

# La ricostruzione dell'effettiva volontà della stazione appaltante e la tutela dell'affidamento dei concorrenti e del principio della par condicio: il canone interpretativo della totalità

di Maddalena De Rosa

Data di pubblicazione: 5-5-2026

*L'interpretazione della lex specialis deve avvenire secondo le modalità esegetiche individuate dagli articoli 1362 e 1363 del codice civile, ossia mediante una interpretazione sistematica, tramite la quale il contenuto di una clausola costituirà lo strumento per l'interpretazione delle altre (Cons. Stato n. 7570 del 2024), attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto....*

*L'interpretazione sistematica delle varie clausole trova fondamento anche nella tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento dei concorrenti e, a tale fine, l'intera formulazione delle clausole, in ogni sua parte, consente di dare concreto rilievo al significato del dato testuale, perché solo attraverso il canone interpretativo della totalità si può ricavare il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si comprende il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante.*

## Guida alla lettura

La sentenza in esame **offre un'importante disamina dei canoni ermeneutici applicabili alla *lex specialis***, richiamando principi consolidati in giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato, nella fattispecie, si pronuncia sull'appello proposto dalla società Space V S.r.l. avverso la sentenza del T.A.R. per la Liguria, che aveva respinto il suo ricorso proposto avverso il diniego di un contributo a fondo perduto da parte di FILSE S.p.A.

Più precisamente, la società Space V S.r.l., una start-up innovativa, aveva richiesto un contributo a fondo perduto, finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale, per un progetto di sviluppo di un sistema di produzione industriale denominato "Serra Adattiva Verticale". Tale progetto era finalizzato all'introduzione sul mercato di un nuovo prodotto brevettato, capace di efficientare i processi produttivi di imprese terze interessate all'acquisto.

L'istanza veniva respinta da FILSE S.p.A. sulla base del fatto che il progetto non mirava a migliorare l'efficienza energetica di un processo produttivo già esistente presso la stessa società richiedente (Space V), ma a creare un prodotto da vendere a terzi. Secondo FILSE, il bando finanziava invece il solo efficientamento di processi interni all'impresa beneficiaria, non la creazione di prodotti per il mercato.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria aveva respinto il ricorso, condividendo l'interpretazione di FILSE. Il T.A.R. in particolare aveva sostenuto che *"da una lettura unitaria delle disposizioni del bando e dall'esame delle finalità perseguite dall'agevolazione in questione si desume che sono finanziabili solo le iniziative delle imprese che applicano ai propri impianti e alle proprie strutture produttive le innovazioni sviluppate grazie al finanziamento ottenuto"*

Space V impugna la sentenza del T.A.R., lamentando un'errata interpretazione della *lex specialis*, sostenendo in particolare che il bando non esclude i progetti destinati alla commercializzazione e che l'interpretazione restrittiva del T.A.R. non trovava fondamento testuale.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, rigetta l'appello, basando la propria decisione su **una rigorosa interpretazione della *lex specialis* della procedura.**

**Il fulcro della decisione del Consiglio di Stato risiede proprio nell'interpretazione delle clausole del bando di gara.**

Il Collegio, al punto 14.1 della sentenza, chiarisce che **l'attività interpretativa del giudice deve muoversi entro coordinate ben definite, bilanciando il dato letterale con quello sistematico.**

**Il punto di partenza dell'interpretazione è il testo della disposizione.**

Il Collegio evidenzia come il giudice, nell'applicazione della legge, è vincolato innanzitutto al dato letterale, cioè al significato che emerge dalle parole utilizzate dal legislatore e, nel caso specifico, dall'amministrazione che ha redatto il bando.

La sentenza richiama un principio espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui ***"l'attività interpretativa giudiziale è segnata, anzitutto, dal limite di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e da cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa"*** (Cass. SS.UU. 11 luglio 2011, n. 15144; Cass. n. 16957 del 2018).

Il Collegio sottolinea, tuttavia, con forza che il criterio letterale, pur fondamentale, non è l'unico né sempre decisivo.

**L'interpretazione, si sottolinea, deve avvenire secondo le regole civilistiche degli artt. 1362 e 1363 c.c., che impongono di interpretare le clausole "le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto", chiarendo che il criterio sistematico non ha un ruolo meramente sussidiario rispetto a quello letterale.**

La sentenza ribadisce, quindi, il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui **l'interpretazione delle disposizioni di un bando di gara deve seguire le**

**regole ermeneutiche previste dal codice civile per l'interpretazione dei contratti.** L'obiettivo è duplice: da un lato, **ricostruire l'effettiva volontà della stazione appaltante;** dall'altro, **tutelare l'affidamento dei concorrenti e il principio della *par condicio*.**

Questo approccio impedisce interpretazioni parcellizzate che potrebbero condurre a risultati irragionevoli o contrastanti con la finalità complessiva della procedura di gara. L'interprete deve quindi cercare la **coerenza interna della *lex specialis***, risolvendo eventuali ambiguità di una singola clausola alla luce del significato che emerge dall'intero documento.

