

Fondi dei programmi di sostegno del settore vitivinicolo: quando e se la domanda della cooperativa si sovrappone a quelle delle aziende consociate

Cons. Stato, Sez. VI 12 giugno 2024, n. 5285 - Simonetti, pres.; La Greca, est. - Cavit - Cantina Viticoltori Consorzio cantine sociali del Trentino soc. coop. (avv.ti Sica e Protto) c. Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste ed a.

Agricoltura e foreste - Cooperativa operante nel settore vitivinicolo - Domanda per la procedura di selezione al finanziamento comunitario relativamente a fondi dei programmi di sostegno del settore vitivinicolo - Progetto rivolto al mercato USA - Sussistenza di un doppio finanziamento a cagione della sovrapposibilità della propria richiesta a quella di altre aziende che figuravano come soci all'interno della compagine sociale - Esclusione dalla graduatoria.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- I fatti che hanno condotto all'odierno giudizio per l'ottemperanza possono così compendiarsi.

A) *quanto alla vicenda procedimentale e al giudizio di primo grado.*

1.1.- Cavit - Cantina viticoltori del Trentino, azienda cooperativa operante nel settore vitivinicolo, riferiva di aver presentato all'(ex) Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali domanda per la procedura di selezione al finanziamento comunitario relativamente a fondi dei programmi di sostegno del settore per la campagna 2016/2018 di cui al decreto direttoriale n. 43478 del 25 maggio 2016.

1.2.- All'esito dei lavori del Comitato tecnico di valutazione presso il predetto Ministero, con decreto direttoriale n. 58677 del 26 luglio 2016, la ricorrente era stata inserita nella graduatoria e collocata al 13° posto per un progetto rivolto al mercato USA.

1.3.- Esponeva che a fronte di ricorsi proposti da altri concorrenti esclusi e sulla scorta di quanto trasmesso da Agea al termine dei controlli precontrattuali, il Ministero aveva annullato la graduatoria approvata e con decreto direttoriale n. 76507 del 14 ottobre 2016 riformulava l'ordine di priorità dei progetti ammessi al finanziamento, assegnando solo una minima parte dei fondi. Escludeva, quindi, taluni concorrenti, tra cui la stessa Cavit, precedentemente inserita in graduatoria.

Cavit era esclusa dalla graduatoria definitiva, adottata il 14 ottobre 2016, per aver violato gli artt. 6, comma 3 e art. 11, comma 1, lett. b) del D.M. n. 32072/2016, muovendo dalla sussistenza di un doppio finanziamento a cagione della sovrapposibilità della propria richiesta a quella di altre aziende che figuravano come soci all'interno della sua compagine sociale, avendo i suddetti soci presentato per la stessa campagna e per lo stesso Paese altro progetto.

1.4.- La società impugnava in primo grado i correlati provvedimenti e deduceva i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

1.5.- Con sentenza n. 12342 del 2017 il T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter, rigettava il ricorso e compensava le spese di giudizio.

B) *quanto al giudizio d'appello.*

1.6.- Avverso la predetta sentenza Cavit interponeva appello il quale veniva accolto con sentenza Cons. Stato, sez. III, n. 865 del 2019 (con conseguente accoglimento – in riforma della decisione di primo grado – del ricorso originario). Il Consiglio di Stato, quanto ai profili ivi contestati dall'Amministrazione e dedotti quali vizi in sede giurisdizionale da Cavit, evidenziava, tra l'altro che:

- *«dal progetto presentato – e la circostanza nemmeno è contestata – si evince che Cavit si è accreditato come soggetto dotato di personalità giuridica, segnatamente come “società cooperativa” (pag. 1), contraddistinto da propri organi sociali (Assemblea dei soci, Consiglio di Amministrazione e Collegio sindacale cfr. pag 6), dotato di una propria struttura aziendale, diversa da quella delle consorziate, con propri mezzi e personale, soprattutto per ciò che concerne l'attuazione dei progetti (ha 195 dipendenti - pag. 9), e dotato dell'organizzazione e del personale necessario per attuare direttamente il progetto (pag. 17)»;*

- *la lex specialis della procedura recava «una preclusione dichiaratamente riferita ai raggruppamenti temporanei, da considerarsi altro rispetto ai consorzi»;*

- *«le valutazioni confluite negli atti impugnati si sono impropriamente arrestate ad uno stadio meramente formale illegittimamente equiparando, ai fini della verifica del divieto del doppio finanziamento, tutti i soggetti collettivi nonostante il diverso regime previsto dalla disciplina concorsuale e senza peritarsi di verificare se sussistessero, nel caso di soggetti collettivi dotati di autonoma soggettività e riconducibili all'elencazione di cui all'articolo 3 lettera h) cit., indici sintomatici di eventuali fittizie interposizioni ovvero di una reale sovrapposizione dei progetti presentati dai consorzi e dalle consorziate».*



C) quanto al primo giudizio per l'ottemperanza.

7.- Con ricorso per l'ottemperanza (r.g. n. 4482/2020) ex artt. 112 ss. c.p.a. Cavit ha chiesto, in via principale, l'accertamento dell'inottemperanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e/o Agea al giudicato formatosi sulla sentenza n. 865 del 2019 cit., con condanna in solido di entrambe le citate amministrazioni al pagamento, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'emananda sentenza, della somma di euro 1.791.000,00, ovvero della diversa somma nella misura non inferiore al costo delle spese sostenute da CAVIT per la realizzazione del predetto piano promozionale.

1.8.- Il Consiglio di Stato, sez. III, con sentenza n. 3490 del 2021, ha accolto 'nei limiti' il ricorso sulla base delle seguenti testuali considerazioni:

«La domanda di ottemperanza è fondata.

Come in precedenza rilevato con la domanda proposta la società Cavit ha chiesto di accertare l'intervenuta violazione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 865/2019 di questa Sezione, con condanna in solido di entrambe le amministrazioni resistenti, al pagamento, della somma euro 1.791.000,00 sostenute dalla ricorrente per la realizzazione del visto piano promozionale, oltre interessi e rivalutazione a decorrere dalla data della pubblicazione della sentenza n. 865/2019; è stata anche richiesta la nomina di un Commissario ad acta, in caso di perdurante inadempimento dell'Amministrazione, con la fissazione di una somma di denaro per ogni inadempimento o ritardo successivo. La difesa erariale contesta le richieste formulate da Cavit, rilevando che l'Amministrazione si è trovata nell'impossibilità oggettiva di corrispondere alla interessata il finanziamento, giacché il programma di promozione si è oramai concluso ed i relativi contributi sono stati integralmente erogati, essendo decorso il termine ultimo di durata della campagna, di cui all'art. 2, comma 3, del decreto n. 43478/16. Ad avviso dell'Amministrazione intimata, in disparte la correttezza o meno delle valutazioni di Cavit, in merito alla completezza del progetto da essa presentato, per le quali tali valutazioni sarebbero in ogni caso ininfluenti dovendosi ritenere che l'amministrazione – al di là del requisito soggettivo (riconosciuto dalla sentenza n. 865/2019) – avrebbe dovuto comunque valutare la sussistenza degli ulteriori requisiti necessari per la stipula del contratto, ciò che deve essere tenuto in debito conto è che l'affermato obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato è venuto meno con il mutamento del quadro fattuale di riferimento.

All'indicata conclusione dovrebbe, inoltre, pervenirsi anche considerando: 1) che tale mutamento non sarebbe imputabile all'Amministrazione; 2) che tale conclusione è rafforzata dalla circostanza che il primo giudice aveva respinto il ricorso proposto da Cavit; 3) che nell'atto di appello, Cavit non ha formulato alcuna istanza di sospensione degli effetti dell'impugnata sentenza, per cui imputet sibi.

Detto ordine di idee non può essere condiviso.

Premette, anzitutto, il Collegio che l'Amministrazione è sempre tenuta ad eseguire il giudicato e per nessuna ragione di opportunità amministrativa o di difficoltà pratica, può sottrarsi a tale obbligo, non avendo, in proposito, alcuna discrezionalità per quanto concerne l'an ed il quando, ma al più una limitata discrezionalità per il quomodo; ... non può, quindi, invocare asserite difficoltà finanziarie per sottrarsi alla necessità del puntuale adempimento delle obbligazioni pecuniarie nascenti a suo carico dal giudicato (Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 1997, n. 125). Tanto premesso la sentenza di cui si chiede ora l'ottemperanza è stata notificata in data 7.02.2019 e, nel termine di 60 giorni, non è stato proposto ricorso per cassazione, con il conseguente passaggio in giudicato della decisione stessa. Cavit ha anche chiesto, con successiva nota, alla resistente amministrazione, di ottemperare al giudicato, mediante il pagamento della somma di euro 1.791.000,00, per l'esecuzione del progetto escluso oltre interessi e rivalutazione monetaria. Con il ricorso all'esame Cavit denuncia quindi che l'Amministrazione intimata non solo non ha provveduto ad eseguire integralmente il versamento di quanto dovuto, ma con nota prot. n. 0085199/19 - emessa successivamente alla decisione oggetto di ottemperanza - ha comunicato all'interessata quanto segue e precisamente: "la scrivente Amministrazione si trova nell'impossibilità oggettiva di far concretamente conseguire alla Cavit l'utilità riconosciutagli in sede di cognizione giacché il programma di promozione sopra menzionato risulta essersi concluso e i relativi contributi integralmente erogati, essendo decorso il termine massimo di durata della campagna come stabilito dall'art. 2, comma 3, del decreto n. 43478 del 25 maggio 2016". Il ricorso deve essere accolto, con condanna dell'amministrazione ad eseguire il giudicato nei limiti delle precise statuizioni riportate nella ottemperanda sentenza, non potendo configurare ragionevoli e validi elementi ostativi quelli forniti dall'amministrazione circa la opposta impossibilità di ottemperare al giudicato, derivante da causa ad essa non imputabile, ben potendosi -in ogni caso - come non di rado chiarito dalla giurisprudenza prevalente, riconoscere eventualmente l'equivalente in denaro del bene della vita. Ciò tanto più nel caso di specie in cui il bene stesso ha natura strettamente pecuniaria. Peraltro, la tesi addotta dall'Amministrazione di essersi trovata nell'impossibilità oggettiva di corrispondere alla Cavit il finanziamento, poiché il programma di promozione si era concluso e i relativi contributi erano stati integralmente erogati, stante il decorso del termine di durata della campagna previsti dall'art. 2, comma 3, del decreto n. 43478/16, non può essere condivisa, posto che l'esaurimento dei fondi non può certamente costituire, ragione di elusione del giudicato. Occorre, pertanto, ribadire l'ordine alle Amministrazioni intimata di provvedere a dare puntuale esecuzione alla sentenza nei termini ivi fissati. Assegna per il relativo adempimento il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione. di Non può essere accolta, invece, in questa fase processuale, la richiesta della parte ricorrente immediata pronuncia risarcitoria dovendosi



attribuire all'Amministrazione la possibilità di eseguire la sentenza ottemperanda nei suoi termini originari. Ne consegue che il ricorso va accolto nei termini suddetti. Alla nomina del commissario ad acta si procederà in caso di perdurante inadempimento della Amministrazione intimata sulla base di specifica istanza proposta dalla ricorrente; in tal caso verrà valutata la domanda di condanna ex art. 114, comma 3, lett. e) c.p.a.».

1.9.- La sentenza ha quindi ordinato alle «Amministrazioni intime di dare esecuzione al giudicato nei termini di cui in motivazione».

1.10.- Con successiva ordinanza Cons. Stato, sez. III, n. 375 del 2022, è stata disposta la nomina di un commissario ad acta («il Direttore della Ragioneria Generale dello Stato, o funzionario da lui delegato») per le attività conseguenti all'integrale ottemperanza della sentenza n. 865 del 2019 (ivi erroneamente indicata in n. 5306/2018 che, in realtà, è il numero r.g. del correlato ricorso).

D) quanto al secondo (odierno) giudizio di ottemperanza.

2.1.- Con il ricorso per l'ottemperanza oggetto di odierna trattazione (n. 678 del 2023) Cavit ha:

- chiesto accertarsi l'inottemperanza dell'Amministrazione alle statuizioni delle sentenze n. 865 del 2019 e n. 3490 del 2022, citt. (quest'ultima, sentenza di ottemperanza);

- chiesto dichiararsi la nullità ex art. 114, comma 4, lett. b) o pronunciarsi l'annullamento dei seguenti atti emessi dal Ministero resistente e da Agea: 1) decreto direttoriale del 25.3.2022, n. 139305 dell'allora Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; 2) nota del predetto Ministero, prot. n. 141785 del 28.3.2022; 3) nota di AGEA prot. n. 29204 del 6.4.2022; 4) nota di AGEA in data 20.6.2022, con prot. n. 48048; 5) processo verbale di controllo di saldo in loco n. CSL/22/2022; 6) nota di AGEA in data 7.11.2022, prot. n. 79863; 7) nota dell'allora Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali prot. n. 572482 del 9.11.2022; 8) nota di AGEA in data 22.11.2022, prot. 84320.

2.2.- In punto di fatto Cavit ha esposto che:

- con decreto direttoriale del 25.3.2022, n. 139305, l'ex Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha stabilito che «Agea, in qualità di organismo pagatore, procede al pagamento in favore di Cavit, nei limiti dell'importo del contributo ritenuto eleggibile pari ad € 1.791.000,00, previo espletamento delle verifiche di legge e previo esame della documentazione giustificativa delle attività svolte e della regolarità e ammissibilità delle spese sostenute da Cavit medesima per la realizzazione del piano promozionale richiamato in narrativa»;

- con nota prot. n. 141785 del 28.3.2022, il Ministero ha dato mandato ad Agea «in qualità di organismo pagatore, di procedere al pagamento dell'aiuto previsto dalla misura Promozione nei Paesi terzi dell'OCM Vino, in favore di Cavit. Tale pagamento, nei limiti dell'importo del contributo ritenuto eleggibile pari ad € 1.791.000,00, dovrà avvenire previo espletamento delle verifiche di legge e previo esame della documentazione giustificativa delle attività svolte e della regolarità e ammissibilità delle spese sostenute da Cavit medesima per la realizzazione del piano promozionale per il quale è stato attribuito detto contributo, applicando le disposizioni contenute nel decreto ministeriale n. 32072 del 18 aprile 2016, nel decreto direttoriale n. 43478 del 25 maggio 2016, come rettificato dal decreto direttoriale n. 45253 del 1° giugno 2016 e la normativa unionale e nazionale di riferimento», precisando che «l'importo di detto contributo, nella misura in cui sarà reputato ammissibile, graverà sui fondi attribuiti annualmente, dal Programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo, alla quota nazionale della misura Promozione sui mercati dei Paesi terzi»;

- in data 20.6.2022, con nota prot. n. 48048, sarebbe stato conferito all'organismo di controllo delegato Agecontrol l'incarico di procedere all'effettuazione delle previste attività di verifica delle spese effettivamente sostenute e quietanzate presentate da CAVIT, «mediante sopralluogo in loco, considerata l'esigenza di esperire con la massima efficacia il 4 contraddittorio con il beneficiario, destinatario di un favorevole provvedimento del Giudice in esito alla controversia giudiziaria occorsa»;

- le attività di controllo sono state svolte da un ispettore dell'organismo di controllo Agecontrol presso la sede della Cavit a Trento a partire dal 3.8.2022 e si sono concluse in data 1.9.2022 con la sottoscrizione del processo verbale di controllo di saldo in loco n. CSL/22/2022, il quale sarebbe stato sottoscritto dal rappresentante di Cavit solo per presa conoscenza e con ampie riserve;

- in ragione delle (asserite) erronee considerazioni poste alla base della verifiche effettuate da Agecontrol sarebbe risultato che Cavit, pur avendo correttamente rendicontato, speso e quietanzato una somma di € 3.890.301,39, al netto di IVA, nella campagna 2016/2017, quella eleggibile sarebbe solo la somma di € 300.821,13, al netto di IVA, con la conseguenza che rispetto alla somma ammessa a finanziamento di € 1.791.000,00, spetterebbe a CAVIT la somma di € 135.369,51, pari a solo il 7,5% dell'importo finanziato;

- il progetto promozionale presentato da CAVIT era stato escluso dalla graduatoria dei progetti finanziati approvata con decreto direttoriale dell'ex Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali n. 76507 del 14.10.2016;

- per effetto dell'esclusione, CAVIT non aveva potuto – in tesi – sottoscrivere il contratto di finanziamento con AGEA (secondo il contratto-tipo redatto da AGEA richiamato all'art. 12 del D. direttoriale n. 43478 del 25.5.2016): risulterebbe, in particolare, che il Consorzio avrebbe consegnato ad AGEA in data 21.9.2016 l'originale del contratto firmato dal Presidente pro tempore e che questo sia stato restituito non firmato da AGEA in data 16.11.2006 proprio in ragione dell'esclusione del progetto dalla predetta graduatoria;

- nonostante l'esclusione e la mancata sottoscrizione del contratto, CAVIT avrebbe comunque realizzato l'attività

promozionale secondo quanto indicato nel progetto presentato (ed illegittimamente escluso) e nei tempi previsti (la durata del progetto avrebbe riguardato le due annualità 2016/2017);

- Cavit avrebbe, quindi, seguito esattamente quanto indicato nel progetto promozionale e provveduto ad attuare gli adempimenti previsti dalla disciplina sul finanziamento (essa, non ha potuto, in tesi, eseguire gli adempimenti che richiedevano che il progetto fosse stato finanziato e che il contratto di finanziamento fosse stato stipulato considerato che l'annullamento dell'esclusione è avvenuto soltanto con sentenza Cons. Stato n. 865 del 2019, cit.);

- in particolare, secondo quanto esposto, non ha potuto, per almeno due ragioni, provvedere all'apposizione sul materiale promozionale e pubblicitario della dicitura «*Campagna finanziata ai sensi del regolamento UE n. 1308/2013*» e del logo unionale: 1) la prima, di carattere sostanziale, legato alla circostanza secondo cui al momento del compimento dell'attività promozionale (anni 2016/2017) il progetto non era «*finanziato*» (essendo stato escluso dal finanziamento) e non era stato sottoscritto il contratto di finanziamento (del resto il contratto non è stato sottoscritto neppure in seguito), di talché il materiale promo pubblicitario non poteva recare la dizione che la campagna promozionale è stata «*finanziata*» ai sensi del reg. UE n. 1308/2013 e il logo unionale; 2) la seconda, di carattere pratico, secondo cui il materiale con tale dicitura doveva essere «*caricato*» sul sito <http://mipaaf/sian/promoPub> come previsto dall'art. 9 del D. direttoriale n. 43478 del 25.5.2016 e l'accesso sarebbe stato consentito soltanto ai soggetti che avevano sottoscritto il contratto di finanziamento con Agea;

- dalla relazione finale redatta da CAVIT e secondo quanto confermato dal processo verbale di Agecontrol:

a) le spese effettuate sarebbero tutte ammissibili rientrando tra le azioni e sotto azioni previste dall'Allegato O del citato D. direttoriale n. 43478 del 25.5.2016;

b) nello specifico, le attività promozionali avrebbero riguardato la realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo televisivo su emittenti TV; la realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo stampa su riviste e quotidiani; la realizzazione e diffusione di annunci pubblicitari a mezzo radiofonico su radio tradizionali e web radio; social media adv; produzione e diffusione di banner pubblicitario su sito web; affissioni indoor; attività di esposizione preferenziale, testate di gondola, produzione di materiali promozionali per i punti vendita oltre che per servizio organizzazione di eventi;

c) le spese sarebbero state tutte documentate con le relative fatture; le fatture risulterebbero quietanzate e correttamente rendicontate; tutti i movimenti finanziari relativi alla campagna promozionale sarebbero correttamente avvenuti attraverso il conto corrente bancario dedicato aperto da Cavit.

2.3.- Data tale premessa in fatto, la ricorrente ha dedotto i vizi come di seguito esposti:

1) Violazione/elusione del giudicato ed in particolare dell'effetto ripristinatorio.

Sostiene la ricorrente che:

- l'Amministrazione dopo la sentenza Cons. Stato n. 3490 del 2021, cit., e dopo l'ordinanza Cons. Stato, n. 375 del 2022, cit., ha provveduto ad includere Cavit nella graduatoria (dopo che la medesima era stata illegittimamente esclusa), per l'importo del contributo ritenuto eleggibile pari ad € 1.791.000,00 e avrebbe pure confermato la disponibilità dei fondi, dopo averla negata in sede di giudizio di ottemperanza;

- sarebbe violativa del giudicato la decisione di subordinare il pagamento dell'importo di € 1.791.000,00 al preventivo espletamento delle verifiche di legge, dell'esame della documentazione giustificativa delle attività svolte e della regolarità e ammissibilità delle spese sostenute da Cavit medesima per la realizzazione del piano promozionale per il quale è stato attribuito detto contributo (ciò considerato che nessuna delle sentenze citate avrebbe disposto detto controllo e che comunque tutta la documentazione sarebbe stata a disposizione dell'Amministrazione in seno al giudizio di ottemperanza e nulla essa avrebbe obiettato sull'ammissibilità della spesa);

- d'altronde, i controlli avrebbero potuto riguardare, nei termini voluti dall'Amministrazione, i progetti inseriti fin dall'inizio in graduatoria e per i quali è stato stipulato il relativo contratto ma non anche Cavit, trattandosi, in tesi, qui di attuare l'effetto ripristinatorio del giudicato amministrativo che ha riammesso Cavit al finanziamento, dopo la conclusione della campagna promozionale, e dopo che essa era stata illegittimamente esclusa;

- conseguentemente il Ministero avrebbe dovuto limitarsi a pagare l'importo di € 1.791.000,00, ammesso al finanziamento.

Ha evidenziato, altresì, che il Ministero illegittimamente avrebbe stabilito che le verifiche dovessero avvenire applicando tutte le disposizioni e i criteri di ammissibilità ed eleggibilità delle spese previsti per i progetti ammessi *ab origine* al finanziamento e per i quali era stato stipulato un regolare contratto (con adempimenti che avrebbero potuto essere soddisfatti soltanto nel corso della campagna promozionale). Nel caso di specie – secondo quanto prospettato – sarebbe stata Agea a rifiutarsi di sottoscrivere il contratto di finanziamento in ragione della pregressa (illegittima) esclusione di Cavit dalla graduatoria, ciò che avrebbe determinato l'impossibilità della ricorrente di svolgere l'attività promozionale osservando le disposizioni il cui rispetto presupponeva l'inclusione nella graduatoria e la firma del contratto medesimo.

Ove pure si volesse accedere all'idea secondo cui il Ministero potesse pretendere il rispetto delle disposizioni di concessione del finanziamento, vista la peculiare situazione sopra descritta (e non trattandosi, dopo la caducazione dell'originaria esclusione, di un 'ordinario' procedimento), detto Ministero avrebbe dovuto, in tesi, neutralizzare gli effetti degli adempimenti che non dovevano o non potevano essere adempiuti nel momento in cui la campagna è stata svolta a

causa dell'illegitima esclusione dalla graduatoria (e quindi unicamente per sua, asserita, esclusiva responsabilità);

2) Violazione/elusione del giudicato sotto il profilo soggettivo. Agecontrol avrebbe dovuto essere edotta dei limiti delle verifiche derivanti dall'obbligo di ottemperare ad un giudicato che aveva ammesso al finanziamento Cavit, la quale avrebbe svolto spontaneamente l'attività promozionale, poiché a suo tempo illecitamente esclusa;

3) Violazione/elusione del giudicato sotto ulteriore profilo. Sostiene parte ricorrente che né Agea, né il Ministero, avrebbero provveduto a valutare criticamente le risultanze delle verifiche di Agecontrol, limitandosi, in tesi, la prima a recepire acriticamente le conclusioni del processo verbale e, il secondo, a prendere atto delle predette risultanze, senza, peraltro, neanche motivatamente esaminare le riserve apposte al predetto verbale dal rappresentante di Cavit (alle quali non avrebbe fatto neppure cenno) e la relazione finale, la quale pur contenendo le ragioni del mancato adempimento di apporre la dicitura contestata sul materiale promo pubblicitario, non sarebbe stata considerata;

4) Violazione/elusione del giudicato sotto il profilo sostanziale. Sostiene l'appellante che:

- la riduzione del contributo eleggibile alla somma di € 135.369,51, pari al 7,5% dell'importo ritenuto ammissibile di € 1.791.000,00 sarebbe illecitamente avvenuta applicando una disposizione relativa all'eleggibilità delle spese prevista dalla disciplina generale sulle campagne promozionali, applicabile, in tesi, esclusivamente ai soggetti che ammessi fin dall'inizio al finanziamento. Dal processo verbale emergerebbe che tutte le spese sono state ritenute ammissibili, ossia rientrerebbero tra quelle per cui era prevista l'erogazione del contributo, ma, come risulta in particolare dall'allegato 2 al predetto p.v., la maggior parte delle spese ritenute ammissibili (in particolare, quelle di cui alle voci 3 e 4 della tabella sopra riportata), non sarebbero state ritenute eleggibili per il solo motivo della «*assenza dell'emblema comunitario e/o della menzione specifica, previsti dall'art. 15 commi 1, 2, 3 del D.M. 32072 del 18/04/2016*»;
- al momento in cui è stato predisposto e diffuso il materiale promo-pubblicitario (2016/2017), il progetto promozionale di Cavit non era ammesso al finanziamento e Agea si sarebbe rifiutata di sottoscrivere il contratto di finanziamento: ne deriverebbe che, in quel momento, l'attività promozionale di Cavit non poteva essere considerata «*finanziata ai sensi del REG. UE n. 1308/2013*» come nella dicitura che, secondo Agecontrol, Cavit avrebbe dovuto apporre sul materiale pubblicitario;

5) Violazione/elusione del giudicato sotto il profilo sostanziale. In via gradata sostiene la ricorrente che illecitamente il Ministero avrebbe rifiutato il pagamento per la semplice inosservanza di un onere che il beneficiario del finanziamento non aveva e che, comunque, non avrebbe dovuto e non avrebbe potuto rispettare nel corso della campagna promozionale, essendo preciso obbligo del Ministero di dare attuazione al giudicato riconoscendo il pagamento di tutte le spese ritenute ammissibili. Il Ministero oltre all'ammissibilità delle spese avrebbe potuto, al più, individuare modalità alternative per rendere pubblico l'avvenuta tardiva ammissione in graduatoria e concessione del finanziamento.

2.4.- La ricorrente ha, altresì, proposto domanda (subordinata) di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 112, comma 3, c.p.a.

2.5.- La ricorrente ha chiesto il rimborso del contributo unificato del doppio grado di giudizio e delle spese liquidate con la sentenza n. 3490 del 2021, cit.

3.1.- Non si sono costituiti in giudizio né Agecontrol s.p.a., né le parti private controinteressate.

3.2.- Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e l'Agea. Dette Amministrazioni, con distinte memorie, hanno evidenziato che:

- l'odierno ricorso per l'ottemperanza sarebbe inammissibile poiché parte ricorrente ha già proposto analogo ricorso definito con sentenza n. 3490 del 2021, cit.: non sarebbe configurabile un ricorso in ottemperanza per l'esecuzione di una sentenza resa nel precedente giudizio di ottemperanza (considerato, peraltro, che è intervenuta la nomina del commissario ad acta);
- l'Amministrazione avrebbe dato piena attuazione al giudicato formatosi sulla sentenza Cons. Stato n. 865 del 2019, cit., riattivando «*il procedimento conseguente all'inserimento in graduatoria della ricorrente, provvedendo ad esaminare il progetto e a valutare l'ammissibilità delle relative spese*»;
- l'azione proposta non riguarderebbe l'ottemperanza al precedente giudicato, ma integrerebbe l'impugnazione di un nuovo provvedimento, che deve seguire le ordinarie regole previste dal c.p.a. (e il decreto direttoriale del 25.3.2022, n. 139305 non sarebbe stato impugnato nei termini di legge);
- sarebbe inammissibile l'istanza risarcitoria;
- nessuna delle pregresse sentenze avrebbe disposto il pagamento dell'intera somma richiesta;
- le somme originariamente ammesse non potevano che essere pagate a seguito della corretta e puntuale verifica della riferibilità delle stesse al progetto ed al rispetto di tutti i criteri previsti;
- le ragioni di diniego del contributo sarebbero legittime.

4.- Con ulteriori scritti le parti hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

5.- Con ordinanza n. 8725/2023 questo Consiglio di Stato ha onerato la parte ricorrente della notificazione del ricorso a tutte le parti private controinteressate nel giudizio d'appello e la stessa vi ha provveduto.

6.- In prossimità dell'udienza (memoria del 4 maggio 2024) Cavit ha precisato che «*la somma di € 1.791.000, oggetto del presente giudizio [...], è stata appositamente stanziata con decreto direttoriale del 25.3.2022, n. 139305, di talché, trattandosi di somme già a disposizione, tale riconoscimento non richiede l'emanazione di ulteriori provvedimenti per il*

reperimento delle somme da pagare né incide sugli altri beneficiari dei finanziamenti per la campagna promozionale nella campagna 2016/2017, con riferimento ai quali è stato integrato il contraddittorio, che hanno già da molti anni ottenuto il pagamento delle somme ad essi spettanti».

7.- All'udienza camerale del 16 maggio 2024, presente il solo procuratore di parte ricorrente, il ricorso, su richiesta dello stesso, è stato trattenuto in decisione.

8.- Occorre definire il giudizio muovendo dall'esame delle questioni preliminari, ciò che costituisce una espressa regola positiva, ormai dettata anche dal codice del processo amministrativo (Cons. Stato, Ad. plen. n. 4 del 2011).

In virtù dell'articolo 76, comma 4, «Si applicano l'articolo 276, secondo, quarto e quinto comma 2, del codice di procedura civile e gli articoli 114, quarto comma, e 118, quarto comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile».

Il richiamato articolo 276, comma secondo, prevede che «il collegio, sotto la direzione del presidente, decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della causa».

8.1.- Le questioni in rito sollevate dall'Amministrazione devono essere disattese.

8.1.1.- Deve essere premesso che una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale la quale riconosca come ingiustamente lesivo dell'interesse del cittadino o di un'impresa un determinato comportamento dell'amministrazione, incombe su quest'ultima l'obbligo di conformarsi ad essa; ed il contenuto di tale obbligo consiste appunto nell'attuazione di quel risultato pratico, tangibile, riconosciuto come giusto e necessario dal giudice (in tal senso, Corte cost. n. 435 del 1995).

Ma proprio in base al già ricordato principio di effettività della tutela deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale, nonché dell'imprescindibile esigenza di credibilità collegata al suo esercizio, il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nel giudicato e, quindi, in definitiva, il rispetto della legge stessa. Una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccezion fatta per i casi di impossibilità dell'esecuzione in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali garantiscono il soddisfacimento effettivo dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto (Corte cost. n. 435 del 1995, cit.).

8.1.2.- La vicenda per cui è causa deve essere guardata nella sua unitarietà sia sul versante procedimentale che su quello processuale, con l'obiettivo di accertare se il giudicato formatosi sulle precedenti sentenze del Consiglio di Stato – n. 865 del 2019 e n. 3490 del 2021, cit. – sia stato correttamente eseguito oppure no.

8.2.1.- L'odierna domanda di Cavit, sebbene formalmente introdotta come ulteriore ricorso per l'ottemperanza, va, sul versante sostanziale, riqualificata come incidente di esecuzione involgente la corretta ottemperanza non solo della sentenza di ottemperanza già resa n. 3490 del 2021, cit., ma, più in generale, del giudicato originario formatosi sulla sentenza n. 865 del 2019, cit.

8.2.2.- In tal senso, l'odierna domanda va ritenuta ritualmente introdotta, considerato, peraltro, la già intervenuta nomina del commissario ad acta disposta con ordinanza n. 375 del 2022, cit., nell'ambito del giudizio definito con sentenza n. 3490 del 2021, cit.

8.3.1.- Parimenti infondate sono le eccezioni intese a revocare in dubbio l'ammissibilità del ricorso sollevate in ragione della addotta intervenuta esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza Cons. Stato n. 865 del 2019 e sul rilievo che il provvedimento che ha rideterminato le somme da pagarsi avrebbe dovuto essere impugnato secondo le ordinarie regole previste per le domande caducatorie.

8.3.2.- Salvo quanto si dirà in seguito con considerazioni in rito che non possono essere disgiunte dal «*merito*» delle doglianze, qui è sufficiente anticipare che non può essere condivisa l'affermazione circa l'intervenuta ottemperanza dell'Amministrazione né quella involgente il rito, trattandosi, qui, di censure – quelle proposte dalla parte privata – involgenti proprio la correttezza o del provvedimento adottato dall'Amministrazione rispetto alle statuizioni giurisdizionali e che alle medesime sono, sia in astratto, sia in concreto, correlate.

9.- La domanda veicolata con l'incidente di esecuzione, alla stregua di quanto si dirà, è fondata nei sensi e limiti appresso specificati.

10.- E' necessario ricostruire – nei limiti di quanto qui di interesse – l'assetto della procedura delineato dalla *lex specialis* dettata dal d.m. n. 32072 del 18 aprile 2016.

10.1.- La partecipazione alla procedura postulava la presentazione di un progetto (art. 6) nell'ambito delle azioni ammissibili (art. 7) e secondo i «*criteri di eleggibilità e disposizioni generali*».

10.2.- Il Comitato di valutazione era chiamato alla valutazione del progetto – secondo criteri di priorità (art. 11) – con esclusione «*dal sostegno europeo*» in caso di giudizio di inammissibilità del progetto rispetto «*al raggiungimento degli obiettivi e per l'attuazione della strategia nel suo complesso*» (art. 10).

10.3.- Con la pubblicazione della graduatoria definitiva terminava il procedimento amministrativo in capo alle autorità competenti (art.10).

10.4.- Quanto alla fase dei controlli, la *lex specialis* stabiliva che «*non sono ammessi al sostegno [...] i beneficiari che incorrano in una delle seguenti fattispecie: a) che non presentino una rendicontazione ammissibile la quale, a seguito dei controlli effettuati da Agea, risulti pari almeno al 85% del costo complessivo del progetto salvo che ciò sia imputabile a*

cause di fora maggore; b) che non sottoscrivano il contratto a seguito della avvenuta ammissione a contributo del progetto, c) che abbandonino incasso d'opera un raggruppamento temporaneo, salvo che nelle fattispecie previste dalla normativa vigente». In relazione al materiale promozionale era previsto che «[...] la conformità del materiale [...] è verificata ex post dall'Autorità competente al controllo, coerentemente con le indicazioni previste dalle linee guida fornite dall'invito alla presentazione dei progetti. Il materiale promozionale, non conforme alle disposizioni del presente articolo, non è ammesso a contributo».

11.1.- Come si evince da siffatta ricostruzione, l'iter di materiale assegnazione del contributo prevedeva una fase di presentazione/ammissione delle offerte e conseguente formazione della graduatoria e, in successione, una fase dei controlli delle attività svolte.

11.2.- L'Amministrazione ha pacificamente riconosciuto, con apposito atto, l'importo 'ammissibile' del contributo di € 1.791.000,00: aspetto, questo, che è fuori discussione e rispetto al quale nulla il Ministero ed Agea hanno obiettato né in sede procedimentale, né in sede processuale. D'altronde, l'esclusione di Cavit poi annullata con la sentenza di questo Consiglio di Stato n. 865 del 2019 riguardava i profili soggettivi, non risultando altri aspetti contestati.

11.3.- La riammissione disposta dalla predetta sentenza riguardava il progetto così come formulato e la sua predetta portata finanziaria: nessun ostacolo l'amministrazione ha, sul punto, frapposto, nella fase di ammissione ed esame del progetto.

11.4.- Né può dirsi che la sentenza n. 865 del 2019 può sul punto ritenersi neutra essendosi – in tesi di parte resistente – limitata alla mera riammissione alla procedura: si è trattato della riammissione di quel progetto, ritenuto conforme dall'amministrazione ed escluso per altre ragioni che, come si è detto, erano di natura strettamente soggettiva.

11.4.- I tentativi dell'Amministrazione di frapporre la mancanza di risorse per il pagamento delle somme, pure avanzati in sede di ottemperanza, sono stati fermati dalla sentenza n. 3490 del 2021 la quale, come si è prima detto, ha rilevato che «l'Amministrazione è sempre tenuta ad eseguire il giudicato e per nessuna ragione di opportunità amministrativa o di difficoltà pratica, può sottrarsi a tale obbligo, non avendo, in proposito, alcuna discrezionalità per quanto concerne l'an ed il quando, ma al più una limitata discrezionalità per il quomodo; ... non può, quindi, invocare asserite difficoltà finanziarie per sottrarsi alla necessità del puntuale adempimento delle obbligazioni pecuniarie nascenti a suo carico dal giudicato»; così come la medesima sentenza non ha condiviso l'affermazione dell'Amministrazione secondo cui essa, «al di là del requisito soggettivo (riconosciuto dalla sentenza n. 865/2019), avrebbe dovuto comunque valutare la sussistenza degli ulteriori requisiti necessari per la stipula del contratto» e secondo cui l'affermato obbligo della stessa di conformarsi al giudicato sarebbe «venuto meno con il mutamento del quadro fattuale di riferimento».

11.5.- Affermazioni, queste, come si è appena detto, contenute nella sentenza Cons. Stato, sez. VI, n. 3490 del 2021 su cui non consta intervenuta impugnazione.

12.- Ora, il fuoco della questione oggetto dell'odierno scrutinio è quello se l'ulteriore attività provvedimentale dell'Amministrazione, involgente non già la fase di ammissione/assegnazione del contributo (dall'importo pacifico, riconosciuto dal Ministero resistente) ma la fase di esecuzione del «rapporto» e dei controlli (*id est*: di eleggibilità della spesa), sia conforme o meno al giudicato formatosi sia sulla sentenza n. 3490 del 2021, sia sulla sentenza n. 865 del 2019.

12.1.- Il provvedimento di riduzione del contributo, qui censurato ai sensi dell'art. 114 c.p.a., si rivela – quantomeno – elusivo del giudicato per cui ne va dichiarata la nullità per la parte in cui ha omesso di riconoscere integralmente il contributo originariamente ammissibile e assegnato.

12.2.- Al di là della circostanza se, nel caso di specie, alla luce dell'andamento della vicenda procedimentale e contenziosa il Ministero potesse o meno disporre i controlli con le modalità in cui vi ha proceduto, va rilevato che esso non ha contestato l'avvenuto dichiarato svolgimento delle attività previste, né la corretta rendicontazione delle correlate spese per il corrispondente importo.

12.3.- Essa, come si è detto, si è limitata ad evidenziare, invece, la mancata apposizione sul materiale promozionale e pubblicitario della frase «*Campagna finanziata ai sensi del regolamento UE n. 1308/2013*» e del logo unionale.

Tale rilievo, tuttavia, è intervenuto secondo modalità e presupposti che non hanno tenuto conto della circostanza secondo cui il rapporto amministrativo originariamente si è sviluppato nell'alveo di un 'ordinario' procedimento amministrativo, per poi essere traslato nell'ambito di un rapporto in cui parametri di riferimento sono stati determinati anche dagli esiti della vicenda contenziosa guardata nella sua unitarietà e dal peculiare assetto in fatto che da essa ne è derivato, incompatibile, per ragioni oggettive, con la puntuale e tempestiva applicazione della *regula iuris* dettata dalla *lex specialis*.

In altre parole, la intervenuta (poi rivelatasi illegittima) esclusione della ricorrente dalla procedura ha impedito chiaramente lo svolgimento delle attività da parte di Cavit, quelle attività che, peraltro, avrebbero dovuto essere disciplinate dal contratto previsto dalla *lex specialis*, mai stipulato proprio in ragione di siffatta esclusione. Né per tale ragione lo svolgimento delle attività (come si è detto, non contestato) poteva formalmente considerarsi in esecuzione del finanziamento, da rendersi noto con l'apposita dicitura informativa la cui omissione è stata contestata dal Ministero.

12.4.- Una condotta dell'amministrazione improntata non solo alla corretta lettura delle sentenze (e degli stessi propri provvedimenti tra cui quello di riconoscimento del contributo) ma anche al canone della buona fede, ormai codificato anche in relazione al procedimento amministrativo dalla l.n. 241 del 1990, imponeva – a maggior ragione, trattandosi di

fondi UE – una condotta attiva dell'Amministrazione, di ausilio, che consentisse quell'adempimento la cui omissione non solo si rivela qui giustificata ma che va ritenuta imputabile al complessivo peculiare assetto che il procedimento ha nel tempo assunto, e in ultima analisi, alla stessa Amministrazione (la quale, in ogni caso, potrà sempre determinare eventuali modalità di pubblicizzazione dell'attività finanziata, postume, finalizzate all'assolvimento dell'obbligo).

12.5.- In altre parole, l'Amministrazione avrebbe dovuto attivarsi per far ottenere il bene della vita alla parte privata la cui spettanza costituiva l'effetto proprio delle sentenze oggetto dell'odierno incidente di esecuzione rispetto alle quali la disposta riduzione del contributo si rivela non conforme. La riduzione del contributo per la violazione di cui si è detto si pone in contrasto con l'importo integrale del progetto riammesso e per l'importo originariamente riconosciuto ammissibile dalla stessa Amministrazione; il relativo provvedimento, poiché involgente aspetti del tutto privi di profili di discrezionalità, non necessitava di autonoma impugnazione con ordinaria domanda caducatoria.

13.- Parimenti da accogliersi è l'*actio iudicati* riguardante le somme richieste a titolo di spese liquidate della sentenza Cons. Stato n. 3490 del 2021 e a titolo di contributo unificato.

14.- La domanda risarcitoria è, allo stato, priva di interesse, stante l'obbligo (e la possibilità) dell'Amministrazione di eseguire il giudicato.

15.- Conclusivamente, l'incidente di esecuzione va accolto, con conseguente declaratoria di parziale nullità del provvedimento impugnato e dell'obbligo solidale delle resistenti Amministrazioni di eseguire il giudicato in epigrafe mediante integrale pagamento dell'intera somma originariamente riconosciuta nel termine di giorni sessanta dalla notificazione, a cura di parte, della presente sentenza, oltre al pagamento delle somme invocate a titolo di spese e contributo unificato di cui si è detto.

15.- Per l'ipotesi di ulteriore inerzia oltre il termine assegnato va, sin d'ora, confermata la nomina del commissario ad acta già nominato con ordinanza Cons. Stato, sez. III, n. 375 del 2022, ossia il Direttore della Ragioneria generale dello Stato, o funzionario da lui subdelegato, il quale – con oneri a carico della parte pubblica – darà seguito, su istanza di parte, agli adempimenti discendenti dalla presente sentenza nell'ulteriore termine di giorni sessanta.

16.- Il complessivo assetto della vicenda consente la compensazione delle spese della presente fase di giudizio tra le parti costituite; le spese vanno dichiarate irripetibili nei confronti delle parti private e di Agecontrol s.p.a., non costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. VI, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così statuisce:

- accoglie il ricorso (incidente di esecuzione) nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, accertata la nullità di ogni contrario atto di riduzione del contributo spettante, dichiara l'obbligo delle resistenti amministrazioni di eseguire il giudicato con le modalità e nel termine specificati nella stessa motivazione;

- dichiara improcedibile la domanda di risarcimento del danno;

- nomina, per l'ipotesi di ulteriore inerzia oltre il termine assegnato, commissario ad acta il Direttore della Ragioneria generale dello Stato, o funzionario da lui subdelegato il quale, su istanza di parte, nel termine di cui in motivazione, darà seguito – con oneri a carico della parte pubblica – agli adempimenti discendenti dalla presente sentenza.

Compensa le spese della presente fase di giudizio tra le parti costituite e le dichiara irripetibili nei confronti delle parti non costituite in giudizio.

(Omissis)