere produttive di appartenenza, poiché in questo modo sono finanziati nuovi operatori e non vengono beneficiati esclusivamente coloro che già operano in un certo settore.

4.2. Nel secondo motivo l’appellante censura nuovamente la sentenza per “*Error in iudicando. Motivazione insufficiente ed erronea. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 4 dell’avviso per lo strumento finanziario per il sostegno e gli investimenti produttivi in Campania del 6.7.2020 del Direttore generale di Sviluppo Campania s.p.a. – in BURC n. 138 del 6.7.2020 – e delle FAQ. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e di motivazione, carenza istruttoria e travisamento dei fatti.*”: sostiene che qualora si dovesse accertare una distonia tra i requisiti di ammissibilità posti dall’avviso e le FAQ, ad ogni buon conto, quanto meno ai fini risarcitori, si dovrebbe riconoscere il legittimo affidamento riposto sulla correttezza delle risposte ai quesiti contenuti nelle FAQ.

4.3. Con ultimo motivo di appello, infine, la sentenza è censurata per “*Error in iudicando. Motivazione insufficiente ed erronea. Violazione degli artt. 3, 7 e 10 bis della l. 241/90, come succ. mod. ed int. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria*”; si duole l’appellante che il giudice di primo grado abbia respinto il motivo di ricorso volto a censurare la decisione di Sviluppo Campania per non essersi confrontata con le osservazioni che aveva reso a seguito della trasmissione dei motivi ostativi; sostiene che, a voler seguire il ragionamento del giudice di primo grado, per il quale nessun obbligo gravava sull’amministrazione, si finisce con il trasformare la motivazione del provvedimento un mero simulacro.

5. I motivi sono fondati.

5.1. La questione da risolvere è se per accedere alla procedura finalizzata al finanziamento di progetti di investimento, indetta dalla Regione Campania con avviso pubblicato il 6 luglio 2020, l’impresa/oggetto proponente dovesse risultare già attiva e dunque “*operante*” al momento della presentazione della sua domanda in uno dei settori strategici interessati dai finanziamenti.

5.2. In premessa va precisato che l’avviso con il quale è dato avvio alla procedura è l’unico atto cui occorre far riferimento per stabilire i requisiti di ammissione delle imprese a finanziamento; non gli altri atti che l’avviso abbiano preceduto e in seguito ai quali sia stato adottato.

L’avviso, infatti, 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 nella 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 (*ex multis*, cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 novembre 2022, n. 200; III, 31 marzo 2021, n. 2707).

Gli atti che precedono l’avviso, se provengono da organi politici o che esprimono l’indirizzo politico – amministrativo dell’ente – come nel caso di specie le delibere della Giunta regionale – possono fornire indicazioni di massima circa i criteri e il metodo da seguire per la selezione dei progetti finanziabili (o, comunque, degli operatori meritevoli di essere supportati con finanziamenti pubblici), non dettano però essi stessi le regole della procedura, né, in definitiva, potrebbero farlo per il principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa, tra la quale ultima rientra l’adozione degli atti di una procedura amministrativa per l’erogazione di contributi pubblici.

5.3 Va aggiunto, poi, che secondo consolidato orientamento della giurisprudenza, le regole contenute nel bando di gara – ma stesso discorso vale per gli avvisi con cui è indetta una procedura per l’erogazione di contributi pubblici per l’identica natura giuridica – vincolano rigidamente l’operato dell’amministrazione procedente, la quale è obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità per preservare i principi di affidamento e di parità di trattamento tra i concorrenti che sarebbero pregiudicati ove si consentisse di modificare le regole (o anche disapplicarle) a seconda delle varie condizioni dei partecipanti (cfr. Cons. Stato, sez. III, 7 giugno 2021, n. 4295); per questa ragione si afferma anche che il bando deve essere interpretato in termini strettamente letterali (cfr. Cons. Stato, sez. III, 8 luglio 2021, n. 5203; VI, 23 giugno 2021, n. 4817; IV, 14 giugno 2021, n. 4561; definisce intangibili le prescrizioni di un

bando Cons. Stato, sez. III, 21 marzo 2022, n. 2003; per un caso di procedura, come quella in esame, di concessione di contributi pubblici, cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 giugno 2020, n. 3769).