Il principio, di grande importanza, ribadito nella decisione in commento, è **che il criterio sistematico non ha un ruolo meramente sussidiario rispetto a quello letterale.** Sebbene l'interpretazione debba sempre partire dal dato testuale, la ricerca del significato complessivo dell'atto non è un'operazione da compiere solo qualora il testo letterale sia oscuro o ambiguo.

Al contrario, **l'approccio sistematico è coesenziale e paritario a quello letterale.** (Cons. Stato n. 5871 del 2024)

Ciò significa che anche di fronte a una clausola apparentemente chiara, il suo significato deve essere verificato e confermato alla luce delle altre disposizioni del bando. **Se la lettura sistematica porta a un significato diverso da quello che emergerebbe da una lettura isolata, è il primo a dover prevalere, in quanto più aderente alla volontà dell'amministrazione e più idoneo a garantire la parità di trattamento.**

La sentenza n. 5818/2025 sintetizza questi orientamenti nel cosiddetto "**canone interpretativo della totalità**". Questo canone **rappresenta la sintesi dei principi di interpretazione letterale e sistematica** e trova il suo fondamento nella **necessità di tutelare i principi cardine delle procedure ad evidenza pubblica.** Come si legge nella motivazione, "[...] *l'interpretazione sistematica delle varie clausole trova fondamento anche nella tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento dei concorrenti e, a tale fine, l'intera formulazione delle clausole, in ogni sua parte, consente di dare concreto rilievo al significato del dato testuale, perché solo attraverso il canone interpretativo della totalità si può ricavare il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si comprende il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante*".

In applicazione di tale canone, il Consiglio di Stato, nel caso di specie, ha interpretato l'art. 4.1 del bando (sulle iniziative ammissibili) non in astratto, ma in combinato disposto con l'art. 1 (finalità generale); l'art. 3 (requisito territoriale degli investimenti); l'art. 11 (divieto di trasferimento dei beni acquistati).

È stata proprio la lettura complessiva e sistematica a permettere al Collegio di concludere che il bando finanziava solo l'efficientamento di processi interni all'impresa beneficiaria e non la creazione di prodotti destinati alla commercializzazione, confermando così la legittimità del diniego opposto da FILSE S.p.A.

In conclusione, attraverso un'interpretazione sistematica, il Consiglio di Stato ha stabilito che la "ratio" dell'agevolazione era incentivare un efficientamento energetico diretto e interno

all'impresa beneficiaria, localizzata in Liguria, confermando la decisione di rigetto di primo grado.

La sentenza, pertanto, conferma un orientamento giurisprudenziale consolidato che privilegia un'**esegesi complessiva e teleologicamente orientata della "lex specialis", superando una lettura meramente letterale e parcellizzata delle sue clausole.**

**Pubblicato il 04/07/2025**

**N. 05818/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 05697/2024 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 numero di registro generale 5697 del 2024, proposto da

Space V S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Bormioli, Silvia Repetto e Paolo Bormioli, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Bormioli in Genova, piazza Dante n. 9/14;

**contro**

Regione Liguria, non costituita in giudizio;

FILSE - Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Ernesto Lavatelli e Pierpaolo Traverso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 1009/2023, resa tra le

parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di FILSE - Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico s.p.a.;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2025 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti l'avvocato Giovanni Corbyons in delega degli avvocati Bormioli e Repetto, l'avvocato Dario Scimè in delega dell'avv. Lavatelli e l'avvocato Traverso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## **FATTO**

1.La società Space V s.r.l., start up innovativa e spin – off della Scuola Politecnica di Ingegneria dell'Università di Genova, che persegue l'obiettivo di progettare e sviluppare prodotti e servizi innovativi in ambito spaziale mediante lo sviluppo di soluzioni competitive in termini di risparmio energetico, ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria il provvedimento con cui FILSE s.p.a. ha respinto l'istanza dalla stessa proposta finalizzata a conseguire un contributo a fondo perduto di importo pari ad euro 139 mila.

Il suddetto contributo è stato previsto dalla Smart Specialisation Strategy approvata dalla Regione Liguria con D.G.R. n. 800 del 24 settembre 2019, in attuazione della L.R. 16 gennaio 2017, n. 2, e finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale, a fronte del progetto di un sistema di produzione industriale per la coltivazione di prodotti orticoli e floricoli (Adaptative Vertical Farm) che garantisce un migliore efficientamento energetico rispetto agli analoghi sistemi attualmente presenti sul mercato.

