

# Illegittima esclusione di terreni dall'area di produzione individuata dal disciplinare di produzione DO Valpolicella

Cons. Stato, Sez. III 23 settembre 2015, n. 4465 - Romeo, pres.; Cacace, est. - Azienda Agricola Richelli Massimiliano (avv.ti Ruffo e Gattamelata) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon, Zanlucchi, Munari ed Manzi) ed a.

## **Produzione, commercio e consumo - Vino - Area di produzione individuata dal disciplinare di produzione DO Valpolicella - Esclusione - Illegittimità.**

*(Omissis)*

### FATTO

1. – L'azienda agricola odierna ricorrente impugnava dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto la nota n. 4246648/60.02.05.04.01 del 14 settembre 2011, con cui la Direzione Competitività Sistemi Agroalimentari della Giunta Regionale della Regione Veneto dichiarava che i terreni di cui alle particelle fg. 26 nn. 66 – 67 – 68 – 73 e fg. 31 n. 08 siti nel Comune di Fiumane non rientrano nell'area del disciplinare di produzione DO Valpolicella; ciò a conclusione delle verifiche tecnico-amministrative successive alla nota n. 180507 in data 15 aprile 2011 della stessa Direzione, pure impugnata, recante la medesima dichiarazione.

2. – Il T.A.R. respingeva il ricorso, rilevando come l'esclusione delle particelle catastali oggetto di ricorso dall'area descritta nell'art. 3 del disciplinare di produzione del Valpolicella Classico sia risultata da un'operazione tecnica, correttamente compiuta dalla Regione, di digitalizzazione delle aree di produzione delle uve atte all'ottenimento di vini a Denominazione d'Origine, all'ésito della quale è stato accertato che le citate particelle non rientrano nell'area di produzione individuata dal disciplinare DO Valpolicella.

“Se dunque”, secondo il T.A.R., “sulla base delle ultime verifiche, condotte con le migliori tecnologie disponibili, si è accertato che le particelle catastali in oggetto non rientrano nella zona di produzione della DOC Valpolicella, ciò significa che l'iscrizione dei vigneti del ricorrente nel catasto DO Valpolicella, avvenuta fino al 2010, è frutto di un errore e non è stata legittima”.

Il Giudice di primo grado riteneva poi non pertinente il richiamo operato dal ricorrente all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 (in quanto “non viene in questione l'annullamento o la revoca di un provvedimento amministrativo”) e recessiva la situazione di affidamento pure invocata “di fronte all'evidenza che quella situazione di vantaggio derivava da un errore”.

3. – Avverso tale decisione proponeva appello l'originaria ricorrente, chiedendone la riforma sulla base di articolate critiche alla stessa rivolte.

Questa Sezione, con sentenza n. 2680/2014, lo accoglieva, riformando la decisione del primo Giudice sotto il profilo della sussistenza del “denunciato difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati, laddove fondati sul mero, sopravvenuto, accertamento tecnico della risalente ( se pure solo oggi accertata ) estraneità delle particelle per cui è causa all'area del disciplinare omonimo, senza che risulti da essi una esauriente motivazione in ordine all'intervenuta ponderazione degli interessi” coinvolti.

4. – Per l'ottemperanza della citata sentenza e per la declaratoria di nullità del sopravvenuto provvedimento regionale prot. n. 277582 del 30 giugno 2014, propone ricorso la predetta parte.

Si è costituita in giudizio, per resistere, la Regione Veneto, che, con successiva memoria, controdeduce ed insiste per l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

Non si sono invece costituite né l'Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura (AVEPA), né Siquria Spa, entrambe ritualmente evocate.

All'ésito della chiamata e passaggio in decisione alla camera di consiglio del 29 gennaio 2015, la Sezione, con decisione n. 1227/2015, rilevato che non è “stata prodotta, né da parte della ricorrente né da parte della resistente Amministrazione regionale, copia del provvedimento impugnato e non implicando tale omissione decadenza ( v. art. 45, comma 4, c.p.a. )”, ordinava “ai fini del decidere, il deposito di detto atto unitamente ai documenti della relativa istruttoria, da effettuarsi a cura dell'Amministrazione regionale presso la Segreteria della Sezione a norma dell'art. 46, comma 3, c.p.a. entro il termine di giorni trenta dalla data di notifica ( o, se anteriore, dalla data di ricezione della comunicazione in via amministrativa ) della presente decisione”, riservando al definitivo ogni ulteriore decisione in rito, sul mérito e sulle spese.

