

Procedura nazionale di erogazione di contributi agli operatori del settore vitivinicolo volti a finanziare la realizzazione di progetti promozionali di specifiche categorie di vini nei Paesi terzi dell'OCM

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. IV *quater* 17 febbraio 2026, n. 3057 - Caminiti, pres.; Gatto Costantino, est. - Consorzio Vinum & Cibus Italici ed a. (avv.ti Farina, Nicotina, Carnibella, Faccin) c. Regione Puglia (avv. Volini) ed a.

Agricoltura e foreste - OCM Vino - Procedura nazionale di erogazione di contributi agli operatori del settore vitivinicolo volti a finanziare la realizzazione di progetti promozionali di specifiche categorie di vini nei Paesi terzi dell'OCM - Comunicazione di non ricevibilità della domanda di contributo.

(*Omissis*)

FATTO

Il Consorzio Vinum & Cibus Italici (di seguito anche solo “Consorzio”), avente sede legale in Veneto e sedi operative in Veneto, Puglia e Friuli Venezia Giulia, si occupa – tra le varie attività – dell’internazionalizzazione dei prodotti dei propri consorziati sui mercati dei Paesi Terzi rispetto all’Unione Europea.

In tale veste, partecipava alla campagna 2024/2025 per la misura promozione sui mercati dei Paesi Terzi dell’OCM Vino, di cui al Decreto del Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste n. 331843 del 26 giugno 2023 e del successivo Decreto Direttoriale – DISAI DGAGEBIL – del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, n. 0198090 del 03 maggio 2024.

I suddetti decreti disciplinano una procedura nazionale ad istruttoria regionale volta a consentire ai soggetti ivi espressamente indicati di finanziare progetti di promozione di determinate categorie di vino, articolando le tipologie di progetti finanziabili in progetti nazionali (che attengono alla promozione del vino di almeno 5 regioni), progetti multiregionali (che attengono alla promozione del vino di almeno due Regioni in cui il soggetto proponente ha sedi operative) e progetti regionali (che attengono alla promozione dei vini di una Regione in cui il soggetto proponente ha sede operativa).

Il Consorzio, avendo tra le proprie consorziate imprese agricole con sedi operative in Veneto e in Puglia, e intendendo promuovere la realizzazione per loro conto (nello specifico per le imprese odierni ricorrenti) di un progetto promozionale di vini prodotti in Veneto e in Puglia, presentava domanda di contributo per la tipologia di progetto multiregionale denominato “INTERNATIONAL CHEERS”, trasmettendola telematicamente, in data 05.07.2024, alla Regione Puglia.

La Regione Puglia, con nota del 31.07.2024, comunicava ex art. 10 bis della l. n. 241/90 motivi ostativi alla ricevibilità della domanda, poichè, avendo il Consorzio sede legale in Veneto, era presso tale Regione che la domanda avrebbe dovuto essere presentata, risultando violati, in difetto, l’articolo 5, comma 1, lettera c), D.M. n. 0331843 del 26.06.2023 e il paragrafo 8, lettera c) dell’allegato A alla DDS n. 155/DIR/2024/00190 del 21.05.2024, i quali stabiliscono che in riferimento ai progetti multiregionali, i soggetti proponenti di cui alle lettere a), b), e), f) ed i) del comma 1 dell’art. 3, del Decreto Ministeriale n. 0331843 del 26.06.2023, presentano la domanda di contributo alla Regione in cui hanno la sede legale. L’Amministrazione, quindi, ha avvisato il Consorzio della possibilità di presentare proprie osservazioni in merito a quanto contestato.

Il Consorzio chiedeva alla Regione Puglia di trasmettere la domanda alla Regione Veneto, trasferendo l’istruttoria d’ufficio, facendo presente che il contenuto e la documentazione della domanda di aiuto fossero comunque completi secondo le istruzioni ministeriali.

La Regione Puglia, nonostante la suddetta richiesta, la respingeva col provvedimento prot. n. 0424529/2024 del 02.09.2024, affermando che la domanda “è irricevibile in quanto rientrante in una delle cause di esclusione evidenziate all’articolo 9 lettera d) del DM n. 0331843 del 26/06/2023. L’irricevibilità della domanda non consente a questo Ufficio il trasferimento della pratica alla Regione Veneto, in quanto la violazione del DM in parola è sanzionata con l’esclusione”. Avverso il provvedimento di irricevibilità vengono dedotte le seguenti ragioni di censura.

1. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DELLA REGIONE PUGLIA PROT. N. 0424529/2024 DEL 02.09.2024 (DOC. 1), SE DEL CASO E PER QUANTO OCCORRE POSSA, PREVIA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ DELL’ART. 9, DELL’AVVISO DI CUI ALL’ALLEGATO “A” ALLA DGR VENETO N. 588 DEL 27.05.2024, PER VIOLAZIONE DELL’ART. 97 DELLA COSTITUZIONE, DELL’ART. 1, COMMA 2-BIS, L. 241/1990 CHE CODIFICA IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE, DELL’ART. 3 L. 241/90, DELL’ART. 12 L. 241/90, PER FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 2, COMMA 1, L. 241/1990, NONCHÉ PER ECCESSO DI POTERE NELLE FIGURE SINTOMATICHE DELLA PERPLESSITÀ, CONTRADDITTORIETÀ, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