Scopo della domanda di ammissione all'agevolazione formulata da Space V s.r.l. è di utilizzare il contributo per la realizzazione di un progetto finalizzato all'introduzione sul mercato di un nuovo prodotto brevettato – La Serra Adattiva Verticale – che consenta alle imprese interessate di efficientare notevolmente le loro unità produttive, massimizzando il profitto e la resa per unità di volume occupato.

In data 22.12.2022, FILSE s.p.a. ha inoltrato alla società Space V s.r.l. la nota prot. n. U.0078705.22-12-2022 contenente la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della suddetta domanda, con cui le è stato assegnato, ai sensi dell'art. 10 bis l. n. 241 del 1990, un termine di 10 giorni entro il quale far pervenire le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

A parere di FILSE s.p.a. 'gli interventi proposti non rientrano tra le iniziative ammissibili',

poiché 'l'iniziativa persegue il solo obiettivo di innovazione del processo, ma non l'efficientamento in termini energetici (...) in quanto la riduzione del fabbisogno insisterebbe su un processo virtuale'. La ricorrente ha fornito giustificazioni che non sono state accolte da FILSE s.p.a. la quale, con la nota prot. U. 0004011.30-01-2023, ha comunicato la decisione finale di non accogliere l'istanza di agevolazione in quanto: 'Mentre ai fini dell'innovazione, si può ipotizzare l'introduzione di un nuovo processo, altrettanto non è estensibile all'efficientamento che presuppone il miglioramento energetico di un processo esistente caratterizzato da un consumo proprio. Tale fattispecie non è rilevabile nell'iniziativa proposta. Space V è in grado di produrre un impianto che ridurrà i fabbisogni energetici per la coltivazione di specie vegetali, efficientando il processo di imprese dotate di vecchia tecnologia; invece, non presente presso la Space V'.

Con il ricorso introduttivo, la società Space V s.r.l. ha dedotto la violazione dell'art. 4 del bando nella parte in cui stabilisce che i progetti di innovazione ammissibili sono quelli finalizzati 'all'introduzione di prodotti, processi o servizi nuovi o migliorati' o 'all'efficientamento energetico degli impianti e delle strutture produttive delle imprese'.

In particolare, lamenta l'illegittimità del provvedimento nella parte in cui ha respinto l'istanza sulla base della motivazione per cui possono essere ammessi all'agevolazione solo i progetti innovativi diretti a migliorare l'efficientamento energetico del processo produttivo dell'impresa istante, e non i progetti destinati ad essere venduti sul mercato per migliorare i processi produttivi di imprese diverse da quella che beneficia del finanziamento.

Inoltre, ad avviso della ricorrente, sarebbe stato violato l'art. 9 del Bando nella parte in cui prevede, all'esito del giudizio sull'ammissibilità formale della domanda, l'attribuzione di un punteggio (assegnato sulla base dei criteri ivi individuati) che determina l'ammissione (se il giudizio relativo ai criteri di cui ai nn. 3 e 4 era positivo) o la non ammissione (in caso contrario) all'agevolazione; ciò in quanto non risulterebbe essere stato attribuito alcun punteggio in base ai menzionati criteri.

La società, inoltre, denuncia che la comunicazione del preavviso di rigetto sarebbe precedente, anziché successiva, alla chiusura dell'istruttoria, con conseguente violazione dell'art. 9, par. 9 del bando e dell'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Conclude contestando anche la violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241 del 1990, posto che il provvedimento di diniego conterrebbe motivazioni ulteriori rispetto a quelle rappresentate alla ricorrente con il preavviso di rigetto.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con sentenza n. 1009 del 2023, ha respinto il ricorso. Il Collegio di prima istanza ha interpretato l'art. 4 del bando, ritenendo non fondate le tesi difensive della ricorrente, concludendo che: "da una lettura unitaria delle disposizioni del bando e dall'esame delle finalità perseguite dall'agevolazione in questione si desume che sono finanziabili solo le iniziative delle imprese che applicano ai propri impianti e alle proprie strutture produttive le innovazioni sviluppate grazie al finanziamento ottenuto".

Inoltre, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, il provvedimento impugnato non è

stato fondato su motivazioni ulteriori rispetto a quelle fatte valere con il preavviso di rigetto, in quanto nell'uno e nell'altro caso il riferimento è sempre, e soltanto, alla non disponibilità da parte dell'istante di una propria struttura di impresa da rendere più efficiente dal punto di vista energetico.

3. La società Space V s.r.l. ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, sollevando le seguenti censure: "I) Sul rigetto del primo motivo del ricorso di primo grado. Erroneità della sentenza appellata. Error in iudicando. I.1. Con specifico riguardo a quanto affermato dalla sentenza appellata ai par. 4.2. e 4.2.1. Violazione e falsa applicazione degli art. 1, 4 e 9 del Bando approvato con D.G.R. n. 1053/2022. Carezza, erroneità ed illogicità della motivazione della sentenza appellata. Travisamento dei fatti; I.2) Con specifico riguardo a quanto affermato dalla sentenza appellata al par. 4.2.1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del Bando approvato con D.G.R. n. 1053/2022. Integrazione postuma della motivazione. Violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990. Difetto di motivazione. Contraddittorietà. Sviamento; I.3) Con specifico riguardo a quanto affermato dalla sentenza appellata al par. 4.2.2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del Bando approvato con D.G.R. n. 1053/2022. Integrazione postuma della motivazione. Violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990. Difetto di motivazione. Contraddittorietà. Sviamento; I.4) Con specifico riguardo a quanto affermato dalla sentenza appellata al par. 4.2.3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del Bando approvato con D.G.R. n. 1053/2022. Violazione del principio del favor participationis; II) Sul rigetto della doglianza di cui alla lett. d) del primo motivo del ricorso di primo grado e sul rigetto del secondo motivo del ricorso di primo grado. Erroneità della sentenza appellata. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del Bando approvato con D.G.R. n. 1053/2022. Violazione e falsa applicazione degli art. 3 e 10 bis della L. n. 241/1990. Violazione degli art. 3, 97 e 24 della Costituzione. Carezza, erroneità ed illogicità della motivazione della sentenza appellata. Travisamento dei fatti. Contraddittorietà. Sviamento".

4. FILSE s.p.a. si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

5. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese. In particolare, la società appellante ha eccepito la tardività della memoria difensiva di FILSE s.p.a. chiedendone che ne fosse dichiarata l'inammissibilità.

6. All'udienza del 27 marzo 2025, la causa è stata assunta in decisione.

## **DIRITTO**

7. Il Collegio, preliminarmente, osserva che si può prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti, in ragione dell'infondatezza nel merito del ricorso in appello, non dipendente dall'esame dei profili dedotti in tali eccezioni.

8. Ciò premesso, con il primo mezzo l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il primo motivo di ricorso introduttivo, ritenendo che 'da una lettura unitaria delle disposizioni del bando e dall'esame delle finalità perseguite dall'agevolazione in questione si desume che sono finanziabili solo le iniziative delle imprese che applicano ai propri impianti e alle proprie strutture produttive le innovazioni sviluppate grazie al

finanziamento ottenuto', posto che tali affermazioni sarebbero frutto di un evidente travisamento delle disposizioni del bando di gara e della normativa regionale e comunitaria su cui esso si fonda. Secondo l'appellante, l'asserito 'collegamento immediato' che dovrebbe sussistere tra il finanziamento e l'efficientamento energetico dell'impresa beneficiaria dello stesso non troverebbe fondamento in nessuna disposizione del bando.

L'art. 9, punto 15, del bando stabilisce, tra i criteri che devono essere seguiti da FILSE s.p.a., anche il n. 5 relativo alle 'Potenzialità di mercato dei risultati del progetto', pertanto il fine perseguito dal bando non è solo quello di sostenere investimenti finalizzati allo sviluppo delle innovazioni tecnologiche elaborate dall'impresa produttrice e da questa applicate ai propri impianti, ma anche quello di sostenere investimenti finalizzati alla diffusione sul mercato di prodotti innovativi capaci di rafforzare la competitività delle imprese. Secondo l'appellante, sarebbero due e non solo una, quella individuata dal T.A.R., le iniziative finanziabili, ossia quelle che le imprese richiedenti intendono sviluppare a favore dell'innovazione tecnologica della propria organizzazione produttiva, e quelle 'al sostegno di attività innovative di tipo incrementale di una ampia platea di beneficiari' ai sensi dell'Accordo di Partenariato Italia – UE, ossia quelle che le imprese richiedenti intendono sviluppare al fine di realizzare prodotti innovativi da diffondere sul mercato.

L'esclusione di queste ultime iniziative dal novero di quelle ammissibili sarebbe in contrasto con gli scopi dell'azione comunitaria, poiché non vi sarebbe alcuna propensione delle imprese alla diffusione sul mercato della tecnologia innovativa.

9. Con la seconda censura (I.2.), l'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha affermato che: 'l'Amministrazione finirebbe per impiegare risorse proprie per conseguire un efficientamento energetico di processi produttivi realizzati da imprese che potrebbero non avere sede nella Regione Liguria, posto che, una volta elaborato il progetto da parte dell'odierna ricorrente (unità entità che beneficerebbe del finanziamento in questione), questa potrebbe cederlo anche ad imprese che operano al di fuori della Regione Liguria'. E da ciò deriva 'la distrazione di risorse del bilancio di FI.L.SE in favore (indirettamente) di imprese che non operano sul territorio, la frustrazione delle finalità perseguite dal finanziamento in questione e la violazione (anche) dell'art. 3 del bando, che prevede che gli investimenti oggetto del bando debbano riguardare 'unità locali, ubicate sul territorio della Regione Liguria'. Ad avviso dell'esponente, tale statuizione non sarebbe corretta, in quanto nella lex specialis della procedura non vi sarebbe alcuna espressa previsione di esclusione nei confronti delle imprese, come quella dell'appellante, che realizzerebbero il prodotto innovativo per diffonderlo nel mercato, invece di utilizzarlo nella propria struttura produttiva. L'unica limitazione sarebbe contenuta nell'art. 3 del bando, il quale stabilisce che 'Gli investimenti oggetto del presente bando devono riguardare unità locali, ubicate sul territorio della Regione Liguria', ma la società Space V ha la sua sede legale a Genova.

Sotto un altro profilo, l'appellante osserva che, nella motivazione del provvedimento di diniego impugnato, come anche negli atti difensivi di FILSE s.p.a., non vi sarebbe alcun riferimento all'uso improprio delle risorse dell'Amministrazione o all'asserita violazione dell'art. 3 del bando che conseguirebbe dall'accoglimento della domanda della ricorrente, con conseguente inammissibile integrazione postuma, o comunque infondata, della motivazione del

provvedimento di diniego da parte del T.A.R.

10. Con il terzo motivo di appello (I.3), la società Space V s.r.l. contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. sostiene che l'analisi delle 'voci di spesa ammissibili', riportate nell'art. 5 del bando 'conforta la conclusione sopra raggiunta', ossia che la società appellante non avrebbe diritto alla concessione del contributo in quanto non applicherebbe ai propri impianti e alle proprie strutture il prodotto innovativo sviluppato con il finanziamento eventualmente ricevuto, ma si limiterebbe ad immetterlo sul mercato. L'appellante deduce che tali argomentazioni sarebbero successive alla motivazione del provvedimento finale di diniego impugnato con il ricorso di primo grado, infatti, né quest'ultima, né negli scritti difensivi di FILSE s.p.a. si rinviene alcun riferimento all'art. 5 del bando o alla sua valenza ostativa all'accoglimento della domanda di ammissione presentata da Space V, con conseguente illegittimità della sentenza impugnata per violazione del divieto di integrazione postuma della motivazione. Secondo la ricorrente, sostenere come fa il T.A.R. che le uniche voci di spesa ammissibili al finanziamento sono quelle 'finalizzate all'acquisizione di impianti produttivi, macchinari ed attrezzature, di nuova fabbricazione, correlati all'introduzione di innovazioni di prodotto e/o di processo e/o di servizio' comporterebbe una grave violazione dell'art. 5 del bando, in quanto limita illegittimamente l'accesso al finanziamento. Se, come sostiene il T.A.R., i progetti ammissibili al finanziamento sono quelli che prevedono le voci di spesa indicati nell'art. 5 del bando, allora anche quello presentato dalla società appellante sarebbe ammissibile in quanto le spese indicate nella sua domanda possono essere certamente riferite: a) alle voci di spesa ammissibili, ulteriori rispetto a quelle indicate dal T.A.R., di cui all'art. 5, punto 1, sub c): ovverosia quelle finalizzate all'acquisizione di brevetti, licenze, marchi, programmi informatici connessi al programma di innovazione; b) alle voci di spesa ammissibili indicate sub a), dell'art. 5, punto 1, aventi ad oggetto 'costi per l'ottenimento, la convalida e la difesa di brevetti ed altre attività immateriali'; c) alle voci di spesa ammissibili indicate sub a) dell'art. 5, punto 1, aventi ad oggetto 'i costi per i servizi di consulenza e di supporto all'innovazione, legati a processi di trasferimento tecnologico o a risultati di ricerca industriale e sviluppo sperimentale'.

11. Con il quarto motivo di appello (I.4), la società contesta la statuizione contenuta nella sentenza impugnata secondo cui, in accoglimento delle deduzioni contenute nelle difese di FILSE s.p.a., il contributo in esame sarebbe applicabile alle sole imprese che fanno un uso domestico del prodotto innovativo sviluppato con il finanziamento ricevuto e ciò sarebbe desumibile dal 'contenuto dei moduli di domanda pubblicati on line e utilizzati dalla ricorrente' i quali 'impongono all'istante di indicare gli obiettivi di efficientamento conseguibili rispetto alla situazione precedente'. L'appellante argomenta che la statuizione sarebbe errata posto che i moduli non sono atti, pertanto, l'unico documento al quale si può fare riferimento è la domanda di ammissione al finanziamento formulata da Space V, nella quale viene analiticamente descritto in che modo il progetto finanziato produrrà il beneficio di efficientamento atteso.

12. Con il quinto mezzo (II), l'appellante denuncia che il T.A.R. avrebbe ritenuto infondata la denunciata violazione dell'art. 9 del bando sotto tutti i profili, laddove nella lex specialis non vi sarebbe alcun riferimento alla causa di esclusione indicata dal T.A.R. a giustificazione del rigetto della suddetta censura. Inoltre, sarebbe contraddittorio ritenere che l'analisi ulteriore

svolta dall'Amministrazione svolta a seguito delle osservazioni di Space V è doverosa e, allo stesso tempo, sostenere l'irrilevanza del fatto che tale analisi sia stata svolta solo successivamente alla comunicazione del preavviso di rigetto. Se, come sostiene il T.A.R., vi è stata una attività istruttoria procedimentale successiva alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, le violazioni denunciate con il ricorso di primo grado ne sarebbero una diretta e immediata conseguenza. In ogni caso, l'appellante conclude chiedendo anche l'annullamento del capo della sentenza che ha respinto il secondo motivo di ricorso di primo grado, con il quale la società Space V s.r.l. ha denunciato il vizio di motivazione del provvedimento di diniego in quanto si discosterebbe in maniera sostanziale da quella contenuta nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda.

13. Le critiche, attenendo a profili connessi, vanno esaminate congiuntamente per ragioni di connessione logica.

14. L'appello è infondato, per i rilievi di seguito enunciati.

14.1. L'esame della controversia si fonda, sostanzialmente, sulla interpretazione dell'art. 4.1 del bando, che il T.A.R. ha valutato nei suoi elementi costitutivi, sulla base dell'analisi delle allegazioni delle parti e sulle emergenze processuali; pertanto, tenuto conto della correttezza dell'approdo ermeneutico a cui giunge il Collegio di prima istanza per i rilievi di seguito enunciati, va subito respinta la tesi, più volte ribadita dall'appellante nello sviluppo illustrativo dei mezzi, circa una integrazione postuma della motivazione del provvedimento impugnato.

Orbene, l'art. 4.1. del bando identifica le iniziative ammissibili ad agevolazione nei 'progetti di innovazione finalizzati all'introduzione di prodotti, processi o servizi nuovi o migliorativi (...) riguardanti le aree di Specializzazione Intelligente definite nella Strategia regionale (...) finalizzati all'efficientamento energetico degli impianti e delle strutture produttive delle imprese'.

Dalla piana lettura della disposizione, emerge all'evidenza che lo scopo dell'agevolazione è quello di incentivare progetti di innovazione che hanno la possibilità di avere una ricaduta in termini di efficientamento energetico della struttura produttiva dell'impresa.

Ne consegue che la disposizione, ponendosi in rapporto di specialità con l'art. 1 del bando, stabilisce la ratio dell'agevolazione e l'obiettivo che intende perseguire.

L'art. 1 del bando ha un contenuto più generale, in quanto prevede il 'fine di rafforzare la competitività del sistema produttivo', per 'sostenere progetti di investimento in innovazione di prodotto/servizio, di processo e organizzativa', ma va letto in combinato disposto con l'art. 4.1, in questo modo rendendo chiaro lo scopo di favorire l'efficientamento energetico degli impianti e delle strutture produttive dell'impresa (art. 4.1) richiedente il beneficio.

Va premesso che nell'attività interpretativa il giudice è vincolato alla centralità del dato letterale, ciò in quanto: "l'attività interpretativa giudiziale è segnata, anzitutto, dal limite di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e da cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove

necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa"(Cass. SS.UU. 11 luglio 20122, n. 15144; Cass. n. 16957 del 2018).

La giurisprudenza prevalente ha però precisato che l'interpretazione della *lex specialis* deve avvenire secondo le modalità esegetiche individuate dagli articoli 1362 e 1363 del codice civile, ossia mediante una interpretazione sistematica, tramite la quale il contenuto di una clausola costituirà lo strumento per l'interpretazione delle altre (Cons. Stato n. 7570 del 2024), attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto.

E' stato, in più occasioni, affermato che il criterio sistematico ex art. 1363 c.c. non ha carattere sussidiario rispetto a quello letterale (Cons. Stato, n. 5871 del 2024), e quanto al rilievo dell'interpretazione sistematica nell'analisi del testo, questo Consiglio di Stato ha chiarito che l'interpretazione sistematica delle varie clausole trova fondamento anche nella tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento dei concorrenti e, a tale fine, l'intera formulazione delle clausole, in ogni sua parte, consente di dare concreto rilievo al significato del dato testuale, perché solo attraverso il canone interpretativo della totalità si può ricavare il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si comprende il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante.

In applicazione dei principi enunciati, il Collegio non può non dare lettura anche delle altre clausole del bando e in particolare dell'art. 3, secondo cui i progetti di investimento 'devono riguardare unità locali ubicate sul territorio della Regione Liguria', e l'art. 11, lett. b), disposizione che fa espresso divieto ai beneficiari dell'agevolazione, pena la revoca della medesima, di 'trasferire a qualsiasi titolo per atto volontario, i beni acquistati o realizzati per la durata di 5 anni, 3 per le PMI, dalla data di erogazione del contributo (...)'.

Dalla lettura unitaria, secondo una interpretazione sistematica della *lex specialis*, appare agevole ritenere che l'efficientamento energetico perseguito dall'Amministrazione regionale, attraverso l'erogazione dell'agevolazione, deve essere posto in essere direttamente dall'impresa che aspira all'agevolazione attraverso la realizzazione del progetto.

Ciò in quanto, l'Amministrazione deve poter verificare il consumo energetico di un processo produttivo esistente presso l'impresa richiedente, rispetto al quale si deve poter confrontare la riduzione dei consumi determinata dal nuovo impianto.

Pertanto, la tesi dell'appellante non coglie nel segno, neppure quando delinea due categorie di iniziative finanziabili, facendo riferimento anche a quelle finalizzate al sostegno di attività innovative di tipo incrementale di un'ampia platea di beneficiari, ossia quelle che le imprese richiedenti intendono sviluppare al fine di realizzare prodotti innovativi da diffondere sul mercato, al fine di consentire a tutte le attività imprenditoriali, che se ne avvalgono, di rafforzare il proprio sviluppo tecnologico.

In definitiva, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, come chiarito dal T.A.R., da una lettura unitaria delle disposizioni del bando e dall'esame delle finalità perseguite dall'agevolazione in questione, si desume che sono finanziabili solo le iniziative delle imprese

che applicano ai propri impianti e alle proprie strutture produttive le innovazioni sviluppate grazie al finanziamento ottenuto.

Orbene, il Collegio non condivide il significato attribuito alle disposizioni invocate dalla società appellante, in quanto da tale impostazione deriverebbe che tutte le iniziative ed azioni riferite a tali strategie sarebbero finanziabili, laddove, invece, come precisato dalla FILSE s.p.a. nel corso del giudizio, la Smart specialisation strategy è un documento programmatico, che individua 7 Azioni volte a soddisfare 7 diverse tipologie di bisogni delle imprese.

Il bando in esame si riferisce ad una Azione in particolare, quella rientrante nella categoria 1.1.3 (Sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione), di cui costituisce attuazione.

La *lex specialis* è stata posta in relazione a questa forma di Strategia regionale, pertanto non tutti i progetti di innovazione relativi all'efficientamento di impianti e strutture produttive possono essere finanziati dal bando de quo. Inoltre, il collegamento tra il finanziamento e l'efficientamento energetico, pur presupponendo la redazione di un progetto, deve avere immediata attuazione con riferimento al processo produttivo dell'impresa beneficiaria del finanziamento, e, come sostenuto dal T.A.R., non può dipendere "dall'eventuale interesse di imprese terze (rispetto a quella che ha conseguito il finanziamento e elaborato il progetto) ad avvalersi (acquistandolo) di un progetto da una start up".

L'analisi interpretativa svolta dal Giudice di prime cure giunge alla naturale e condivisibile conclusione, non efficacemente osteggiata dall'appellante, secondo cui, diversamente opinando, l'Amministrazione finirebbe per impiegare risorse proprie per conseguire un efficientamento energetico di processi produttivi realizzati da imprese che potrebbero non avere sede nella Regione Liguria, posto che, una volta elaborato il progetto, l'impresa beneficiaria del finanziamento potrebbe cederlo anche ad imprese che operano al di fuori della Regione. Ne consegue che, sulla base della lettura sistematica delle clausole del bando, la condizione di ammissibilità degli investimenti è il risultato 'dell'efficientamento energetico degli impianti e delle strutture produttive delle imprese', che non può non essere intesa nel senso che gli investimenti a tale scopo finanziati 'devono riguardare unità locali ubicate nel territorio della Regione Liguria', così come previsto dall'art. 3.

E sotto distinto profilo, va ribadito il rigetto della censura sostenuta dalla ricorrente secondo cui 'nessuna disposizione del bando vieta la cessione del prodotto realizzato grazie al finanziamento de quo', posto che si è già detto che l'art. 11, lett. h) chiaramente stabilisce il suddetto divieto, pena la revoca dell'agevolazione.