5.4. Vero quanto sopra, vi è un dato dirimente che vale a risolvere la questione posta dal giudizio: nell'avviso che dava avvio alla procedura, pubblicato il 6 luglio 2020 nel Bollettino ufficiale della Regione Campania, non era in alcun modo previsto tra i requisiti di ammissibilità che l'impresa/oggetto proponente fosse "attiva" o "operativa", ovvero che tale risultasse dalla documentazione camerale allegata alla domanda.

L'art. 3 dell'avviso, precedentemente riportato (par. 1.3 della parte in fatto) richiedeva quale unico requisito di ammissibilità riferibile allo stato del soggetto proponente, l' "essere regolarmente costituiti e iscritti nel Registro delle imprese" (aggiungendo per le imprese non residenti nel territorio italiano la necessità di "avere una personalità giuridica riconosciuta nello Stato di residenza come risultante dall'omologo registro delle imprese").

Tutti gli altri requisiti erano requisiti di idoneità del soggetto proponente (enucleati per ragioni varie che qui non interessa approfondire), non attinenti allo stato di soggetto operativo, come invece erroneamente ritenuto dalla sentenza di primo grado che ad essi si è riferita per avvalorare la conclusione raggiunta sulla necessaria operatività dell'impresa alla presentazione della domanda, in quanto riferibili indistintamente a soggetto operativo o non operativo.

5.5. Aver ritenuto, allora, che non fosse ammissibile un progetto di investimento in quanto proveniente da soggetto/impresa "non attiva" al momento della presentazione della domanda è equivalso ad introdurre una regola di ammissibilità alla procedura non prevista dall'avviso, in spregio a quei principi, di cui prima si è detto, che giustificano il rigido vincolo dell'amministrazione alle regole che essa stessa ha posto con l'atto di avvio della procedura; nel caso di specie, più propriamente, s'è avuta una integrazione postuma della legge di gara, anch'essa, al pari della disapplicazione o della modifica, violativa dell'affidamento dei concorrenti che, per aver ritenuto di possedere (proprio que) i requisiti previsti dall'avviso, avevano presentato domanda di ammissione a finanziamento (peraltro, in molti casi, sostenendo spese non irrilevanti per l'elaborazione di un valido progetto di investimento).

5.6. Sarebbe sufficiente quanto fin qui esposto per dire illegittimo il provvedimento di Sviluppo Campania che ha desunto l'ulteriore requisito di ammissibilità della necessaria "operatività" del soggetto proponente al momento di presentazione della domanda senza attenersi strettamente alle regole per l'ammissibilità delle domande di partecipazione contenute nell'avviso, le uniche, come detto, vincolanti per l'amministrazione procedente.

Nondimeno, anche a voler tener conto di quegli elementi letterali che Sviluppo Campania, con l'avallo del giudice di primo grado, assume indicativi della necessaria operatività del proponente al momento della presentazione della domanda, la conclusione non può essere diversa.

5.7. Non rileva il richiamo all'obiettivo di "accrescere la competitività delle filiere [produttive] strategiche [...]" di cui è detto nella delibera di Giunta regionale n. 206/2019, come pure nell'art. 1 delle Linee guida approvate da detta delibera (la volontà di "accrescere la competitività" è ripresa anche all'art. 1 dell'avviso pubblico).

Infatti, si tratta di un obiettivo che, come nota l'appellante, è rivolto all'accrescimento della competitività dei settori di attività interessati (le filiere strategiche), non delle imprese che già vi operano.