Premette la ricorrente che quella d’interesse va qualificata come una procedura nazionale di erogazione di contributi agli

operatori del settore vitivinicolo volti a finanziare la realizzazione di progetti promozionali di specifiche categorie di vini nei Paesi Terzi dell'OCM, espletata a livello istruttoria su base regionale. I requisiti soggettivi e oggettivi, le attività finanziabili, gli elementi del progetto, i criteri e le modalità di valutazione dei progetti sono uniformi a livello nazionale. Circa l'uniformità a livello nazionale richiama art. 6, comma 2, del DM n. 331843 del 26.06.2023 e l'art. 10, comma 1, del Decreto direttoriale n. 0198090 del 03 maggio 2024, i quali nel demandare alle singole Regioni l'adozione degli Avvisi per la presentazione dei progetti, precisano che contestualmente alla loro adozione le Regioni dovranno trasmetterli al Ministero il quale "ne verifica la conformità all'avviso nazionale". Ulteriore elemento sintomatico del carattere nazionale della procedura in questione è dato dalla designazione di Agea (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del MASAF, invece delle singole Regioni, quale organismo pagatore e di controllo dell'esecuzione dei progetti nel rispetto di quanto stabilito dai decreti. Quanto all'istruttoria, questa è espletata, per quanto attiene i progetti regionali e multiregionali, su base regionale. Le singole Regioni pubblicano gli avvisi (verificati, sul piano della conformità all'avviso nazionale, dal Ministero) per la presentazione delle domande di contributo, e si occupano – attraverso i comitati di valutazione – dell'istruttoria e della formazione delle graduatorie provvisorie nonché della trasmissione dei verbali di valutazione al Ministero, al fine della loro verifica da parte di quest'ultimo prima della pubblicazione delle graduatorie definitive (cfr. art. 12 del DM n. 331843 del 26.06.2023 e art. 9 del DD n. 0198090 del 03 maggio 2024).

Nell'ambito dei progetti multiregionali che, come detto, riguardano la promozione di vini prodotti in almeno due Regioni (fino a quattro), nel caso dei Consorzi (soggetti proponenti di cui all'art. 3, comma 1, lett. i del Decreto ministeriale) la domanda va presentata presso la Regione in cui il Consorzio ha la propria sede legale, che assume il ruolo di Capofila. Il D.M. n. 331843 del 26.06.2023 e il Decreto Direttoriale n. 0198090 del 03 maggio 2024, nell'ambito dei progetti multiregionali individuano, tra le Regioni coinvolte (ossia quelle dove vengono prodotti i vini oggetto di promozione nei paesi terzi e dove sono presenti le sedi operative), che tra l'altro partecipano al co-finanziamento della misura di sostegno (come si evince dall'art. 10, comma 2, lett. b e dall'art. 13, commi 3 e 8, del Decreto Direttoriale n. 0198090 del 03 maggio 2024), il soggetto che si occuperà dell'istruttoria e della valutazione dei progetti (c.d. Regione Capofila) nella Regione dove il soggetto proponente ha la sede legale. Nei procedimenti relativi ai progetti multiregionali, quindi, l'interesse fa capo a tutte le Regioni coinvolte nel progetto (regione partecipante e regione Capofila), intese unitariamente come centro di interesse nel procedimento complessivamente inteso, mentre la sola competenza a ricevere e valutare i progetti viene demandata alla Regione in cui il proponente ha la sede legale (la Regione Capofila).

Su tali basi, secondo la ricorrente l'eventuale presentazione dell'istanza alla Regione coinvolta dal progetto (in quanto Regione dove è presente la sede operativa, ma non quella legale) configurerebbe una ipotesi di incompetenza assimilabile nella sostanza ad una incompetenza relativa e troverebbe quindi applicazione il principio generale del procedimento amministrativo secondo cui "l'Amministrazione, ove non si ritenga competente ad istruire la pratica oggetto d'istanza da parte di un cittadino, è tenuta ad inviarla all'ufficio ritenuto competente, tenendo informato il richiedente".

Quanto, invece, alle cause di esclusione, l'art. 9 del n. 331843 del 26.06.2023 (testualmente richiamato e riprodotto anche dall'Avviso di cui all'Allegato A della Determinazione Dirigenziale della Regione Puglia n. 190/2024) stabilisce testualmente che "1. Sono esclusi i soggetti proponenti: a. diversi da quelli elencati all'articolo 3, comma 1; b. che non possiedono adeguata disponibilità dei prodotti oggetto di promozione di cui all'articolo 3 comma 3; c. che non dispongono di sufficiente capacità tecnica e finanziaria di cui all'articolo 3 comma 4; d. che presentano progetti non conformi alle disposizioni di cui all'articolo 5;....".

Avendo il Consorzio proponente sede legale in Veneto, questo avrebbe dovuto presentare la domanda di contributo presso la Regione Veneto (Regione Capofila); tuttavia, come anticipato nella parte in fatto, il Consorzio in data 5 luglio 2024 – nel rispetto dei termini di presentazione delle domande (fissato al 15 luglio 2024 dalla Regione Puglia, cfr. doc. 2-bis, e al 19 luglio 2024 dalla Regione Veneto) ha presentato la domanda di contributo per il finanziamento del progetto multiregionale (di promozione di vini prodotti nelle regioni Veneto e Puglia) presso la Regione Puglia, ossia presso la regione in cui il Consorzio e alcune delle partecipanti al progetto hanno sede operativa, anziché presso la Regione Veneto in cui il Consorzio, soggetto proponente, ha la propria sede legale.