Entrambe le parti hanno provveduto all'adempimento del predetto incombenza istruttorio.

Con memoria in data 29 giugno 2015 la ricorrente insiste sul suo “diritto ... a non vedersi reiterato un diniego basato sulle stesse motivazioni dell'atto originario oggetto di annullamento giudiziale”.

Conformemente a quanto disposto nella citata decisione interlocutoria, la causa è stata nuovamente chiamata alla camera di consiglio del 16 luglio 2015 ed ivi è passata in decisione.

### DIRITTO

1. - Deduce la ricorrente, con unico, articolato, motivo, che il provvedimento impugnato ( prot. n. 277582 del 30 giugno 2014, con il quale la Regione Veneto ha reiterato l'esclusione di vigneti di sua proprietà dalla zona del doc Valpolicella Classico ) si pone in contrasto ed in elusione della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2680/2014, passata in giudicato, di annullamento di precedente "provvedimento del tutto identico nel contenuto dispositivo", fondata sull'omessa valutazione dell'affidamento da lui riposto nei "precedenti atti amministrativi reiterati per trent'anni" ( pagg. 7 – 8 ric. ).

Rileva il Collegio che la sentenza, di cui qui si chiede l'ottemperanza, afferma in particolare:

Nel caso oggetto del presente giudizio, dunque, come si è già rilevato, la Regione ha inteso porre rimedio ad un suo precedente errore di accertamento della sussistenza del presupposto "territoriale", di cui all'art. 3 del disciplinare di produzione del 2010 ( che, si badi, non risulta aver inciso, almeno per quanto qui ne occupa, sulla delimitazione della zona di produzione rispetto al precedente disciplinare approvato con D.P.R. 1° marzo 1975 ), mediante un atto che non può che considerarsi come atto di annullamento della precedente iscrizione, che, come ammette del resto la stessa Regione, consentiva per il passato la rivendicazione, per i mappali in questione, della DOC Valpolicella.

Trattasi, va sottolineato, di un atto che, sulla base di una immutata situazione di fatto e di diritto, ha, a seguito dell'impiego di "nuove tecnologie", accertato l'insussistenza ab origine del presupposto "territoriale", a cui la legge subordina quella particolare iscrizione.

Ciò posto, se è pacifico che gli accertamenti costitutivi sono atti vincolati ( nel senso che l'Amministrazione è tenuta ad emanarli qualora risulti accertata la sussistenza dei presupposti a cui la legge subordina la loro emanazione ), non può certo dirsi che gli atti di ritiro degli stessi ( i cui effetti sono invero del tutto analoghi a quelli che derivano dai provvedimenti negoziali ) siano parimenti vincolati.

Ciò, sottolinea il Collegio, nel senso che il successivo accertamento dell'insussistenza del relativo presupposto oggettivo ( quando tale insussistenza non sia, come appunto accade nel caso di specie, sopravvenuta e quando anzi per anni l'Amministrazione, sulla base dell'originario accertamento ad essa sola riferibile del presupposto stesso poi successivamente in sede di ritiro dichiarato erroneo, abbia consentito, per quanto qui ne occupa, l'iscrizione di beni in una determinata categoria, rendendo così il titolare degli stessi partecipe di determinati beneficii, prestazioni o vantaggi derivanti dalla certificazione di qualità insita nel disciplinare di produzione ) non è di per sé (così come per qualsiasi altra ipotesi di illegittimità dell'atto amministrativo, dal momento che per gli accertamenti costitutivi il rilascio del provvedimento in mancanza di uno dei presupposti oggettivi previsti costituisce nient'altro che un'ipotesi di illegittimità dell'atto stesso per violazione di legge) elemento ostativo alla sopravvivenza nel tessuto ordinamentale dell'atto (nella fattispecie, di iscrizione) inficiato dal vizio di legittimità, dovendo l'Amministrazione in concreto valutare, in sede di procedimento di autotutela, l'affidamento degno di tutela da essa stessa ingenerato nell'interessato con la risalente iscrizione ( e con le ricadute che l'iscrizione stessa può aver determinato sulla struttura e sull'attività dell'impresa dopo che, come afferma l'appellante senza contestazioni di parte avversa, "lo stesso acquisto del fondo è stato concepito per tale produzione e dopo che la stessa P.A. ha cofinanziato con contributi pubblici l'impianto di un vigneto DO Valpolicella" ), in uno con l'interesse pubblico al ritiro dell'atto sulla base dell'intervenuto accertamento della insussistenza del presupposto oggettivo ( da prendere nel caso di specie in esame anche alla luce della considerazione che l'Amministrazione medesima per anni ha ritenuto la provenienza specifica del prodotto dei vigneti di cui si tratta non in contrasto con le qualità essenziali dei prodotti ascrivibili all'area geografica cui fa riferimento il disciplinare di produzione ); tanto senza poi pretermettere l'indispensabile valutazione del fondamentale principio, alla base degli ordinamenti giuridici democratici, della certezza del diritto, richiamato anche dalla giurisprudenza comunitaria.

Sulla base delle coordinate così definite nella sentenza de qua, è da respingere l'eccezione, sollevata dalla Regione intimata, di inammissibilità dell'esperito rimedio dell'ottemperanza ed il ricorso va accolto.

E' errata, anzitutto, l'affermazione della Regione, secondo cui oggetto del precedente giudizio di cognizione sia stata "una comunicazione" ( pag. 3 mem. del 14 gennaio 2015; più innanzi, a pag. 5, si parla invece di "certificazioni di esclusione" ) e non "un tipico provvedimento amministrativo", sì che "l'oggetto della presente controversia" sarebbe "ontologicamente diverso dal precedente".

Premesso, invero, che l'attività di ottemperanza al giudicato risente della natura della verifica giurisdizionale che si pone a monte della stessa, ch'essa ha pacificamente natura mista (esecutoria e cognitiva) e che in detta sede il giudice amministrativo può adottare una statuizione analoga a quella che potrebbe emettere in un nuovo giudizio di cognizione risolvendo eventuali problemi interpretativi che comunque sarebbero devoluti alla sua giurisdizione ( Consiglio Stato , sez. VI, 03 marzo 2008, n. 796 e, da ultimo, 3 agosto 2010, n. 5140 ), occorre in proposito osservare che la sentenza, della cui corretta esecuzione qui si tratta, ha puntualmente qualificato quella pretesa "comunicazione" come atto "di ritiro della precedente iscrizione ( risalente di oltre 30 anni ) dei vigneti di cui si tratta nello schedario viticolo per la denominazione DO Valpolicella" (pag. 4 sent.).

Ne deriva che l'oggetto del presente giudizio di ottemperanza è lo stesso del precedente giudizio di cognizione, essendo qui dedotta la violazione ed elusione del giudicato in ordine all'impugnato nuovo provvedimento regionale, solo successivamente all'instaurazione del giudizio acquisito in atti, che, nell'affermare che "l'estraneità dei terreni dall'area del disciplinare impedisce alle uve provenienti dalle ... particelle di essere inserite nello schedario viticolo come idonee all'ottenimento di vino Valpolicella a denominazione di origine ( DO )", nuovamente procede, in sostanza,

“all’annullamento ... della iscrizione per la predetta, specifica, denominazione” ( pag. 5 sentenza ottemperanda ); ciò, si badi ( v. il provvedimento in questa sede impugnato, che afferma che le aree di proprietà della ricorrente “risultano esterne all’area descritta all’articolo 3 del disciplinare di produzione del vino Valpolicella allegato al D.M.” ), sulla base della stessa ritenuta “insussistenza oggettiva del presupposto dell’inclusione dei terreni di cui si discute entro i confini della zona di produzione così come delimitati dal relativo disciplinare” ( sempre alla pag. 5 della sentenza ), posta a base del provvedimento annullato con la sentenza stessa.

Ora, occorre considerare se tale nuova effusione del potere provvedimento si ponga o meno in contrasto con il vincolo discendente dalla res iudicata, costituente limite invalicabile in sede di esecuzione.

A tal fine, premesso che ci si trova in presenza di sentenza c.d. autoesecutiva, che ha reintegrato la posizione giuridica lesa ( di tipo oppositivo ) per il semplice effetto demolitorio della stessa (annullato l’atto di ritiro, riacquista efficacia l’atto annullato), se è vero che l’annullamento per difetto di motivazione non preclude all’Amministrazione la facoltà di rinnovare il provvedimento con identico contenuto emendandolo però dai vizi che inficiavano quello precedente annullato, la accertata insufficienza nel provvedimento precedente di un idoneo percorso motivazionale comporta che la verifica della ampiezza del sentiero operativo e del margine di discrezionalità residuante in capo all’Amministrazione a séguito della statuizione giurisdizionale di annullamento (che coincide poi con il riscontro dei limiti proprii del giudizio di esecuzione rispetto all’invocato – dalla Regione – “doppio grado di giurisdizione di legittimità amministrativa”) vada compiuta sulla base dello sviluppo logico-giuridico delle argomentazioni poste a base della sentenza della cui ottemperanza si tratta.

Se, dunque, l’oggetto del giudizio di ottemperanza è rappresentato dalla puntuale verifica dell’esatto adempimento da parte dell’Amministrazione dell’obbligo di conformarsi al decisum ( che nella specie ha accertato la violazione del “diritto” dell’interessato al “giusto procedimento” secondo i canoni individuati dal giudicato, il cui rinnovo secondo tali coordinate, in caso di riesercizio della relativa facoltà di autotutela spettante all’Amministrazione, può dunque anche eventualmente portare alla sottrazione dell’utilità o del bene della vita riconosciuto in sede di cognizione a séguito del mantenimento dell’iscrizione illegittimamente annullata ), in particolare la predetta attività di verifica comporta, da parte del giudice dell’ottemperanza, un esercizio di interpretazione del giudicato, al fine di enucleare e precisare il contenuto del relativo comando, non eludibile dall’Amministrazione pur a fronte della discrezionalità, che connota la riedizione del suo potere in presenza di una decisione giurisdizionale di annullamento per difetto di motivazione.

Orbene, nel caso all’esame:

- la sentenza ottemperanda ha affermato espressamente che “il successivo accertamento dell’insussistenza del ... presupposto oggettivo [ dell’atto di accertamento costitutivo dato dall’iscrizione a carattere reale a suo tempo ammessa ] ... non è di per sé ... elemento ostativo alla sopravvivenza nel tessuto ordinamentale dell’atto” (pagg. 6-7 sent.), laddove il provvedimento impugnato, in contrasto con tale statuizione, reitera il ritiro della precedente iscrizione sulla base della “totale non sovrapposizione spaziale tra l’area di cui al D.M. 24 marzo 2010 ... e le particelle”;

- la sentenza di cognizione pone l’accento sulla non sopravvenienza di detta insussistenza ( sottolineando come “per anni l’Amministrazione, sulla base dell’originario accertamento ad essa sola riferibile del presupposto stesso poi successivamente in sede di ritiro dichiarato erroneo, abbia consentito, per quanto qui ne occupa, l’iscrizione di beni in una determinata categoria, rendendo così il titolare degli stessi partecipe di determinati beneficii, prestazioni o vantaggi derivanti dalla certificazione di qualità insita nel disciplinare di produzione”: pagg. 6-7 ), mentre il provvedimento qui impugnato ignora del tutto tale elemento, facendo solo un genericissimo riferimento ad una “precedente iscrizione dei terreni all’albo delle denominazioni”, ch’è appunto l’iscrizione annullata col provvedimento stesso e che avrebbe dunque meritato, sulla base delle vedute enunciazioni della sentenza ottemperanda, ben altra considerazione;

- la sentenza, rilevata la natura dell’iscrizione fatta oggetto di ritiro come “atto di accertamento costitutivo ad efficacia durevole” ( pag. 5 ), ha ritenuto sussistente in capo al ricorrente un “affidamento degno di tutela” ( e dunque di valutazione ), laddove il provvedimento in questa sede impugnato, in netto contrasto con tale statuizione, configura tale tutela come “eventuale” e l’affidamento stesso come “asserito”, senza tener conto del fatto che il provvedimento giurisdizionale dà ineludibilmente stabilità ( fino a rappresentare la legge del caso concreto ) all’assetto di interessi in discussione, a fronte del quale la successiva attività dovrebbe avere una funzione congiuntamente collaborativa ( anche l’Amministrazione dovrebbe avere interesse al migliore adempimento del precetto giurisdizionale ) sotto la mediazione del Giudice chiamato a dirimere ( effettivi e non potenziali né artificiosi ) contrasti sul quomodo dell’attuazione (si veda Consiglio Stato, sez. IV, 14 febbraio 2006, n. 583, ma anche Consiglio Stato, sez. VI, 30 dicembre 2004, n. 8275 e, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 03/08/2010, numero 5140 );

- nella stessa direzione si pone anche la difesa dell’Amministrazione, laddove parla di decenni di “presunta legittima appartenenza dei terreni aziendali”, mentre la sentenza ottemperanda afferma espressamente che solo all’Amministrazione era riferibile “l’originario accertamento ... del presupposto ... poi successivamente in sede di ritiro dichiarato erroneo” ( pag. 6 ) e che “l’Amministrazione medesima per anni ha ritenuto la provenienza specifica del prodotto dei vigneti di cui si tratta non in contrasto con le qualità essenziali dei prodotti ascrivibili all’area geografica cui fa riferimento il disciplinare di produzione” ( pag. 7 ); il che consente di porsi ben oltre una mera presunzione di legittimità, come del resto risulta anche dal richiamo che la sentenza opera “del fondamentale principio, alla base degli ordinamenti giuridici democratici, della certezza del diritto” ( ibidem );

- nasce poi dal giudicato la necessità che l’Amministrazione, in sede di eventuale ( questa sì “eventuale” ) riedizione del potere di autotutela, valuti, come s’è accennato, l’affidamento dell’interessato, tenendo conto del fatto che trattasi di

affidamento da essa stessa ingenerato, nonché delle “ricadute che l’iscrizione stessa può aver determinato sulla struttura e sull’attività dell’impresa dopo che, come afferma l’appellante senza contestazioni di parte avversa, lo stesso acquisto del fondo è stato concepito per tale produzione e dopo che la stessa P.A. ha cofinanziato con contributi pubblici l’impianto di un vigneto DO Valpolicella” ( pag. 7 sent. ), laddove il provvedimento della cui conformità al giudicato qui si discute ignora del tutto tali indicazioni, omettendo peraltro qualsiasi riferimento, come deduce correttamente la ricorrente, alla “storia, collocazione, insediamento della ditta”;

- l’esercizio dei poteri di autotutela viene rinnovato, ancora in contrasto col giudicato demolitorio formatosi sul precedente provvedimento, con la motivazione che “un operatore non può nutrire legittimo affidamento sul mantenimento di una situazione inesatta” (più innanzi definita ancor più incisivamente “manifestamente illegale”), omettendo del tutto di considerare, come plausibilmente lamentato dal ricorrente in linea con le motivazioni della sentenza ottemperanda, che trattasi di “affidamento che non nasce da una situazione di fatto, ma da formali e reiterati atti amministrativi” ( pag. 2 mem. );

- ancora, l’interesse pubblico al ritiro dell’atto, individuato dal provvedimento impugnato nel disposto dell’art. 92 del Regolamento ( UE ) n. 1308/2013, non viene, in contrasto con quanto stabilito nella sentenza resa nel giudizio a quo, preso in esame “anche alla luce della considerazione che l’Amministrazione medesima per anni ha ritenuto la provenienza specifica del prodotto dei vigneti di cui si tratta non in contrasto con le qualità essenziali dei prodotti ascrivibili all’area geografica cui fa riferimento il disciplinare di produzione” ( pag. 7 sent. );

- infine, il potere originario di provvedere viene rieditato ( e nello stesso senso si pongono le difese dell’Amministrazione ) sulla base di considerazioni ( “questa Amministrazione non può permettere il mantenimento di una inequivocabile posizione di vantaggio non spettante a favore di Codesta ditta ... e di cui ... ha già ampiamente beneficiato”; così la motivazione del provvedimento, ma vedasi anche la memoria difensiva dell’Amministrazione alla pag. 6 ), sostanzialmente riprodotte della motivazione della sentenza Tar annullata da questo Consiglio, quasi che sia la prima, e non invece la seconda, l’unico vero parametro di conformità dell’azione amministrativa al giudicato.

In definitiva, il ricorso per ottemperanza va accolto, con conseguente declaratoria di nullità del provvedimento impugnato.

Stante la sottolineata configurabilità dello stesso come atto di ritiro, riacquista efficacia l’atto dallo stesso annullato e cioè l’iscrizione dei vigneti di cui si tratta nello schedario viticolo per la denominazione DO Valpolicella.

2. – Le spese di giudizio, liquidate nella misura indicata in dispositivo, séguono, come di régola, la soccombenza.

*(Omissis)*