

ATTO AMMINISTRATIVO: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione IV-quater, Sentenza 24 giugno 2025, n. 12527.

Atto amministrativo – Regolamento – Pubblicazione – Omissione – Inefficacia del regolamento

La pubblicazione di un atto amministrativo regolamentare (nella specie, di un decreto ministeriale recante misure promozionali a sostegno del settore viticolo), ove prevista, attiene alla fase integrativa dell'efficacia e non costituisce un requisito di legittimità.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e dell'AGEA - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale, ai quali è stata prospettata, rilevandola d'ufficio ex art. 73 c.p.a., la possibile inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, anche ai fini dei presupposti per la decisione della causa con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Esponde l'Associazione BE WINES di aver partecipato alla selezione indetta con Decreto direttoriale n. 9193815 del 30.09.2020, come modificato con Decreto direttoriale n. 9316253 in data 16.11.2020 in attuazione del Decreto Ministeriale n. 3893 del 4.04.2019, presentando il progetto "From The Alps To The Sea" - Campagna OCM Paesi Terzi anno 2020/2021. Il progetto veniva incluso in graduatoria con decreto del D.G. del 18.03.2021. Il contratto veniva stipulato in data 1.04.2021 con decorrenza 31.03.2021 (Contratto nazionale 2020/2021).

Riferisce che la campagna si è regolarmente svolta nell'arco di tempo dal 1.04.2021 al 31.12.2021 conformemente al bando e alla normativa applicabile costituita dal Decreto Ministeriale n. 3893 del 4.04.2019; per quanto rileva in questa sede, in particolare, sono stati:

i) realizzati e diffusi annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV per un importo pari a € 103.599,71= e prodotti e personalizzati per un importo di euro € 22.302,00= (fattura n. 3354 del 11.03.2022);

ii) realizzati e diffusi ulteriori annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV per un importo pari a € 588.691,62= (fattura n. 4972 del 8.04.2022).

Mentre il progetto era in corso di esecuzione, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo emanava il decreto del 6.08.2021 n. 0360369 recante "OCM VINO, misura

“Promozione nei Paesi terzi” - Modifiche e deroghe al decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo 4 aprile 2019, n. 3893”.

Il Ministro stabiliva che il decreto dovesse essere pubblicato, dopo il controllo e la registrazione, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, ma di tale pubblicazione le odierne ricorrenti, dopo aver svolto approfondite ricerche sulla G.U. e nelle banche dati, non hanno rinvenuto gli estremi, rimanendo così ignoto se e quando il decreto sia stato pubblicato (stando alle notizie pubblicate sulla stampa specializzata, alla data del 24 agosto 2021, la pubblicazione non era stata ancora effettuata). Nel mese di maggio del 2023, con riferimento al contratto n. Nazionale 10 Pos. AGECONTROL S.p.A. svolgeva i c.d. controlli di primo livello senza nulla rilevare in merito alla campagna realizzata dalle ricorrenti.

Nel mese di novembre del 2024 AGECONTROL S.p.A. svolgeva nuovi controlli presso la sede dell'Associazione BE WINES, di CAVIT Sc. (socio dell'Associazione BE WINES) e quella del depositario delle scritture contabili LC International. Solo all'esito di tali ulteriori controlli, AGECONTROL accertava che *“Le voci di costo contestate e rendicontate delle Sub-azioni A5 e C3 non sono presenti nel programma approvato e/o nella variante (...). In relazione a quanto sopra, emerge che: Alle voci di costo contestate, pari a euro 633.880,67 (al netto dei tagli effettuati dal I°) è stato aggiunto l'importo di euro 57.102,01 relativo alla nota di credito rilevata durante il controllo incrociato presso il socio Cavit SC e non riportata a rendicontazione finale, per una spesa non riconosciuta (referita alle sole azioni A – C) di euro 690.982,68. (...) Totale spesa non riconosciuta (...) euro 760.080,95 di cui importo non dovuto (contributo UE) euro 380.040,45.”.*

In particolare il predetto importo non veniva riconosciuto ammissibile perché, con riferimento alla posizione dell'azienda CAVIT Sc., associata di BEWINES, risultavano escluse alcune voci di costo concernenti le operazioni svolte e rendicontate sul mercato USA e precisamente: i) una nota di credito per importo pari a € 57.102,01= “non riportata a rendicontazione finale, per una spesa non riconosciuta” e relativa alla fattura n. 5072 del 01.10.2022 emessa da Palm Bay in favore di Cavit (che non è oggetto del presente ricorso); ii) due voci di costo “non presenti nel programma approvato e oggetto di contratto sottoscritto con AGEA, né nella variante progettuale; risultano presenti, invece, nella relazione finale colonna ‘realizzate’ mentre sono assenti nella colonna ‘approvate’ della stessa” riguardanti le fatture: a) n. 3354 del 11.03.2022 emessa da Palm Bay in favore di Cavit di importo pari a € 103.599,71= per realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV e di euro € 22.302,00= per produzione e personalizzazione di gadget; b) n. 4972 del 8.04.2022 emessa da Palm Bay in favore di Cavit di importo pari a € 588.691,62= per realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV.

BE WINES presentava in data 24.01.2025 una richiesta di riesame, corredata da numerosi documenti, sostenendo ragioni di legittimità del proprio operato; seguiva in data 20.02.2025, prot. n. 0014045 da parte di AGEA l'inoltro della nota prot. n. 1390 del 17.02.2024 (rectius 2025), di AGECONTROL relativa alla richiesta di riesame presentata da BE WINES *“con la quale la Società ispettiva rappresenta l'impossibilità di procedere a tale rivalutazione, rinviando alle possibili modalità ed agli organi presso i quali è possibile fare ricorso per l'esame delle proprie ragioni.”*

Rileva la ricorrente che nella nota del 17 febbraio 2025 AGECONTROL, pur affermando di non potere esaminare la richiesta di riesame chiariva che *“l'organo competente (...) deve essere individuato nell'Organismo Pagatore o nella competente autorità giurisdizionale amministrativa.”*; e sebbene AGEA si sia limitata a trasmettere la nota di AGECONTROL senza prendere in esame la richiesta di riesame presentata da BE WINES, l'AGECONTROL aveva espressamente riconosciuto che le argomentazioni sviluppate da BE WINES a fondamento della richiesta di riesame fornissero *“un'interpretazione alternativa della normativa di riferimento”* basata sulla normativa vigente, che non veniva comunque condivisa perché *“in contrasto con l'interpretazione ritenuta maggiormente conforme al quadro normativo e regolamentare vigente, come evidenziato dagli ispettori nel corso dell'attività di verifica”*, il tutto senza in alcun modo indicare le ragioni per cui l'interpretazione seguita dagli ispettori dovesse essere ritenuta maggiormente conforme alla legge.

Con nota prot. n. 0021559 in data 13.03.2025, AGEA - senza in alcun modo prendere in esame e valutare la richiesta di BE WINES e i documenti dalla stessa presentati - concludeva che *“parte delle voci di costo/operazioni, rendicontate per le sub-azioni A5 e C3, non sono previste nel programma approvato, oggetto di contratto sottoscritto con Agea né sono presenti nella variante e pertanto non possono essere riconosciute in quanto prive dell'approvazione da parte di ciascuna autorità competente;”*. Di conseguenza, secondo AGEA, *“l'imponibile delle fatture rendicontate (ovvero la fattura n. 476 del 23/03/2022 e la fattura n. 680 del 15/04/2022, emesse da Unione Italiana Vini Servizi soc. coop) deve essere decurtato come di seguito specificato: 1. Importo non ammissibile: € 588.691,62 (sub azione A5) voce di costo/operazione “Realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV”, riconducibile alla fattura rendicontata n. 680 del 15/04/22; 2. Importo non ammissibile: € 103.599,71 (sub azione A5) voce di costo/operazione “Realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV”, riconducibile alla fattura rendicontata n. 476 del 23/03/2022; 3. Importo non ammissibile: € 22.302,00 (sub azione C3) voce di costo/operazione “Produzione e personalizzazione gadget: cartoline”, riconducibile alla fattura rendicontata n. 476 del 23/03/2022;”*.

Con nota prot. n. n 0021560 del 13.03.2025, AGEA intimava a BE WINES di “*restituire la somma complessiva di € 396.715,38 così strutturata: € 380.040,45 a titolo di sorte ed € 16.674,93 a titolo di interessi maturati dal percepimento delle singole erogazioni sino alla data della presente*”.

Con successiva nota prot. n. 0024023 in data 21.03.2025, AGEA rettificava il provvedimento di accertamento definitivo del credito prot. 0021559 del 13.03.2025 e la conseguente richiesta di restituzione delle somme indebitamente percepite prot. 0021560 del 13.03.2025 “entrambe nella sola parte relativa all'imputazione degli interessi, la cui decorrenza è stabilita dall'art. 7 del Regolamento (UE) n. 809/2014”, ribadendo “la sussistenza del credito di questa Amministrazione pari a complessivi € 380.040,45 nei confronti l'associazione BE WINES c.f. 04324080169 per l'indebita percezione dei contributi comunitari relativi al settore Prodotti del settore vitivinicolo - Programmi nazionali di sostegno al settore vitivinicolo - Promozione - Paesi terzi per il programma Nazionale 10”.

Avverso gli atti ed i provvedimenti impugnati, che la ricorrente afferma essere illegittimi e gravemente lesivi dei propri diritti ed interessi, vengono formulate con il ricorso introduttivo le seguenti ragioni di censura.

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 DELLE PRELEGGI. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 17, L. N. 400/1988. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 839/1984. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DELLA 8 SITUAZIONE DI FATTO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO CONTRARIUS ACTUS. Gli atti impugnati si fondano sull'asserita ma indimostrata inosservanza dell'art. 5 del decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali n. 360369 datato 6.08.2021, recante “OCM VINO, misura “Promozione nei Paesi terzi” - Modifiche e deroghe al decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo 4 aprile 2019, n. 3893”. Nell'approvazione di tale decreto, il Ministro ha stabilito espressamente che esso avrebbe dovuto essere pubblicato “nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel sito internet del Ministero”. Alla data del 24.08.2021 il D.M. non risultava ancora pubblicato, nè risulta lo sia stato in seguito. Afferma parte ricorrente che, in difetto di pubblicazione sulla G.U., il D.M. non può produrre alcun effetto giuridico anche in ragione del principio contrarius actus. Gli atti impugnati sono quindi illegittimi emanati successivamente perché fondati sull'esistenza ed efficacia di un decreto che non è quindi applicabile nella specie anche per molteplici altre ragioni, come di seguito specificamente dedotto.

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 10, L. N. 241/1990. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.M. N. 3893 IN DATA 4.04.2019 E DEL D.M. N. 360369 IN DATA 6.08.2021. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DELLA SITUAZIONE DI FATTO. ILLOGICITA' MANIFESTA. In subordine, censura gli atti e i

provvedimenti impugnati in quanto AGECONTROL e AGEA avrebbero erroneamente ritenuto che le “voci di costo/operazioni” non presenti nel progetto iniziale e/o nelle varianti approvate a norma dell’art. 5 cit. debbano essere approvate in via preventiva da parte di ciascuna autorità competente e che, in difetto della preventiva approvazione, i costi non vengono riconosciuti anche se sostenuti e anche se la domanda di variante, ove presentata, sarebbe stata accolta.

Si tratterebbe, all’evidenza, di un’erronea applicazione della normativa di riferimento; infatti, ai sensi dell’art. 5, comma 1, del decreto ministeriale n. 3893 in data 4 aprile 2019 (secondo il quale “*nella realizzazione del progetto i beneficiari possono apportare variazioni [...] b) superiori al 20% degli importi delle singole azioni previste dal progetto in ciascun Paese terzo destinatario. Tali variazioni sono presentate, opportunamente motivate, a ciascuna autorità competente almeno 45 giorni prima della loro 10 realizzazione. Ciascuna autorità competente, se del caso, le autorizza entro 30 giorni dalla ricezione dell’istanza comunicandolo al beneficiario e ad AGEA. Le spese sono ammesse solo dopo l’autorizzazione da parte di ciascuna autorità competente. In caso di mancato riscontro entro i termini sopra indicati, l’istanza è respinta. Le variazioni sono presentate entro 60 giorni dal termine delle attività previste dal progetto approvato. Le istanze di variante trasmesse dopo tale termine sono rigettate d’ufficio. Per ciascun progetto sono ammesse, per ciascun anno finanziario comunitario, massimo una variante superiore del 20%*”), sarebbero rilevanti unicamente varianti di valore di importo superiore all’importo del 20% delle singole azioni previste dal progetto; in questi casi è necessario chiedere una variante e questa deve essere autorizzata dall’Autorità competente; il D.M. non sarebbe così applicabile nella specie dato che negli atti impugnati non viene contestato il supero dell’importo del 20% relativamente ad ogni singola azione prevista in progetto per la semplice ragione che tale supero non si è verificato.

La disciplina concerne espressamente (ed unicamente) soltanto variazioni che concernono le c.d. azioni e non le voci di costo oggetto di contestazione che restano quindi escluse in radice dall’ambito di applicazione del D.M.

Inoltre, sotto distinti ed ulteriori profili, AGEA, nel Manuale di Rendicontazione e Controllo per la campagna OCM 2021/2022 (recante le istruzioni operative anche al fine dei successivi controlli di AGECONTROL), non avrebbe mai e in alcun modo fatto riferimento ad eventuali modifiche/variazioni delle sub-azioni o delle voci di costo, limitandosi infatti a considerare le modifiche che riguardano una singola AZIONE.

Esponde la ricorrente che il proprio progetto “From The Alps To The Sea” Campagna OCM Paesi Terzi anno 2020/2021 conteneva: 1) l’azione A (come definita in allegato M del Ministero); 2) la sub azione A5 media advertising; 3) le relative voci di costo che concorrevano a comporla.

Nessuna modifica effettuata riguarda un'azione e può considerarsi soggetta ad approvazione preventiva di una variante, ciò, a maggior ragione, perché, come detto, lo scostamento tra le AZIONI rispetto a quanto previsto nel progetto e nella variante approvati è pari allo 0%.

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 10, L. N. 241/1990 SOTTO ALTRO PROFILO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.M. N. 3893 IN DATA 4.04.2019 E DEL D.M. N. 360369 IN DATA 6.08.2021. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DELLA SITUAZIONE DI FATTO. DIFETTO DI ISTRUTTORIA E MOTIVAZIONE. ILLOGICITA' MANIFESTA. In occasione del controllo relativo all'associazione BE WINES, gli ispettori richiamaivano l'art. 6.12 del manuale di rendicontazione (versione relativa ai progetti approvati nel corso della campagna vitivinicola 2022/2023), secondo il quale, "a partire dalla campagna 2020/2021, come disposto dall'art. 5 comma 1 del DM 360369 del 06 agosto 2021, nel caso in cui le variazioni minori (del 20%) comportino la modifica delle tempistiche di esecuzione del programma di promozione o del numero delle operazioni previste, il soggetto beneficiario deve inserire sul portale Sian - promozione vino paesi terzi, prima della loro realizzazione, la modifica del cronoprogramma di attuazione con indicazione delle variazioni intervenute rispetto alle date di realizzazione delle operazioni o del loro numero".

Tralasciando il fatto il Manuale in questione riguarda una campagna diversa da quella in esame e che non è quindi applicabile a eventi già realizzati ed eseguiti, rileva la ricorrente che tale adempimento è stato utilmente evaso dall'associazione BE WINES che, con comunicazioni a mezzo PEC in data 2.04.2021 e in data 24.04.2021, ha trasmesso in anticipo all'Autorità competente *"la modifica delle tempistiche di esecuzione del programma di promozione o del numero delle operazioni previste"*.

4) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA CITTADINO E P.A. E DI QUELLO DI PROPORZIONALITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DELLA CEDU IN TEMA DI SANZIONI E DI SANZIONI PENALI IN PARTICOLARE COME INTERPRETATA DALLA CORTE EDU. Anche ammettendo le violazioni contestate, viene censurata come illegittima la conseguenza che ne è stata tratta: non ammissione delle voci di costo e richiesta di restituzione dell'astronomica somma di quasi euro 350.000,00=. Poiché le ricorrenti hanno effettivamente eseguito tutte le trasmissioni, gli spot, etc. relativi alle voci di costi ingiustamente escluse, la campagna promozionale ha conseguito i suoi effetti ed i costi sono stati effettivamente sostenuti; la domanda di variante sarebbe stata accolta risultando conforme alla normativa applicabile, tenuto anche conto che nella specie esisteva (ed esiste ancora oggi) un'obiettiva incertezza in ordine all'effettiva necessità di richiedere l'approvazione di una variante.

In casi del genere, quindi, sarebbe oltre modo necessario porre in esse tutti i comportamenti per consentire al cittadino di rimediare ad un errore specialmente se, come nella specie, di carattere formale al fine di conformare la sua attività; nel caso di specie l'intervento di carattere rimediabile avrebbe dovuto essere posto in essere in sede di verifica accertando in via preliminare la fondatezza della richiesta di ammissione al contributo; in subordine la p.a. avrebbe dovuto fissare un termine per la richiesta di approvazione della variante in sanatoria e solo nel caso di mancata approvazione della variante, i costi avrebbero potuto essere esclusi.

Ne deriverebbe l'illegittimità degli atti impugnati anche per violazione del principio di proporzionalità.

5) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 10, L. N. 241/1990 SOTTO ALTRO PROFILO. VIOLAZIONE DELL'ART. 19, L. N. 241/1990. CONTRADDITTORIETA' MANIFESTA, VIOLAZIONE DEL DIVIETO DI AGGRAVAMENTO DEL PROCEDIMENTO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA CITTADINO E P.A.

In via di mero subordine, vengono censurati il D.M. n. 360369 in data 6 agosto 2021 e i manuali di rendicontazione e controllo di AGEA campagna 2021/2022 e campagna 2022/2023 per violazione di legge e illogicità/contraddittorietà. La ratio del D.M. era quella di semplificare le procedure anche in ragione del periodo della pandemia. La previsione in esame, ove interpretata nei termini sottesi agli atti e provvedimenti impugnati, costituisce invece un tipico esempio di aggravamento comportante la necessità di approvare in via preventiva varianti per modifiche non sostanziali come quelle che si sono rese necessarie nella specie.

6) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 10, L. N. 241/1990 SOTTO ALTRO PROFILO. ILLOGICITA' MANIFESTA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA CITTADINO E P.A. SOTTO ULTERIORE PROFILO.

Il D.M. n. 360369 e i manuali di rendicontazione e controllo di AGEA vengono censurati anche sotto un ulteriore profilo, e cioè per illogicità manifesta e per la palese violazione del principio di collaborazione tra cittadino e p.a., non avendo tenuto conto, all'atto dell'emissione, della pandemia in corso. In un periodo così drammatico come quello affrontato negli anni 2020-2022, era evidente la difficoltà di confrontarsi per poter applicare nuove regole derivanti da disposizioni normative inedite: non si può dimenticare che, in tale periodo, le aziende non operavano e non potevano operare a pieno regime (a causa delle chiusure nazionali imposte nei momenti più critici, dei dipendenti colpiti dalla malattia, della necessaria introduzione del lavoro da remoto, etc.).

In virtù del principio di leale collaborazione tra cittadino e p.a., l'entrata in vigore di una nuova normativa (o, almeno, per le disposizioni di modifica della precedente) non poteva che essere differita nel tempo.

7) INVALIDITA' DERIVATA. Gli atti e provvedimenti impugnati sono illegittimi per i vizi propri dedotti in precedenza ma, nella denegata e non creduta ipotesi di reiezione dei motivi concernenti i vizi propri, anche per invalidità derivata in conseguenza della invalidità derivata del D.M. cit. e dei manuali di AGEA impugnati.

Si sono costituiti il Ministero intimato e l'AGEA, che resistono al ricorso del quale chiedono il rigetto. In fatto premette la difesa erariale che l'associazione Be Wines è stata oggetto di controlli ai sensi del Reg. (UE) n. 2021/2116, le cui risultanze sono state riportate e dettagliate da AGECONTROL S.P.A. in plurimi documenti (prot. AGEA.2024.0091504 del 03/12/2024) puntualmente dettagliati come in atti, sui contenuti dei quali si sofferma, illustrandone i presupposti.

Deduce circa la infondatezza di tutti i motivi di gravame rilevando (quanto alla prima doglianza) che il ricorso si fonderebbe sull'erroneo presupposto che l'atto in questione avesse natura regolamentare e fosse pertanto suscettibile di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, invece detto provvedimento non avrebbe natura normativa in quanto privo di generalità ed astrattezza; esso – come in generale i decreti ministeriali adottati nell'ambito della misura “Promozione nei Paesi terzi” dell'OCM Vino – sarebbe atto di natura esclusivamente amministrativa ed attuativa, emanato in attuazione del quadro regolamentare unionale, in particolare dei Regolamenti (UE) n. 1308/2013 e n. 1149/2016 e n. 1150/2016 con effetti limitati ad una platea ristretta e determinata o comunque facilmente determinabile di soggetti beneficiari.

Quanto alle altre doglianze (secondo e terzo motivo e gli altri a seguire), argomenta circa la coerenza del provvedimento impugnato con il quadro normativo applicabile e la correttezza dell'esegesi di quest'ultimo da parte dell'Ufficio; nega la violazione del principio di leale collaborazione e del principio di proporzionalità di cui al ricorso, evidenziando che il recupero della misura del contributo è doverosa in quanto quest'ultimo sarebbe stato indebitamente percepito; il quinto e sesto motivo sarebbero inammissibili ed infondati in quanto generici e, comunque, laddove i regolamenti intervenuti fossero stati realmente lesivi, avrebbero dovuto essere tempestivamente impugnati.

Parte ricorrente ha replicato con proprie memorie, insistendo negli argomenti di causa.

Nella camera di consiglio del 10 giugno 2025, le parti sono state invitate a dedurre in ordine ai profili di giurisdizione; la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata quindi trattenuta in decisione per essere definita con sentenza in forma semplificata.

Tenuto conto anche degli argomenti difensivi della parte ricorrente esposti durante la discussione in camera di consiglio, laddove – a fronte della rilevata inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, parte ricorrente ha concluso ritenendola sussistente in forza dell'azione di annullamento del decreto oggetto della prima censura – il Collegio deve rilevare quanto segue.

Con il primo motivo, viene dedotta l'illegittimità del decreto impugnato per mancata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; con gli altri motivi, dal secondo a seguire, viene contestata la non ripetibilità delle somme a suo tempo erogate per la causale di cui in premessa, nella ritenuta inapplicabilità alla fattispecie del decreto impugnato che avrebbe peraltro modificato in corso di esecuzione le modalità del rendiconto e comunque per vizi propri ed ulteriori; per tale ragione, secondo parte ricorrente, l'azione intera sarebbe soggetta alla cognizione del giudice amministrativo, dipendendo dal primo motivo che sarebbe rivolto all'annullamento del decreto impugnato.

Rileva il Collegio che, stante quanto sopra, il primo motivo può essere invero apprezzato sotto due differenti profili, come accennato alle parti in camera di consiglio: da un lato, esso viene in rilievo come introduttivo di un'azione di annullamento in senso proprio; mentre dall'altro la medesima argomentazione dedotta dalla ricorrente è (anche testualmente) rivolta a far valere l'inefficacia del decreto ai fini della sua non applicabilità alla fattispecie, così da sostenere i motivi dal secondo a seguire nell'ottica della mancanza di una causa tipica per l'esercizio del potere di recupero dei contributi (scaturente dalla inapplicabilità della disciplina sopravvenuta per sua inefficacia attuale). Ad avviso del Collegio, quest'ultima condizione è quella che può riconoscersi nella fattispecie (con ogni conseguenza – come oltre indicato - ai fini della giurisdizione); non la prima.

Invero, la pubblicazione di un atto amministrativo regolamentare, quando previsto nelle forme di legge (o del regolamento stesso) attiene alla fase integrativa dell'efficacia, non ad una condizione di legittimità dell'atto stesso; ne consegue che, anche a ritenere fondato l'obbligo di pubblicare il decreto nella Gazzetta Ufficiale (specie se tale obbligo si fa derivare dall'autovincolo che il Ministro avrebbe costituito disponendo tale forma di pubblicità nel decreto stesso), non ne deriverebbe in ogni caso l'annullamento dell'atto.

Il secondo profilo, invece, come accennato, non può essere scrutinato dal giudice amministrativo.

L'evidente collegamento dell'argomento di censura alle doglianze di merito, con le quali si fa valere la non debenza da parte della ricorrente alla restituzione delle somme di cui si discute, implica che anch'esso sia attratto al *petitum* ed alla *causa petendi* che sono presupposte alle censure articolate (dalla seconda a seguire), con la conseguenza che il giudice ordinario, munito di giurisdizione per la fase esecutiva del rapporto oggetto di finanziamento da parte della PA, potrà accertare l'inefficacia del decreto presupposto e conseguentemente dichiarare non dovute le somme richieste, qualora si accerterà la fondatezza del ricorso; e ciò vale anche per la penultima subordinata ragione di censura, laddove si fa valere l'illegittimità degli atti presupposti ai fini della non debenza delle somme oggetto del recupero, quindi con argomenti volti a sostenerne efficacemente la loro disapplicazione ai fini di causa (argomentazione pienamente soggetta alla cognizione del giudice ordinario).

A tal proposito, in punto di giurisdizione, si osserva quanto segue.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione *“la giurisdizione sulle controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche si distribuisce tra giudice ordinario ed amministrativo sulla base del generale criterio fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata, con la conseguenza che sussiste la giurisdizione del g.o. se la revoca sia motivata dall'inadempimento del beneficiario agli obblighi sanciti dal bando di erogazione del contributo (perché la controversia attiene alla fase esecutiva del rapporto e sussiste un diritto soggettivo perfetto), laddove la giurisdizione spetta al giudice amministrativo se invece il provvedimento di revoca è affetto da vizi di legittimità o contrasta con l'interesse pubblico”* (cfr. Cassazione civile sez. un., 16/07/2024, n.19484, cui la Sezione ha prestato adesione in più occasioni, delle quali la più recente con sentenza 10423/2025).

Conferma la insussistenza della giurisdizione del G.A. sulla domanda anche la sentenza Cass., sez. un., 18 gennaio 2024, n.1946 (che a sua volta si richiama a Cass., Sez. Un., 6 luglio 2023, n. 19160; Cass., Sez. Un., 12 luglio 2023, n. 19966), secondo la quale *“il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche deve essere attuato sulla base del generale criterio fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata. Ne consegue che: (a) sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla pubblica amministrazione è demandato soltanto il compito di verificare l'effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa l'an, il quid, e il quomodo dell'erogazione; (b) qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dell'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo; in tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione; (c) viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario. In particolare, la controversia sulla legittimità della revoca di un finanziamento pubblico determinata*

dall'inadempimento del privato beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario qualora la contestazione faccia esclusivo riferimento alle inadempienze del percettore, senza coinvolgere in alcun modo il legittimo esercizio dell'apprezzamento discrezionale del concedente circa an, quid e quomodo dell'erogazione”.

Come prima accennato, ad avviso della difesa della ricorrente, la odierna controversia ricadrebbe nella giurisdizione del G.A. in dipendenza della illegittimità del decreto di cui al primo motivo di ricorso, ciò che attrarrebbe “a cascata” le ulteriori censure alla cognizione del giudice amministrativo. Tuttavia, la giurisprudenza è pacifica nell’affermare che *“Ai fini del relativo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, la giurisdizione va determinata sulla base della domanda, rilevando, non già, la prospettazione compiuta dalla parte bensì, il petitum sostanziale, che si identifica non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto in funzione della causa petendi, ovvero, dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati.”* (Cassazione civile sez. un., 30/07/2021, n.21984), così dovendosi escludere la possibilità che il riparto di giurisdizione possa variare per ragioni di connessione tra i motivi dedotti nel ricorso.

Tenuto conto di tale premessa, osserva il Collegio che dall’esposizione degli accadimenti fattuali, che incidono nella causa dell’esercizio del potere orientandone gli effetti e dei motivi di ricorso – riportati il più puntualmente possibile dati i limiti di dovere di sintesi nella redazione degli atti processuali proprio per la migliore intelligibilità della fattispecie nella quale interviene la motivazione della sentenza – emerge che il contenzioso è scaturito a seguito della variazione del quadro normativo intervenuta nella fase di rendicontazione – e quindi esecutiva – dell’iniziativa ammessa a finanziamento, dovendosi così riconoscere che l’azione della odierna ricorrente va qualificata come introdotta a tutela di una pretesa avente qualificazione *“di diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione”.*