D'altronde, le "filiere produttive", intese come quell'insieme di imprese che concorrono nei vari stadi del suo sviluppo alla produzione e alla commercializzazione nel mercato di un dato bene economico, si rafforzano, non solo sviluppando ulteriormente la forza produttiva degli operatori già presenti in un dato settore di mercato, ma anche, e forse maggiormente, consentendo che altri operatori economici possano accedervi, aggiungendo la propria capacità imprenditoriale a quella già esistente.

Il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 in materia di aiuti compatibili con il mercato interno, che costituisce il dato normativo euro – unitario di riferimento per l'erogazione dei finanziamenti pubblici, richiamato in ognuno degli atti della procedura in esame, precisa all'art. 14 (*Aiuti a finalità regionale agli investimenti*), par. 3, che: "Nelle zone assistite che soddisfano le condizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del trattato, gli aiuti possono essere concessi per un investimento iniziale, a prescindere dalle dimensioni del beneficiario. Nelle zone assistite che soddisfano le condizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del trattato, gli aiuti possono essere concessi a PMI per qualsiasi forma di investimento iniziale. Gli aiuti alle grandi imprese possono essere concessi solo per un investimento iniziale a favore di una nuova attività economica nella zona interessata"; la normativa euro – unitaria, consentendo che il finanziamento (l'aiuto pubblico) sia rivolto agli "investimenti iniziali", rafforza quanto in precedenza esposto: le finalità di crescita economica di un territorio si perseguono (anche) favorendo l'ingresso di nuovi operatori in un dato settore, secondo i principi propri del mercato (pienamente) concorrenziale.

In definitiva, la finalità della misura incentivante è di essere rivolta al sostegno di un determinato settore di attività, non di sostenere le imprese già operanti nel settore (o in settore limitrofo).

5.8. Non appare decisivo neppure l'uso della formula "imprese operanti" – che nell'art. 1.1 dell'avviso specifica a chi si riferisce l'accrescimento della produttività ("L'Obiettivo è di agevolare i programmi di investimento volti ad accrescere la competitività delle imprese operanti nei seguenti settori strategici...") – poiché seguita subito dalle parole "nei settori..." poi elencati, cosicché con detta costruzione linguistica non si introduceva un (ulteriore) requisito di stato del soggetto proponente per la partecipazione alla procedura, ma veniva delimitato l'ambito oggettivo (i settori, appunto) degli investimenti con l'esclusione di quelle imprese "operanti" in settori diversi da quelli elencati; donde la neutralità del termine ai fini che qui interessano.

5.9. Ulteriori elementi di riscontro della correttezza dell'interpretazione dell'avviso pubblico nel senso preteso dall'appellante si rinvencono in altri atti della procedura, erroneamente disattesi o valorizzati in senso opposto nella sentenza appellata.

5.9.1. E' in primo luogo poco convincente il riferimento che la sentenza fa al *vademecum* rubricato "Istruttoria di valutazione agevolativa preliminare", nel quale si legge "sono operanti nei settori strategici come sopra definiti e possono, quindi, accedere ai benefici previsti dall'Avviso, tutte le imprese che alla data di presentazione della domanda hanno codice ATECO o svolgono attività in tali settori ...".

Per quel che può valere, trattandosi di atto interno alla società individuata come soggetto attuatore, l'istruzione appena riportata indica il possesso del codice Ateco come alternativo allo svolgimento dell'attività in uno dei settori strategici. Pur non potendosi escludere la lettura sostenuta dalla Sviluppo Italia, nel senso che l'alternativa intendesse riferirsi alla possibilità, offerta dall'avviso, di modificare entro certi limiti l'ambito di operatività della singola impresa (essendo sufficiente l'esercizio dell'attività in almeno uno dei settori strategici), va sottolineato che però il *vademecum* non si esprime chiaramente in tali termini e comunque letteralmente esclude che l'operatività, cioè lo svolgimento attuale dell'attività in uno dei settori strategici, fosse requisito di ammissione.

In conclusione, l'indicazione desumibile dal *Vademecum* non ha affatto la portata risolutiva o confermativa della tesi dell'amministrazione preferita dal giudice di primo grado.

5.9.2. L'erroneità della premessa da cui quest'ultimo ha preso le mosse ha inoltre condizionato la lettura dell'art. 4 dell'avviso, intitolato alle condizioni di ammissibilità ed ambito di applicazione, nel quale si legge: "sono ammissibili i programmi di investimento in attività materiali e/o immateriali, rientranti nei settori di cui all'art. 1, comma 1, concernenti unità locali ubicate/da ubicare nel territorio della Regione Campania e concernenti: a- la realizzazione di nuove unità produttive ... e – il potenziamento e miglioramento della offerta ricettiva ...".

L'affermazione del tribunale secondo cui la previsione andrebbe riferita ad imprese già in attività nel settore prescelto è viziata dal preconcetto sopra evidenziato, poiché il presupposto dell'operatività dell'impresa è del tutto estraneo all'art. 4, che concerne "i programmi di investimento", quindi il profilo oggettivo, e non soggettivo, della domanda di accesso al beneficio.

A tutto voler concedere, poi, la disposizione risulta più coerente con la tesi della società appellante, sol che si consideri che, per un verso, come da questa evidenziato, è stata prevista la possibilità di realizzare nuove unità produttive, aventi propria ubicazione sul territorio regionale, e, per altro verso, è stata individuata la finalità di "e) ...potenziamento e miglioramento della offerta ricettiva ...", congruente con l'ampliamento dei soggetti imprenditoriali operanti nel settore del turismo.

5.10. In definitiva, ammesso pure che fosse possibile integrare per deduzione da altri contenuti dell'avviso (e degli atti presupposti) i requisiti di ammissibilità dei soggetti proponenti, gli elementi contenutistici valorizzati dal giudice di primo grado non portavano inequivocabilmente a dire che fosse regola ulteriore l'operatività dell'operatore alla presentazione della domanda di partecipazione; ed anzi è corretto affermare che la Giunta regionale non aveva dato indirizzo al soggetto incaricato di attivare la procedura di limitare l'erogazione dei finanziamenti alle sole imprese già presenti nei settori produttivi strategici, con esclusione delle *newco*, e che l'avviso pubblico ha dato compiuta attuazione a tale indirizzo.

5.11. Quel che non prescrive l'avviso, non possono imporre le FAQ (*Frequently Asked Questions*) ovvero i chiarimenti resi dall'amministrazione procedente su richieste formulate dai soggetti interessati a partecipare alla procedura, poiché esse possono solo precisare e meglio esprimere le previsioni della *lex specialis*, alla stregua di una sorta di interpretazione autentica, non di certo modificarne il contenuto (ex multis, cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 marzo 2022, n. 1486 e le sentenze ivi richiamate).

Nel caso di specie, inoltre, le risposte fornite da Sviluppo Campania non sempre risultavano esse stesse pienamente comprensibili e spesse, come dimostrato dal diverso tenore delle risposte richiamate dalle parti di causa, ciascuna a sostegno della propria tesi, erano in contraddizione tra loro.

5.12. In conclusione, l'appello va accolto e la sentenza di primo grado integralmente riformata con l'accoglimento del ricorso di primo grado di Augusta Vacanze s.r.l.; il provvedimento che ha dichiarato inammissibile la sua domanda era illegittimo non essendo richiesto dall'avviso pubblico il requisito della preesistente operatività nel settore in cui s'intendeva effettuare l'investimento, ma solo che il settore rientrasse tra quelli in relazione al quale l'investimento era consentito; circostanza quest'ultima mai contestata.

L'accoglimento del primo motivo comporta assorbimento del secondo e terzo motivo.

6. La complessità della questione giustifica la compensazione delle spese del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania n. 6030/2021, accoglie il ricorso di primo grado di Augusta Vacanze s.r.l. con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Compensa tra le parti in causa le spese del doppio grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

L'ESTENSORE
Federico Di Matteo

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO