

N. 03702/2015REG.PROV.COLL.
N. 08017/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 8017 del 2013, proposto da Interfidi - Consorzio di garanzia collettiva fidi, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Piero Giuseppe Rellea, con domicilio eletto presso lo studio Placidi, in Roma, via Cosseria 2;

contro

Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marina Altamura, con domicilio eletto presso Anna Lagonegro in Roma, via Boezio 92;

nei confronti di

Artigianfidi Puglia società cooperativa a resp. lim., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Goffredo, con domicilio eletto presso Angela Palmisano in Roma, via Tevere 46;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE II, n. 519/2013, resa tra le parti, concernente una procedura per l'assegnazione di contributi a favore di cooperative di garanzia e consorzi fidi per la dotazione di fondi

rischi diretti alla concessione di garanzie a favore di piccole e medie imprese.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e di Artigianfidi Puglia società cooperativa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2015 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Piero Giuseppe Rellea, Marina Altamura e Francesca Giuffrè, in dichiarata sostituzione dell'avvocato Maria Goffredo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Interfidi - consorzio di garanzia collettiva fidi di II secondo grado ex art. 13 d.l. n. 269/2003 ("Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici") partecipava alla procedura indetta dalla Regione Puglia (con avviso approvato con delibera di giunta regionale n. 250 del 26 febbraio 2009 e successivamente pubblicato con determinazione n. 150 del 26 marzo 2009) per «*l'accesso ai contributi a favore di cooperative di garanzia e consorzi fidi per la dotazione di fondi rischi diretti alla concessione di garanzie a favore di operazioni di credito attivate da piccole e medie imprese*», con dotazione di € 50.000,000, non venendo ammesso per mancanza dei requisiti previsti dall'avviso (determinazione n. 1053 del 30 novembre 2009).

2. La successiva impugnativa, proposta al TAR Puglia – sede di Bari, ed articolata in un ricorso e successivi motivi aggiunti, veniva respinta con la sentenza in epigrafe.

3. Il consorzio di garanzia ha quindi proposto il presente appello, al quale resistono la Regione Puglia e la controinteressata società cooperativa

Artigianfidi Puglia.

DIRITTO

1. L'infondatezza dell'appello consente di prescindere dall'esaminare le eccezioni preliminari sollevate dalla Regione e da Artigianfidi.

E' infatti legittimo il provvedimento di non ammissione ai contributi di cui alla procedura in contestazione, poiché Interfidi è effettivamente privo di entrambi i requisiti previsti dall'art. 4.1 dell'avviso pubblico, e consistenti, alternativamente, in un numero di 3000 «*imprese socie*» e in «*operazioni di garanzia (impieghi in essere) superiori a 10 milioni di euro*».

2. Quanto al secondo requisito, sul quale Interfidi insiste nel primo motivo d'appello (§§ da I a IV), va rilevato quanto segue:

- lo stesso consorzio appellante riconosce che i propri impieghi per garanzie rilasciate, all'ultimo bilancio approvato al momento della partecipazione alla procedura, e cioè a quello relativo all'esercizio 2008, ammontano ad € 6.972.752 (dato ricavato dalla nota integrativa, pag. 23);
- ciò premesso, non giova in contrario invocare invece il dato relativo ai crediti garantiti, pari ad € 17.440,467;
- come in particolare osserva il controinteressato Artigianfidi, le espressioni utilizzate dal citato art. 4.1 dell'avviso sono chiare nell'incentrare il requisito in questione sulle garanzie rilasciate dal consorzio partecipante, attraverso l'espressione «*operazioni di garanzia (impieghi in essere)* »;
- la norma dell'avviso in esame va letta in correlazione con quella primaria recante la definizione dell'attività svolta dai consorzi di garanzia collettiva, consistente nel«*l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario*» (art. 13 d.l. n. 269/2003);
- come si evince agevolmente dalla definizione richiamata, oltre che dalle deduzioni di appellante e controinteressata (concordi sul punto) circa le

caratteristiche operative dei consorzi di garanzia collettiva, attraverso queste garanzie si facilita l'accesso delle piccole e medie imprese consorziate al credito (essenzialmente bancario), mediante la stipula di convenzioni con gli enti creditizi prevedenti tassi di finanziamento agevolati e, quale corrispettivo, il rilascio di garanzie da parte dei consorzi confidi;

- pertanto, sono queste ultime lo strumento tipico di operatività dei consorzi confidi, ben distinto dal credito con esse garantito;

- è più precisamente la garanzia a dare la misura dell'esposizione del consorzio, donde l'impiego della norma dell'avviso in esame del termine «*impieghi in essere*», e della conseguente sua capacità di operare a favore delle imprese consorziate, sostenendo queste ultime nel reperimento di finanziamenti, laddove il credito garantito è l'impiego dell'istituto finanziatore;

- pertanto, le garanzie dei consorzi confidi non corrispondono all'ammontare del credito garantito, ma si attestano ad una percentuale variabile di quest'ultimo, sul quale l'ente creditizio o finanziatore può rivalersi in caso di insolvenza dell'impresa;

- questa circostanza è quella verificatasi nel caso di specie: è infatti la stessa Interfidi ad ammettere, richiamando la nota integrativa al proprio bilancio d'esercizio 2008, che esso «*garantisce una percentuale variabile da un minimo del 30% ad un massimo del 50% (...) Nel complesso le garanzie rilasciate (€ 6.972.752,00) rappresentano il 39,98% degli impieghi in essere (€ 17.440.466,90)*» (pag. 18 dell'appello);

- ulteriore conferma di quanto finora rilevato è fornita dai criteri di ripartizione dei contributi posti a concorso fissati dall'art. 9 dell'avviso, ed in particolare quello correlato al requisito in esame, vale a dire «*all'ammontare delle garanzie in essere secondo l'ultimo bilancio approvato*» (lett. a);

- sempre con riguardo al requisito in questione, devono essere respinte anche le censure di disparità di trattamento, che il consorzio Interfidi svolge sul rilievo che nei confronti di altri concorrenti, tra cui il controinteressato Artigianfidi (oltre che la Cooperativa artigiana di garanzia di Bari soc. coop. a resp. lim.), sono stati presi in considerazione i dati ricavati dai bilanci relativi al 2007;

- difetta nel caso di specie l'assoluta identità di posizioni che costituisce il necessario presupposto della figura di eccesso di potere in esame (in questo senso, da ultimo: Sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 496; Sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323);

- come infatti ammette la stessa parte appellante (a pag. nn. 15 e 33 dell'appello), alla scadenza del termine per la presentazione delle domande il consorzio odierno appellato e l'altra concorrente sopra menzionata non avevano ancora approvato il bilancio relativo all'esercizio 2008.

3. Deve quindi passarsi al requisito numerico previsto dal citato art. 4.1 dell'avviso (§§ V e VI dell'appello), in relazione al quale, nel dolersi del mancato computo dei soci aderenti ai consorzi fidi a loro volta aderenti ad esso appellante, quale consorzio confidi di secondo livello, l'Interfidi:

- sostiene che la commissione giudicatrice avrebbe introdotto una regola non prevista nell'avviso pubblico, per il quale «*veniva in discussione (...) solamente il numero degli associati*» (pag. 19), e la conseguente distinzione, parimenti non prevista dalla *lex specialis*, tra consorzi di garanzia collettiva di primo e secondo livello;

- pone in evidenza che, in una precedente procedura per l'accesso ai contributi a favore di cooperative di garanzia e consorzi fidi (in particolare l'avviso pubblicato il 19 ottobre 2006), la distinzione tra confidi di primo e secondo livello era stata espressamente contemplata, ivi essendosi prevista per il caso di contemporanea partecipazione di consorzi di secondo livello e di consorzi di primo livello ad essi aderenti il divieto di cumulo dei requisiti;

- sottolinea inoltre che in base al proprio statuto i soci dei consorzi aderenti sono a loro volta propri soci;
- ripropone quindi l'assunto già espresso nella propria nota del 14 novembre 2009, con la quale, nel contestare la distinzione tra soci diretti ed indiretti, formulata dalla commissione con (la seconda) nota di chiarimenti del precedente 11 novembre (prot. n. 14052), eccepisce di operare, quale consorzio di secondo livello, mediante *«garanzie aggiuntive (non controgaranzie e/o cogaranzie) le quali hanno come riferimento operazioni di credito ed erogazioni di prestiti anch'esse aggiuntive, che non costituiscono in alcun modo una duplicazione rispetto operazioni garantite dal Cofidi di 1° livello. Tant'è che il volume delle operazioni di garanzia (impieghi in essere) non viene rilevato dallo scrivente Consorzio in maniera separata in relazione alla diversa tipologia di socio PMI»*.

4. Nessuno degli argomenti ora esposti può indurre a mutare sul punto il convincimento del TAR, il quale ha ritenuto ragionevole l'esclusione disposta nei confronti dell'odierno appellante per difetto del requisito in questione.

5. Decisivo è proprio il divieto di cumulo dei requisiti previsto nella precedente procedura di assegnazione di contributi richiamata dall'Interfidi, vale a dire quella tenutasi nel 2006. Deve al riguardo premettersi che tale regola è pacificamente espressiva dei canoni di *par condicio* che informano procedure di carattere concorsuale finalizzate all'attribuzione di utilità mediante la selezione dei concorrenti sulla base di parametri di carattere oggettivo e non discriminatorio, quale indiscutibilmente quella in contestazione, poiché impedisce che un'unica condizione preesistente e volta a qualificare il concorrente possa essere utilizzata più volte, a beneficio solo dei partecipanti cui essa è riferibile, con contemporaneo ingiustificato restringimento della selezione a detrimento degli interessi degli altri partecipanti alla procedura. Logico corollario di quest'ultima notazione è che, sebbene non previsto

espressamente nel caso di specie, il divieto di cumulo deve nondimeno ritenersi applicabile alla procedura di assegnazione qui contestata, attraverso una conforme interpretazione del requisito previsto dal citato art. 4.1 dell'avviso pubblico. In particolare, quest'ultimo deve essere inteso nel senso di soci diretti del consorzio di garanzia partecipante ed in particolare, nel caso di consorzi di secondo livello, che i soci dei consorzi di primo livello ad esso aderenti non abbiano a loro volta partecipato alla procedura.

6. Ciò precisato, quest'ultima evenienza è proprio quella verificatasi nel caso di specie.

Infatti, nel dolersi del mancato computo delle imprese aderenti ai consorzi di primo livello a loro volta ad esso aderenti, Interfidi tace la fondamentale circostanza che tra i propri aderenti figura la Società di garanzia fra commercianti di Taranto, la quale, innanzitutto, con i suoi 3962 soci è determinante per conseguire il requisito partecipativo in questione e, in secondo luogo, che lo stesso ha partecipato alla procedura in contestazione con esito positivo, vedendosi riconosciuto un contributo di oltre 5,5 milioni. E' dunque evidente che l'ammissione di Interfidi avrebbe comportato il rischio che dello stanziamento complessivamente messo a disposizione per la procedura oggetto del presente giudizio beneficiassero i medesimi soggetti. Ne consegue che sotto questo profilo l'operato della commissione giudicatrice è del tutto legittimo.

7. Deve ancora darsi atto che tra i motivi riproposti dal consorzio appellante vi è quello di difetto di motivazione degli atti impugnati (§ VI).

La censura è tuttavia manifestamente infondata, perché il provvedimento di non ammissione impugnato è motivato in modo chiaro ed esaustivo, in particolare attraverso il rinvio ai verbali della commissione, i quali danno ampia contezza delle verifiche svolte e delle ragioni per le quali è stato ritenuto insussistente il requisito in contestazione. Risultano quindi perfettamente rispettati nel caso di specie i principi della c.d. concezione funzionale della motivazione, ormai costantemente affermata dalla

giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (da ultimo: Sez. IV, 21 aprile 2015, n. 2011; Sez. V, 14 aprile 2015, n. 1875, 24 marzo 2014, n. 1420), secondo cui la stessa deve consentire al destinatario dell'atto di comprendere le ragioni di fatto e diritto su cui esso si fonda, al fine di porlo nelle condizioni di proporre l'eventuale impugnativa giurisdizionale ed al giudice adito di sindacare l'operato dell'amministrazione alla luce delle censure di legittimità formulate.

Piena conferma di ciò si trae in particolare dalle puntuali contestazioni che attraverso il ricorso ed in particolare i motivi aggiunti, proposti in seguito all'accesso ai verbali, Interfidi è stato nelle condizioni di svolgere nel presente giudizio.

8. Essendo infondata la domanda impugnatoria, deve conseguentemente essere respinta anche quella volta al risarcimento per equivalente, riproposta nel presente appello da Interfidi (§ VII), perché l'illegittimità del provvedimento è condizione necessaria anche se non sufficiente per l'accesso alla tutela risarcitoria (*ex multis*: Sez. IV, 27 aprile 2015, n. 2109, 6 agosto 2013, n. 4150; Sez. V, 8 giugno 2015, n. 2807, 31 dicembre 2014, n. 6450; Sez. VI, 8 aprile 2015, n. 1777).

9. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante Interfidi - Consorzio di garanzia collettiva fidi a rifondere alle appellate Regione Puglia e Artigianfidi società cooperativa a resp. lim. le spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 5.000,00 per ciascuna parte, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2015 con
l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/07/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)