Come di recente affermato dalla Sezione (cfr sentenze nr. 1043/2025; 10829/2025), quando una PA si determina ad erogare contributi o finanziamenti pubblici a sostegno o a favore di iniziative economicamente o patrimonialmente rilevanti del settore privato, tra le parti viene ad instaurarsi un negozio con comunione di scopo, nel quale le finalità di entrambe (quelle generali cui l’erogazione intende assolvere e quelle private di esercizio della relativa attività beneficiata o sussidiata) diventano essenziali anche nella prospettiva del c.d. “*intuitus personae*” che deriva dall’elezione di un beneficiario tramite evidenza pubblica, ossia al di fuori di qualsiasi logica di discrezionalità o arbitrarietà politica (a tali fini, la Sezione ha peraltro chiarito che *“in siffatte ipotesi, il procedimento*

amministrativo di selezione per evidenza pubblica del beneficiario dell'erogazione della misura, integra sul piano negoziale una offerta al pubblico ex art. 1336 c.c (Cass. civ., Sez. lavoro, ord. 03 gennaio 2023, n. 79), così che le sue clausole sono soggette ad interpretazione letterale, secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione (cfr. art. 12, co. 1, disp. prel. c.c.), salvo che il testo non presenti ambiguità evidenti").

Tra i propri effetti, il negozio pubblico di finanziamento comporta che le somme erogate sono soggette a vincolo di scopo, le condizioni e le modalità del cui raggiungimento come previste nel bando e nel provvedimento ampliativo che conclude il procedimento, sono essenziali nella misura in cui sono finalizzate (anche) ad accertare l'effettivo compimento degli obiettivi prefissati (che sono di interesse comune, dunque a loro volta pure essenziali per entrambe le parti).

Quando la revoca o la decadenza delle misure dipendano da profili attinenti la rendicontazione delle somme erogate o particolari limiti o condizioni del loro impiego, non può che aversi riguardo all'effettivo assetto di interessi, ossia verificando se i motivi del recupero discendano da fatti o elementi che precludano lo scopo per il quale il finanziamento era stato erogato o le condizioni per la verificabilità del raggiungimento del risultato atteso, dovendosi in questi casi riconoscere che la fattispecie attiene alla tutela di diritti soggettivi in dipendenza di un inadempimento delle prestazioni dedotte nel contratto pubblico, o imposte da norme sopravvenute che riguardino il rapporto (fase attuativa e non genetica del rapporto).

Nel caso di specie è certamente quella appena descritta la natura della controversia: a fondamento della propria azione, la parte ricorrente reclama il proprio diritto al mantenimento delle provvidenze erogate, in quanto afferma di avere regolarmente completato il programma adiuvato secondo quello che ritiene essere il giusto quadro normativo che regola la fattispecie; viceversa, l'Amministrazione dispone circa il recupero delle somme erogate assumendo che tale quadro normativo (diversamente ricostruendone i termini di applicazione alla fattispecie) non sia stato osservato ed essendo quindi incorsa la odierna ricorrente nella violazione di regole e presupposti attinenti non solo alle condizioni di percezione delle somme erogate, ma anche di raggiungimento dei relativi obiettivi.

Quella dell'Amministrazione resistente è dunque chiaramente da qualificarsi come un'azione sostanziale di inadempimento, volta al recupero di indebito (divenuto tale per effetto dei presupposti che si sono indicati in parte narrativa) che la ricorrente contesta (sia pure mediante la formale impugnazione dei relativi atti) nell'interesse non solo di mantenere le somme percepite nel proprio patrimonio, ma anche in quello di rivendicare la regolare esecuzione del rapporto.

Deve pertanto affermarsi che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario – e non del giudice amministrativo – la fattispecie nella quale sia dedotta tra le parti di un programma di finanziamento pubblico di iniziative private, l'illegittimità di un provvedimento di recupero dei contributi pubblici

erogati in dipendenza di tale programma, nel presupposto che quest'ultimo sia stato non attuato (in tutto o in parte) a causa di un mutamento del quadro normativo di riferimento che incide nelle modalità di spesa o di rendicontazione delle provvidenze.

Per queste ragioni, il ricorso va respinto nei limiti che precedono quanto al profilo di illegittimità dedotto nel primo motivo; mentre nel resto va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo che declina in favore del giudice ordinario presso il quale il giudizio potrà essere riassunto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 del c.p.a.

L'esposizione che precede comporta giuste ed evidenti ragioni per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta quanto alla prima censura, nei limiti di cui in parte motiva e nel resto lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo che declina in favore del giudice ordinario ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 del c.p.a.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Mariangela Caminiti, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Emiliano Raganella, Consigliere