Il Comitato di valutazione istituito presso la Regione Puglia, ha ritenuto la domanda del Consorzio "irricevibile" poiché risulterebbe integrata la causa di esclusione di cui all'art. 9, comma 1, lett. d) del D.M. n. 331843 del 26.06.2023 ("sono esclusi i soggetti proponenti: [...] d. che presentano progetti non conformi alle disposizioni di cui all'art. 5"); per tale motivo, quindi, ha ritenuto di non poter trasmettere d'ufficio alla Regione Veneto (competente per territorio a ricevere e valutare il progetto), come richiesto dal Consorzio con nota del 01.08.2024, e di dichiarare – con provvedimento prot. n. 0424529/2024 del 02.09.2024 – l'irricevibilità della domanda presentata dal Consorzio.

Il provvedimento di esclusione sarebbe dunque illegittimo in quanto:

- 1) non risulterebbe affatto integrata la fattispecie escludente di cui all'art. 9, comma 1, lett. d) del DM n. 331843 del 26.06.2023 invocata dalla Regione Puglia nel provvedimento impugnato, poiché la non conformità dovrebbe attenere a requisiti oggettivi del progetto, non procedurali; l'esclusione non sarebbe giustificata dalla norma, né sotto un profilo letterale, né sotto un profilo teleologico e sistematico;
- 2) la stessa motivazione del provvedimento impugnato risulterebbe pure perplessa o quantomeno contraddittoria, laddove

decreta “l’irricevibilità” della domanda, atteso che la possibilità per il Comitato di Valutazione di accertare la sussistenza di una delle cause di esclusione del progetto di cui all’art. 9 del DM n. 331843 del 26.06.2023 (identicamente riprodotte nell’avviso regionale), presuppone pur sempre che l’istanza sia ricevibile e che l’Amministrazione sia competente ad istruire l’istanza;

3) non essendo rinvenibile una definizione di “irricevibilità” riferita alle istanze in ambito procedimentale, dovrebbe farsi riferimento alla definizione rinvenibile in ambito processuale (in particolare, art. 35, comma 1, lett. a del c.p.a.), che non sarebbe configurabile nel caso di specie essendo stata tempestivamente proposta la domanda di aiuto in data 5 luglio 2024, e quindi entro il termine stabilito sia dall’Avviso della Regione Puglia (15 luglio 2024), sia dall’Avviso della Regione Veneto (19 luglio 2024);

4) il provvedimento risulterebbe altresì illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, sia tra Pubbliche Amministrazioni che tra Pubblica Amministrazione e privato, e per violazione del principio generale del procedimento amministrativo secondo cui l’Amministrazione, ove non si ritenga competente ad istruire la pratica oggetto d’istanza da parte di un cittadino, è tenuta ad inviarla all’ufficio ritenuto competente.

Per mero tuziorismo, laddove l’art. 9 dell’avviso di cui all’allegato “A” alla DGR Veneto n. 588 del 27.05.2024, nel disciplinare a pena di decadenza le modalità di presentazione delle domande, fosse ritenuto preclusivo della trasmissibilità d’ufficio della domanda del Consorzio, dalla Regione Puglia alla territorialmente competente Regione Veneto, se ne deduce esplicitamente l’illegittimità, ponendosi una siffatta disposizione, così interpretata, in contrasto con il su descritto principio generale del procedimento amministrativo secondo cui “l’Amministrazione, ove non si ritenga competente ad istruire la pratica oggetto d’istanza da parte di un cittadino, è tenuta ad inviarla all’ufficio ritenuto competente, tenendo informato il richiedente” nonché in contrasto del principio di leale collaborazione tra amministrazione e cittadino codificato dall’art. 1, comma 2-bis, L. 241/1990.

2. ILLEGITTIMITÀ DELL’ART. 9, COMMA 1, LETT. D) DEL DECRETO DEL MASAF N. 331843 DEL 26.06.2023, NONCHÉ DELL’ART. 12, COMMA 1, LETT. D), DELL’ALLEGATO “A” ALLA DETERMINAZIONE DEL DIRIGENTE SEZIONE COMPETITIVITÀ DELLE FILIERE AGROALIMENTARI DELLA REGIONE PUGLIA, 21 MAGGIO 2024, N. 190, PER VIOLAZIONE DELL’ART. 97 DELLA COSTITUZIONE, E DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE DI CUI ALL’ART. 1, COMMA 2-BIS, L. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA. ILLEGITTIMITÀ IN VIA DERIVATA DEL PROVVEDIMENTO PROT. N. 0424529/2024 DEL 02/09/2024 ADOTTATO DAL DIPARTIMENTO AGRICOLTURA SVILUPPO RURALE ED AMBIENTE – SEZIONE COMPETITIVITÀ DELLE FILIERE AGROALIMENTARE – SERVIZIO FILIERE AGRICOLE SOSTENIBILI E MULTIFUNZIONALITÀ – DELLA REGIONE PUGLIA.

L’art. 9, comma 1, lett. d) del DM n. 331843 del 26.06.2023 e l’art. 12 comma 1, lett. d), dell’allegato “A” alla determinazione del dirigente sezione competitività delle filiere agroalimentari della Regione Puglia, 21 maggio 2024, n. 190 (identico alla disposizione del citato decreto ministeriale), nel disporre che “sono esclusi i soggetti proponenti: ... d. che presentano progetti non conformi alle disposizioni di cui all’articolo 5” non ha inteso riferirsi ad aspetti di carattere procedurale bensì ad aspetti di sostanziale non conformità del progetto con gli elementi di caratterizzazione dei progetti indicati all’art. 5 del n. 331843 del 26.06.2023. Di talché, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Puglia, nessuna valenza preclusiva potrebbero avere i richiamati art. 9, comma 1, lett. d) del DM n. 331843 del 26.06.2023 e art. 12 comma 1, lett. d), dell’allegato “A” alla DDR Puglia, n. 190/2024, alla trasmissione d’ufficio della domanda del Consorzio alla territorialmente competente Regione Veneto. Laddove, invece, le predette disposizioni (art. 9, comma 1, lett. d) del DM n. 331843 del 26.06.2023 e art. 12 comma 1, lett. d), dell’allegato “A” alla DDR Puglia, n. 190/2024) fossero ritenute ostative alla trasmissione d’ufficio della domanda del Consorzio alla territorialmente competente Regione Veneto, se ne deduce la loro specifica illegittimità, per contrasto con il principio generale del procedimento amministrativo secondo cui “l’Amministrazione, ove non si ritenga competente ad istruire la pratica oggetto d’istanza da parte di un cittadino, è tenuta ad inviarla all’ufficio ritenuto competente, tenendo informato il richiedente”, principio ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa.

3. ILLEGITTIMITÀ DELL’ART. 7, COMMA 2, E 9, COMMA 2, DEL DECRETO DIRETTORIALE – DISAI DGAGEBIL – DEL MASAF N. 198090 DEL 03.05.2024. VIOLAZIONE DELL’ART. 97 DELLA COSTITUZIONE, DELL’ART. 1, COMMA 2-BIS, L. 241/1990 E DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE. ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA. ILLEGITTIMITÀ IN VIA DERIVATA DEL PROVVEDIMENTO PROT. N. 0424529/2024 DEL 02/09/2024 ADOTTATO DAL DIPARTIMENTO AGRICOLTURA SVILUPPO RURALE ED AMBIENTE – SEZIONE COMPETITIVITÀ DELLE FILIERE AGROALIMENTARE – SERVIZIO FILIERE AGRICOLE SOSTENIBILI E MULTIFUNZIONALITÀ – DELLA REGIONE PUGLIA.

Per mero tuziorismo difensivo, viene dedotta l’illegittimità di quanto stabilito dall’art. 7, comma 2 del decreto direttoriale del Masaf, n. 198090 del 03.05.2024, richiamato dal successivo art. 9, comma 2 dello stesso decreto direttoriale, laddove dispone che “Le domande di contributo relative alla campagna 2024/2025, a valere sui fondi di quota regionale e multiregionale, devono pervenire, pena l’esclusione, agli indirizzi degli uffici delle Regioni e delle Province autonome competenti alla ricezione dei progetti. I termini di presentazione nonché le modalità di trasmissione dei progetti sono indicati

negli avvisi pubblicati dalle Regioni e Province autonome” per contrasto con il principio generale del procedimento amministrativo secondo cui “l’Amministrazione, ove non si ritenga competente ad istruire la pratica oggetto d’istanza da parte di un cittadino, è tenuta ad inviarla all’ufficio ritenuto competente, tenendo informato il richiedente”. Precisa che tale censura vale in subordine, poiché la Regione Puglia non avrebbe in alcun modo fatto riferimento alla disposizione in commento, né nel preavviso del 31.07.2024, né nel successivo provvedimento di irricevibilità del 02.09.2024. Quanto stabilito all’art. 7, comma 2, del citato decreto direttoriale attiene ad una fattispecie diversa da quella relativa al caso di specie. La norma in commento – la cui ratio è quella di far sì che le istanze vengano indirizzate ad un preciso ufficio nell’ottica di agevolare sul piano pratico l’attività dei vari uffici dell’ente – ricollega la prevista causa di esclusione all’ipotesi in cui il soggetto proponente trasmetta l’istanza ad un indirizzo diverso da quello riferibile all’ufficio competente nell’ambito dello stesso ente.

Con decreto nr.4441 del 1 ottobre 2024 è stata respinta la domanda di misure cautelari monocratiche e disposta istruttoria. Si è costituita l’Avvocatura dello Stato, con memoria di forma, in rappresentanza del Ministero e dell’AGEA, resistendo al ricorso del quale ha chiesto il rigetto.

Si è costituita anche la Regione Puglia che ha depositato documenti di causa in ottemperanza al decreto presidenziale nr. 4441/2024.

Con propria memoria, dopo aver ricostruito il quadro normativo del procedimento, la Regione Puglia oppone all’accoglienza del gravame le seguenti ragioni di fatto e diritto.

- a) L’art. 9, lett. d) del D.M. prescrive l’esclusione di quei soggetti proponenti che “presentano progetti non conformi alle disposizioni di cui all’articolo 5”, operando un generale rinvio a tutte le prescrizioni del citato articolo, senza distinguere tra requisiti sostanziali del progetto ovvero procedurali e/o relativi alla sua presentazione; l’art. 5 non contempla in alcun modo requisiti progettuali sostanziali, la cui disciplina è invece riservata all’art. 8 del medesimo D.M., rubricato – appunto – “Elementi del progetto” e la cui violazione è prevista quale distinta causa di esclusione dal citato art. 9 (vd. lett. e).
- b) da un punto di vista sistematico, viene in rilievo il disposto dell’art. 7, comma 2 del Decreto Direttoriale, ai sensi del quale “Le domande di contributo relative alla campagna 2024/2025, a valere sui fondi di quota regionale e multiregionale, devono pervenire, pena l’esclusione, agli indirizzi degli uffici delle Regioni e delle Province autonome competenti alla ricezione dei progetti”; la norma prevede una testuale causa di esclusione con riferimento proprio alla fattispecie di cui è causa e, dunque, le norme richiamate nel provvedimento impugnato devono essere interpretate anche alla luce della sua portata, in quanto ne rappresentano attuazione;
- c) da un punto di vista teleologico, la clausola escludente in commento risulta giustificata dagli obiettivi di speditezza, celerità ed efficienza nell’esplicitamento dei procedimenti regionali, imposti dal D.M. proprio perché la Misura deve essere attuata in maniera coordinata tra lo Stato e le Regioni (art. 6, comma 3 D.M. cit.); di talché, eventuali ritardi, confusioni ed errori nella trasmissione delle istanze intralcerrebbero il regolare svolgimento dell’attività;
- d) da un punto di vista teleologico, la clausola escludente in commento risulta giustificata dagli obiettivi di speditezza, celerità ed efficienza nell’esplicitamento dei procedimenti regionali; principi sui quali argomenta invocando la giurisprudenza consolidata sul punto tra cui Cons. Stato, Adunanza Plenaria nr. 9/2014;
- e) nello specifico, il grado di diligenza richiesto è più elevato dell’ordinario essendo la ricorrente un operatore professionale.

Con ordinanza nr. 4759 del 22 ottobre 2024 è stata respinta la domanda cautelare: *“Considerato che il ricorso, alla stregua di una deliberazione sommaria propria della presente fase cautelare del giudizio - e in disparte ogni altra valutazione circa la sussistenza del periculum in mora - non appare assistito dal necessario fumus boni iuris, tenuto conto che: - le principali censure sollevate dai ricorrenti, incentrate sulla sussistenza, nel caso di specie, di uno specifico obbligo della Regione Puglia di trasmettere l’istanza de qua alla Regione Veneto - competente per territorio ad istruire il procedimento amministrativo in relazione alle domande per l’erogazione dei contributi multiregionali nell’ambito della misura “OCM Vino, Misura “Promozione sui mercati dei Paesi Terzi, Campagna 2024/2025” – non sono convincenti, in quanto: a) le disposizioni contenute nell’art. 5 del D.M. n. 0331843, del 26 giugno 2023 del M.A.S.A.F., imponevano espressamente che la predetta istanza dovesse essere necessariamente inoltrata alla Regione ove l’impresa proponente aveva la sede legale; b) la correlata previsione contenuta nell’art. 7 del Decreto D.G. n. 0198090 del 3 maggio 2024, del M.A.S.A.F., stabilivano chiaramente che le domande di contributo relative alla campagna 2024/2025, a valere sui fondi di quota regionale e multiregionale, dovevano pervenire, a pena di esclusione, presso gli indirizzi degli uffici delle Regioni e delle Province autonome competenti alla ricezione dei progetti medesimi; c) la analoga previsione contenuta nell’art. 9 del D.G.R. della Regione Veneto del 27.5.2024 n. 588 parimenti sanzionava con l’esclusione il mancato invio, entro i termini prestabiliti, dell’istanza de qua; - le norme contenute nelle disposizioni impugnate non appaiono manifestamente irragionevoli, in quanto garantiscono il celere ed ordinato svolgimento del procedimento amministrativo, in ossequio ai principi sanciti nell’art. 97 della Costituzione, che potrebbe, di converso, essere vulnerato, laddove si consentisse - come sostenuto in tesi dalla parte ricorrente - l’inoltro della domanda di partecipazione alla misura di che trattasi a qualunque Regione del territorio nazionale in assenza di criteri di collegamento territoriali; - non è, inoltre, conferente, nello specifico caso di specie, il richiamo operato dalla parte ricorrente al principio di soccorso procedimentale, in quanto il predetto obbligo per la P.A. appare sicuramente applicabile alla circoscritta ipotesi di cui all’art. 6, comma 2, del D.P.R.*



n. 184/2006, relativo all'inoltro dell'istanza di accesso agli atti ex art. 22 della Legge n. 241/1990 e ss.mm. ad un Ente incompetente, mentre tale principio non sembra, a ben vedere, invocabile nell'ambito delle procedure selettive e comparative, ove, per costante giurisprudenza, è ben possibile per l'Amministrazione prevedere oneri di carattere formale (vedi, in tal senso: Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 9/2014); ...”.

L'ordinanza nr.4759/2024 è stata confermata in appello con ordinanza nr. 4664 del 6 dicembre 2024 del Consiglio di Stato.

Con motivi aggiunti, parte ricorrente ha quindi impugnato la graduatoria della Regione Veneto, articolando avverso tale provvedimento le ragioni di censura già dedotte nel ricorso in via di illegittimità derivata.

Con propria memoria, l'Avvocatura dello Stato evidenzia che il provvedimento oggetto d'impugnativa si fonda solo ed esclusivamente sul disposto dell'art. 12, lett. d) dell'Allegato A alla determina del Dirigente della Sezione Competitività delle Filiera Agroalimentari della Regione Puglia del 21 maggio 2024 in virtù del quale era prevista l'esclusione dei soggetti proponenti che "presentano progetti non conformi alle disposizioni di cui all'articolo 5 del DM n. 0331843 del 26/06/2023".

Tale richiamo non comporterebbe in alcun modo che detto Allegato costituisca provvedimento consequenziale rispetto al D.M. poiché esso è frutto di una precisa scelta compiuta dalla Regione Puglia che ha ritenuto di disciplinare la procedura di propria competenza in conformità di quanto previsto dal predetto D.M. tanto vero che l'art. 12 lett. d) dell'Allegato A alla determina del Dirigente della Sezione Competitività delle Filiera Agroalimentari della Regione Puglia del 21 maggio 2024 ricalca fedelmente il disposto dell'art. 9, comma 1, lett. d) del D.M. 26.06.2023.

Per quanto concerne i progetti multiregionali la "lex specialis" che disciplina la procedura preordinata alla selezione dei progetti da ammettere a finanziamento a valere sui fondi messi a disposizione dall'UE è costituita solo ed esclusivamente dall'avviso predisposto dalla Regione capofila e il contestato provvedimento di esclusione è stato assunto facendo leva sul combinato disposto degli art. 8, comma 1 lett. c) e appunto 12, comma 1, lett. d) dell'Avviso regionale che ricalcano, come del resto puntualmente riferito dalla Regione Puglia, gli art. 5, comma 1, lett. c) e 9, comma 1, lett. d) del D.M. 26.06.2023.

Secondo il Ministero, l'art. 6, comma 3, del ridetto D.M., al fine di garantire il coordinamento della misura, ha previsto la trasmissione degli Avvisi regionali al Ministero onde consentire a quest'ultimo di verificarne la conformità all'Avviso nazionale ma ciò non significherebbe affatto che l'Avviso Regionale sia scaturito dall'Avviso nazionale o da tale D.M.. L'art. 7 del decreto direttoriale del 03.05.2024 n. 198090 si limita ad individuare l'ufficio ministeriale cui destinare le domande di contributo a valere sui fondi di quota nazionale, (comma 1), e, a stabilire che le domande di contributo a valere sui fondi di quota regionale e multiregionale andavano, invece, inoltrate ai competenti uffici regionali e provinciali (ossia agli uffici deputati, secondo la rispettiva organizzazione di ciascuna di esse, all'espletamento delle procedure finalizzate a selezionare le domande da ammettere a beneficiare di contributo erogati con fondi delle stesse). La disposizione, pertanto, non si occuperebbe in alcun modo della individuazione della Regione cui inoltrare le domande di contributi per progetti a carattere "Multiregionale". Per altro verso il richiamo di tale disposizione sarebbe inconferente poiché l'art. 13 dell'Avviso della Regione Puglia di cui si è più volte detto reca disciplina puntuale delle modalità di presentazione delle domande di contributo.

Pertanto, secondo l'Avvocatura, poiché il provvedimento oggetto d'impugnativa con il ricorso non viene a dipendere in alcun modo in via diretta e immediata né dal tante volte citato D.M. 26.06.2023 né dal decreto direttoriale del 03.05.2024, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste può ritenersi coinvolto solo ed esclusivamente perché con l'atto di motivi aggiunti è stato impugnato il decreto con il quale è stata approvata la graduatoria della procedura espletata dalle Regioni Puglia e Veneto per la selezione di progetti "Multiregionali" di promozione del vino da ammettere a contributo.

Nel merito, argomenta circa l'infondatezza delle doglianze, deducendo argomenti similari a quelli già esposti dalla Regione Puglia.

Nella udienza pubblica del 9 gennaio 2026, sentiti i procuratori delle parti che hanno approfondito oralmente le rispettive domande ed eccezioni, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nonostante l'evidente sforzo difensivo che la ricorrente ha profuso, l'azione di annullamento dedotta nel presente giudizio non ha fondamento, dovendosi quindi confermare l'orientamento espresso in sede cautelare.

I) Secondo la giurisprudenza della Sezione (cfr sentenze nr. 1043/2025; nr.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 sussidiaria) 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 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” (sulla natura dell'erogazione di un finanziamento da parte della PA ai fini della costituzione di un negozio con comunione di scopo, vedasi anche TAR Lazio, Roma, IV Q, n. 12528/2025).

I a) Secondo tale impostazione, l'avviso che costituisce offerta al pubblico conforma, già sul piano negoziale, prima ancora che su quello della supremazia speciale (cui si assoggettano gli operatori che vogliono candidarsi all'ottenimento dei benefici ed ai relativi provvedimenti ampliativi) la formazione della proposta e le determinazioni conseguenziali che gli uffici sono chiamati ad assumere.

Deve cioè tenersi presente che l'azione amministrativa, seppure nel tempo si sia maturata una sempre maggiore coscienza della non essenzialità delle forme ai fini dell'effettiva realizzazione dell'interesse sostanziale affidato alla cura dell'Amministrazione, resta pur sempre sorretta dal principio di tipicità. In questo senso, la ponderazione degli interessi da attuare è svolta dalla Pubblica Amministrazione nel rispetto dei termini e delle condizioni che sono previste nella fattispecie che regola l'esercizio del potere, costituita quest'ultima sia dalle previsioni di norme primarie, sia dalle fonti amministrative che risultino emanate a disciplina del procedimento.

Tenuto conto sia della cogenza del principio di tipicità (sul piano strettamente amministrativo), sia della natura di avviso al pubblico del bando (sul piano negoziale), le regole (formali) di procedimento sono di norma vincolanti, perché sono preordinate a consentire la speditezza e l'ordinato apprezzamento degli interessi da ponderare; inoltre, quando esse – come nel caso di specie – sono il frutto di un'autonoma volizione amministrativa, la scelta di come organizzare la procedura di formazione di una volontà negoziale da parte della PA è espressione dell'autonomia decisionale del potere esecutivo che possiede rilevanza costituzionale.

I b) In tale contesto, la fonte tipica di regolazione del procedimento (bando pubblico) può venire integrata da oneri o adempimenti di buona fede solo in presenza di elementi di oggettiva interpretazione dubbia, per risolvere la quale possa avversi riguardo allo scopo sostanziale del procedimento ed alle consuete regole in materia di responsabilità di risultati (criteri di efficacia ed efficienza, oltre che trasparenza, della PA).

Ma quando si sia in presenza di un pregetto chiaro ed inequivoco, come quello che impone la presentazione della domanda di aiuto alla Regione nel cui territorio risulti la sede legale dell'operatore economico che intende prendere parte al procedimento di finanziamento, non è possibile sostituire a tale inequivoco pregetto una diversa regola di cooperazione per quanto ragionevole tale diversa regola possa apparire, dal momento che verrebbe ad essere lesa la riserva di amministrazione nel merito delle scelte di autorganizzazione della P.A. responsabile.

I c) Sotto distinto e concorrente profilo, le regole di procedura contenute nell'avviso (tra le quali quelle che individuano le modalità di proposizione della domanda) sono di norma rivolte a creare - in un contesto di par condicio tra tutti i potenziali beneficiari della misura - le condizioni per la celere e spedita valutazione delle domande stesse (ai fini dell'individuazione del beneficiario o dei beneficiari) e per la creazione del rapporto di finanziamento, che dipende direttamente dalle modalità di presentazione della proposta.

In altri termini, l'istruttoria è di norma funzionale alla regolazione del rapporto ed all'adempimento delle obbligazioni che da esso deriveranno quali effetti del provvedimento ampliativo di ammissione dei richiedenti al beneficio oggetto della promessa a carico dell'Amministrazione.

Anche sotto questo profilo, la scelta di vincolare l'ammissibilità di una domanda di finanziamento alla corretta proposizione della relativa domanda ad un determinato soggetto (pubblico) responsabile dell'istruttoria, non appare il frutto di una (mera) decisione organizzativa (che peraltro sarebbe comunque vincolante per le ragioni sopra esposte), ma è da inquadrarsi nel novero delle norme da osservarsi per assicurare il corretto svolgimento del confronto concorrenziale tra operatori del mercato, che include anche l'onere di ciascuno di essi di assumere le conseguenze di errori o omissioni secondo i consueti principi di autoresponsabilità, alla luce della concreta diligenza esigibile. Laddove si ipotizzasse l'esigibilità di interventi correttivi o di sanatoria di errori professionali degli operatori del mercato nel confronto concorrenziale rivolto alla preferenza nell'erogazione di provvidenze pubbliche, sarebbe evidente la violazione degli obblighi di neutralità ed imparzialità della P.A. stessa.

II) Tenendo presenti questi principi di ordine generale, appare evidente che nessuna delle doglianze dedotte può trovare accoglimento.

IIa) Il primo e principale argomento di ricorso, sotteso a tutti e tre i motivi di censura (come anche riproposti nei motivi aggiunti) è fondato sulla qualificazione della fattispecie in termini di incompetenza relativa, così che viene invocato il principio di cooperazione tra amministrazione e cittadino/operatore del mercato che obbliga la prima, se adita erroneamente dal secondo, ad attivarsi per agevolare la corretta instaurazione del rapporto sostanziale.

Nel caso di specie, il procedimento (nazionale) si fonda, quanto ai progetti multiregionali, sull'istruttoria regionale in quanto si individua nella Regione competente (in forza della sede legale del richiedente) il livello di governo più prossimo all'ambito di efficacia della misura agevolativa, in evidente applicazione del principio di sussidiarietà.

II b) Non può quindi venire in rilievo l'assimilazione della fattispecie all'istituto della incompetenza relativa, quest'ultima

presupponendo la comune appartenenza di due diversi uffici ad una medesima struttura decisionale (tale per cui l'ufficio adito erroneamente può trasmettere la domanda all'ufficio competente essendo mere articolazioni di una organizzazione unitaria).

Invece, nel caso di specie, il livello territoriale “corretto” è espressione di una compiuta regola sostanziale ed essenziale, funzionale all'accertamento dei requisiti di bando secondo un criterio di prossimità fondato sull'affidamento di tale funzione ad un'Amministrazione dotata di una propria rilevanza ed autonomia costituzionale. In tal senso, il riparto di competenze nel procedimento è orizzontale (e non verticale) e discende da un modo di assetto dell'Ordinamento che costituisce il frutto di una precisa condizione di cooperazione tra Amministrazioni in attuazione delle consuete regole di riparto di competenze tra Stato e autonomie delle Regioni.

III) Ancora sul piano sostanziale, la scelta di demandare l'istruttoria alle Regioni è a sua volta preordinata ad ottenere il maggior grado di speditezza e celerità nell'attuazione della misura, come ampiamente dedotto dalla difesa della Regione Puglia (ai cui scritti è possibile rinviare sul punto). Affermare che la Regione adita erroneamente avesse l'obbligo di trasmettere la domanda alla Regione competente equivarrebbe ad introdurre un giudizio di merito sull'organizzazione della procedura che non è possibile trarre da un argomento di natura giuridico-formale in quanto si tratterebbe di introdurre una nuova e diversa regola organizzativa che non è direttamente scaturente da una fattispecie normativa attuale ed esistente. Aderire alle tesi di parte ricorrente equivarrebbe ad integrare la fattispecie normativa con una regola organizzativa nuova, frutto di una scelta processuale e non sostanziale, come tale inammissibile in un giudizio di legittimità. Peraltra, va adeguatamente valorizzato sul piano dell'efficienza del procedimento l'argomento che la difesa della Regione Puglia ha anche messo in evidenza durante la discussione della causa circa le diverse modalità di presentazione della domanda che i bandi delle Regioni Puglia e Veneto contemplano (la prima ammettendo la presentazione in via telematica, a differenza della seconda).

IV) Sul piano strettamente formale, l'argomentazione della parte ricorrente secondo la quale la “irricevibilità” della domanda sarebbe sanzione non prevista dal bando e dunque andrebbe ricostruita avvalendosi di nozioni processuali (specificatamente collegate al rispetto di termini decadenziali) presta il fianco alla facile obiezione che si tratta di un argomento puramente formale (non essendo dubbio che l'irricevibilità è una formula descrittiva di un effetto necessitato quale conseguenza dell'inosservanza di una condizione di presentazione della domanda); e che, peraltro, non è neppure necessario ricorrere ad elementi di eterointegrazione del bando per sancire la legittimità del rigetto della domanda da parte della Regione erroneamente adita.

IV a) Più precisamente, come puntualmente evidenziato dalle difese delle resistenti Regione Puglia e Ministero, l'art. 7, comma 2° del Decreto Direttoriale prevede esplicitamente che le domande di contributo “relative alla campagna 2024/2025, a valere sui fondi di quota regionale e multiregionale, devono pervenire, pena l'esclusione, agli indirizzi degli uffici delle Regioni e delle Province autonome competenti alla ricezione dei progetti”.

Non è quindi necessario ricorrere a nozioni extra procedurali per fondare sul piano testuale del bando l'inammissibilità della domanda presentata a Enti diversi da quelli competenti a provvedere, perché la fattispecie normativa composta dal decreto direttoriale e dal bando della Regione Puglia è una fattispecie compiuta e priva di lacune che possano giustificare il richiamo a nozioni esterne.

V) Peraltra, nell'avviso regionale della Puglia (art. 8, lett. “c”), è previsto che la domanda di contributo (per progetti di promozione di produzioni in almeno due Regioni, quale quello d'interesse) sia rivolta “a valere su fondi di quota regionale e su una riserva dei fondi della quota nazionale pari a 3 milioni di euro. La quota di finanziamento pro capite da parte di Ministero e Regioni non supera il 25% dell'importo del progetto presentato”: la corretta presentazione della domanda è quindi condizione non solo di istruttoria, ma anche di correlazione tra l'iniziativa da finanziare e l'appropriato stanziamento che è articolato su base (concorrente) statale e regionale (come reso palese dal prosieguo della norma, nella quale si precisa che “*I soggetti proponenti di cui alle lett. a), b), e), f) ed i) del comma 1 dell'art. 3, del Decreto Ministeriale n. 0331843 del 26/06/2023, presentano la domanda di contributo alla Regione in cui hanno la sede legale. I soggetti proponenti di cui alla lettera h) del comma 1 dell'art. 3 del Decreto Ministeriale n. 0331843 del 26/06/2023 presentano la domanda di contributo alla Regione in cui ha sede legale la mandataria. I soggetti proponenti di cui alla lettera j) del comma 1 dell'art. 3 del Decreto Ministeriale n. 0331843 del 26/06/2023 presentano la domanda di contributo alla Regione in cui ha sede legale l'organo comune o il soggetto a cui è stato conferito mandato con rappresentanza. La Regione presso la quale sono presentati i progetti multiregionali assume il ruolo di Regione capofila. Il progetto prevede la promozione delle produzioni delle Regioni in cui il soggetto proponente ha le sedi operative*”).

A tacere della circostanza (sulla quale si diffonde l'Avvocatura) secondo cui tale clausola rappresenti attuazione del D.M. 26.06.2023 (art. 5, lett. c) ciò che è evidente è che l'articolazione delle regole di presentazione delle domande di aiuto è direttamente funzionale alla sussistenza di plurime modalità di organizzazione delle iniziative di promozione, che possono avere dimensioni e contesti molto diversi tra loro.

Anche sotto questo profilo, dunque, la essenzialità del corretto approccio dell'operatore all'Amministrazione competente è percepibile senza necessità di ulteriori approfondimenti, così che l'inammissibilità o la irricevibilità della domanda presentata erroneamente alla Regione diversa da quella nella quale insiste la sede legale del richiedente diventano conseguenze necessarie della violazione del bando, senza che possa predicarsene una qualsivoglia sanatoria.

VI) Le ragioni sin qui esposte conducono a respingere anche le questioni subordinate dedotte in ordine alla pretesa illegittimità della clausola escludente per violazione delle regole di cooperazione tra Amministrazione e privato, come dedotte nei motivi di ricorso secondo e terzo.

VII) Conclusivamente, il ricorso, insieme ai suoi motivi aggiunti, è infondato e come tale va respinto, sia pure con giuste ragioni – rese palesi dall'esposizione che precede – per disporre la piena compensazione delle spese tra le parti, attesa la particolarità e novità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto come integrato dai motivi aggiunti, lo rigetta e compensa le spese.

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

(Omissis)