Passando all'esame delle ulteriori critiche, va disattesa quella secondo cui il Collegio di prima istanza, interpretando l'art. 5 del bando, abbia erroneamente sostenuto che le uniche voci di spesa ammissibili al finanziamento sono quelle 'finalizzate all'acquisizione di impianti produttivi, macchinari ed attrezzature, di nuova fabbricazione, correlati alla introduzione di innovazioni di prodotto e/o di processo e/o di servizio', posto che, al contrario, il T.A.R. afferma testualmente che l'art. 5 stabilisce 'tra le voci di spesa ammissibili', l'acquisizione di impianti produttivi ecc. e, quindi, non le uniche voci di spesa ammissibili. Ciò in quanto, come si è detto, sulla base di una lettura interpretativa sistematica della legge di gara, anche

dall'art. 5 del bando prevede, in sostanza, che l'investimento finanziabile e le voci di spesa ammissibili nel complesso devono essere finalizzati all'efficientamento di un processo produttivo.

Parimenti infondate le denunce, secondo cui il T.A.R., al fine del rigetto del ricorso, avrebbe preso in considerazione documenti non prodotti dall'Amministrazione nella misura in cui la sentenza fa riferimento ai 'moduli di domanda pubblicati e utilizzati dalla ricorrente', posto che la domanda di Space V è stata redatta compilando lo schema tipo disponibile sul sistema 'Bandi on line', di cui all'art. 7.1. della lex specialis. La pronuncia impugnata si è pertanto fondata sui documenti allegati dalle parti e versati nel fascicolo processuale e, secondo un corretto, logico ed organico, percorso interpretativo ha concluso che 'una ulteriore conferma circa la correttezza di tale conclusione deriva dal contenuto dei moduli di domanda pubblicati on line e utilizzati dalla ricorrente. Detti moduli impongono all'istante di indicare gli obiettivi di efficientamento conseguibili rispetto alla situazione precedente, presupponendo quindi, come rilevato dall'Amministrazione resistente, che la domanda sia presentata da un'impresa che dispone effettivamente di una struttura produttiva da rendere più efficiente dal punto di vista energetico'.

Quanto all'ultima doglianza (II), con la quale si lamenta che nel bando non vi sarebbe alcun riferimento alla clausola di esclusione indicata dal T.A.R. nella pronuncia impugnata, vanno richiamate le motivazioni sopra espresse in ordine al contenuto delle norme precisate nella lex specialis che dispongono la revoca del beneficio e, in particolare, l'art. 11, lett. b) che fa espresso divieto ai beneficiari dell'agevolazione, pena la revoca della medesima, di 'trasferire a qualsiasi titolo per atto volontario, i beni acquistati o realizzati per la durata di 5 anni, 3 per le PMI, dalla data di erogazione del contributo (...)'.

Va, altresì, respinta la censura secondo cui FILSE s.p.a. avrebbe inoltrato la comunicazione dei motivi ostativi in data 22.12.2022 senza aver svolto alcuna attività istruttoria, in quanto la 'Relazione tecnica dell'esperto', sulla quale si è basato il diniego è datata 26.1.2023, mentre la 'Scheda Istruttoria' riporta la data del 27.1.2023. Come precisato dal Giudice di prime cure, la Relazione che reca una data successiva alla comunicazione ex art. 10 bis L. 241 del 1990 rappresenta l'esito documentale dell'analisi ulteriore svolta dall'Amministrazione sulla base delle osservazioni pervenute dalla ricorrente a seguito della comunicazione alla stessa del preavviso di rigetto. Infatti, risulta dai fatti di causa che l'esperto aveva già compiuto le necessarie valutazioni istruttorie prima della comunicazione del preavviso di rigetto. Quindi, come precisato dal T.A.R., l'adozione del preavviso di rigetto prima della conclusione dell'istruttoria non sussiste.

L'appellante contesta, inoltre, che la motivazione contenuta nel preavviso di rigetto sarebbe diversa da quella contenuta nel provvedimento di diniego.

Il Collegio rileva che l'esame contestuale dei due documenti conduce a ritenere il contrario, posto che, come osservato dal Giudice di prime cure, il provvedimento di diniego contiene le motivazioni già comunicate nel preavviso di rigetto e, sostanzialmente, il fatto della non disponibilità da parte dell'istante di una propria struttura di impresa da rendere più efficiente dal punto di vista energetico.

15. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

16. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte soccombente alla rifusione delle spese di lite a favore di FILSE - Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico s.p.a. che liquida in complessivi euro 3.000,00, (tremila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore