

Annullamento in autotutela dell'autorizzazione al reimpianto di un vigneto specializzato nella produzione di vino da tavola

Cons. Stato, Sez. V 13 novembre 2015, n. 5188 - Saltelli, pres. f.f.; Franconiero, est. - Coluccini (avv. Narese) c. Provincia di Siena (avv. Piochi) ed a.

Agricoltura e foreste - OCM - Provvedimento di annullamento in autotutela dell'autorizzazione al reimpianto di un vigneto specializzato nella produzione di vino da tavola.

(Omissis)

FATTO

1. I coniugi Giuseppe e Daniela Coluccini ottenevano dalla Provincia di Siena l'autorizzazione ai sensi del regolamento CE n. 1493/1999 ("relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo") al reimpianto di un vigneto dell'estensione di 14,81 ettari specializzato nella produzione di vino da tavola presso la loro azienda agricola "nuova Scopelleto", sita in Chianciano Terme, ed intestata alla società semplice Daniela e Giuseppe Coluccini, previo acquisto di tale diritto dall'azienda agricola "Del Vecchio Saverio e Muggeo Angela" di Ruvo di Puglia (determinazione provinciale del 19 febbraio 2001, n. 9906 di prot.).

2. Tuttavia, con provvedimento in data 30 settembre 2004, prot. n. 158090, la Provincia annullava in autotutela l'autorizzazione, avendo l'Ispettorato agricoltura della Regione Puglia segnalato (nota di prot. n. 723 del 2 febbraio 2004) che la ditta dante causa non risultava in realtà titolare di alcun diritto al reimpianto, contrariamente a quanto invece attestato in sede di rilascio dell'autorizzazione (con nota del 25 gennaio 2001 n. prot. 410).

3. La conseguente impugnativa proposta da questi ultimi veniva accolta dal TAR Toscana con la sentenza del 6 dicembre 2005, n. 8235, indicata in epigrafe. Il giudice di primo grado riteneva fondata ed assorbente la censura di violazione dell'art. 7 l. n. 241/1990, avendo riscontrato che il provvedimento impugnato era stato emanato senza la previa comunicazione di avvio del relativo procedimento.

4. Contro questa pronuncia proponevano appello gli stessi coniugi ricorrenti (r.g. n. 4651/2006), dolendosi del fatto che il TAR non avesse esaminato in via prioritaria le censure di ordine sostanziale, malgrado espressa richiesta in tal senso formulata nella loro memoria conclusionale.

In seguito al decesso del sig. Giuseppe Coluccini si costituiva in prosecuzione la figlia Luigina.

5. Quindi, ottemperando alla pronuncia giurisdizionale, la Provincia di Siena si rideterminava in contraddittorio con la ditta dei coniugi Coluccini, confermando tuttavia l'annullamento in autotutela dell'autorizzazione al reimpianto delle viti (provvedimento in data 15 marzo 2006, prot. n. 43525).

6. Per l'annullamento di quest'ultimo provvedimento ricorreva al TAR Toscana la società semplice Daniela e Giuseppe Coluccini.

Il giudice di primo grado rigettava questa seconda impugnativa con la parimenti indicata in epigrafe sentenza del 6 agosto 2007, n. 1648, donde un secondo appello, proposto dalla società semplice Coluccini Daniela e Coluccini Luigina, nel frattempo subentrata al defunto padre nella società medesima (r.g. n. 4947/2008).

7. In resistenza ai gravami si sono costituite per quanto di rispettivo interesse la Provincia di Siena e la Regione Toscana.

8. All'udienza del 29 settembre 2015 gli appelli sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

1. Concernendo la medesima vicenda contenziosa, gli appelli possono essere riuniti ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm. per essere decisi unitariamente.

2. In accoglimento dell'eccezione della Regione Puglia, l'appello n. 4651/2006 di r.g. deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

Ciò per la decisiva considerazione che l'atto, antecedente all'appello, con cui la Provincia di Siena ha confermato l'annullamento d'ufficio dell'autorizzazione al reimpianto del vigneto, in seguito all'annullamento giurisdizionale del primo provvedimento di ritiro, si fonda su ampie valutazioni di carattere discrezionale ed in particolare su presupposti sostanziali non vincolati dalla pronuncia del TAR.

Infatti, quest'ultima è per contro basata esclusivamente sull'inosservanza meramente procedimentale dell'obbligo partecipativo previsto dall'art. 7 l. n. 241/1990; obbligo poi adempiuto in sede di rinnovazione conseguente alla statuizione demolitoria, come si evince dalla motivazione del provvedimento.

In ragione della descritta autonomia sostanziale di quest'ultimo, l'interesse della società semplice appellante si è definitivamente trasferito su di esso, quale atto idoneo a regolare il rapporto amministrativo controverso e non suscettibile di caducazione in ipotesi di riforma della sentenza del TAR Toscana n. 8235 del 6 dicembre 2005, emergendo dunque sotto questo profilo l'inutilità della riforma di quest'ultima.

3. La società semplice Coluccini controdeduce sul punto, ritenendo nondimeno di vantare un interesse all'esame nel merito dell'appello n. di r.g. 4651/2006, in ragione del fatto che tra i provvedimenti impugnati nel primo giudizio è compresa la nota con cui la Regione Puglia ha negato che l'azienda agricola Del Vecchio, alienante il diritto al reimpianto, sia mai stata titolare dello stesso (n. 723 di prot., del 2 febbraio 2004, sopra citata).

4. Senonché l'eventuale annullamento giurisdizionale della nota in questione non determinerebbe alcun effetto caducante nei confronti del provvedimento provinciale con cui è stato confermato il ritiro dell'autorizzazione al reimpianto (determinazione in data 15 marzo 2006, prot. n. 43525, sopra citata).

5. In primo luogo perché, come correttamente rilevato nel nuovo annullamento d'ufficio, in risposta alle deduzioni difensive formulate dalla società odierna appellante nel contraddittorio procedimentale, la nota della Regione Puglia non costituisce una manifestazione di volontà a carattere provvedimentale, sulla cui base si fonda l'annullamento d'ufficio l'autorizzazione al reimpianto del vigneto, ma costituisce un'attestazione dell'insussistenza del presupposto alla base dell'originario titolo ampliativo. La nota ha dunque natura di dichiarazione di scienza, fungendo da mezzo di prova di un elemento necessario per reimpiantare il vigneto, sulla cui base la Provincia di Siena ha autonomamente espresso il proprio convincimento circa l'insussistenza del diritto acquistato dalla società odierna appellante. Convincimento che, quindi, quest'ultima ritualmente avversa mediante l'impugnazione del provvedimento finale di annullamento in autotutela, oggetto dell'appello n. di r.g. 4749/2008.

6. Inoltre perché, secondo la prospettazione della stessa società appellante, l'amministrazione avrebbe in ogni caso potuto valutare nella medesima sede provvedimentale ulteriori circostanze prima di determinarsi in autotutela, come l'affidamento maturato dalla società in seguito al rilascio dell'autorizzazione, nonché la possibilità di attingere dalla riserva di diritti di nuovo impianto spettante in base al regolamento n. 1493/1999 alla Regione Toscana (in realtà di tale circostanza si dà espressamente atto nel nuovo annullamento d'ufficio, attraverso il rinvio alla nota regionale di prot. n. 123/25273/014 del 17 novembre 2005, nella quale quest'ultima amministrazione ha escluso la possibilità di utilizzare la riserva per sanare falsi diritti al reimpianto).

7. Emerge dunque sotto entrambi i profili che il secondo annullamento in autotutela dell'autorizzazione al reimpianto delle viti non costituisce conseguenza inevitabile, non comportante la necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, della nota con cui la Regione Puglia ha comunicato che il diritto al reimpianto acquistato dalla società semplice Coluccini non è mai stato concesso alla dante causa di quest'ultima.

Non è pertanto configurabile l'eccezionale schema dell'invalidità derivata ad effetto caducante che nell'ambito di atti amministrativi connessi consente il propagarsi del vizio di quello presupposto rispetto in via automatica rispetto a quello conseguente (cfr. in questo senso, da ultimo: Sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4404; in precedenza: Sez. III, 19 dicembre 2014, n. 6174; Sez. V, 26 maggio 2015, n. 2611, 20 gennaio 2015, n. 163; Sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2116, 9 aprile 2015 n. 1782, 30 marzo 2015 n. 1652).

8. Passando quindi ad esaminare il secondo appello, deve premettersi che la determinazione provinciale con cui è stato confermato il ritiro dell'autorizzazione al reimpianto del vigneto con esso impugnata è qualificabile come annullamento d'ufficio, essendo la stessa fondata sul riscontro a posteriori dell'assenza di un necessario presupposto di legittimità per il rilascio ampliativo. Questo presupposto consiste a sua volta nell'esistenza di un diritto al reimpianto trasferibile ad altra azienda, secondo il regime del mercato vitivinicolo disciplinato dal citato regolamento n. 1493/1999.

Più precisamente, nel caso di specie l'azienda agricola Del Vecchio Saverio e Muggeo Angela non è risultata iscritta nell'elenco regionale delle aziende titolari di tali diritto. Come sopra accennato, l'assenza di quest'ultimo è stata a sua volta comunicata all'amministrazione provinciale con la più volte citata nota del 2 febbraio 2004, n. 723 della Regione Puglia, dopo che la stessa aveva invece attestato la sussistenza del medesimo presupposto con nota del 25 gennaio 2001, prot. n. 410, parimenti citata.

Su questo punto, il provvedimento qui impugnato richiama non solo la successiva comunicazione della Regione Puglia, ma anche le difese svolte dalla medesima amministrazione nel primo giudizio davanti al TAR Toscana. In esse, l'amministrazione regionale ha ribadito che la ditta dante causa non è mai stata titolare di alcun diritto al reimpianto di vigneti, non risultando alcuna iscrizione a favore della stessa nel pertinente registro regionale, e che la concessione la cui esistenza è attestata nella nota del 25 gennaio 2001, prot. n. 410, e cioè il provvedimento in data 3 dicembre 1999, prot. n. 28015, è in realtà falsa, disconoscendo pertanto l'autenticità della sottoscrizione del dirigente apparente firmatario in quanto contraffatta.

9. Al riguardo va soggiunto che in relazione a questa e ad analoghe vicende analoghe di false certificazioni relative a diritti al reimpianto di vigneti sono state avviate indagini nei confronti dei funzionari regionali coinvolti. Tranne una posizione definita dal g.u.p. presso il Tribunale penale di Bari con sentenza di patteggiamento ex art. 444 cod. proc. pen., le altre sono state dichiarate prescritte dal medesimo giudice.

10. Ritornando alla motivazione dell'annullamento d'ufficio emanato dalla Provincia di Siena, in virtù di quanto rappresentato dalla Regione Puglia esso dà atto dell'interesse pubblico consistente nella ripristino del corretto funzionamento del mercato vitivinicolo e della connessa attività amministrativa controllo del potenziale viticolo, in base alla normativa di settore, nonché sulla situazione specifica della Provincia di Siena, nella quale l'amministrazione afferma essere presenti altri 51 casi identici a quello società odierna appellante «*per un totale di ben ha. 85 di superfici vitate impiantate, ma non assistite da validi diritti di reimpianto*».

In relazione a quest'ultimo profilo, il provvedimento impugnato specifica che la situazione esistente in Provincia costituisce «*un ulteriore e autonomo motivo che induce ad annullare l'autorizzazione al reimpianto prot.n. 9906 del*

19.02.2001 perché, diversamente ai sensi dell'art. 1 della L.n. 241/1990 e degli artt. 3 e 97 Cost., dovrebbero mantenersi tutte le autorizzazioni rilasciate sulla base di diritti di reimpianto falsi e/o inesistenti; cosicché, al momento, in Provincia di Siena, si avrebbero già ben ha. 100 di superfici vitate impiantate, ma non assistite da validi diritti di reimpianto, con una conseguente e considerevole produzione vinicola eccedentaria, interessante persino prodotti di assoluto prestigio ed oggetto di specifici disciplinari quali il Brunello di Montalcino, il Chianti Classico ed il Nobile di Montepulciano».

11. Il provvedimento di autotutela impugnato ha anche considerato la buona fede della ditta Coluccini, non disponendo l'immediata estirpazione del vigneto, ma differendo l'efficacia di quest'ordine al 31 luglio 2006, onde consentire alla stessa di munirsi di valido diritto al reimpianto.

12. Tutto ciò premesso, possono innanzitutto essere esaminati congiuntamente i primi tre motivi d'appello, oggettivamente connessi, poiché imperniati sull'assunto che la Provincia di Siena non avrebbe mai fornito la prova dell'insussistenza del diritto al reimpianto acquistato dalla dante causa azienda agricola Del Vecchio, così difettando il necessario presupposto dell'annullamento in autotutela impugnato.

13. I motivi sono infondati perché il riscontro a posteriori effettuato dall'amministrazione provinciale si fonda in modo adeguato sulla base degli accertamenti compiuti dalla Regione Puglia circa la falsità del supposto diritto al reimpianto oggetto di cessione dalla medesima ditta Del Vecchio all'odierna appellante, e sul conseguente falso presupposto dell'attestazione di cui alla nota del 25 gennaio 2001, prot. n. 410, sulla cui base l'autorizzazione è stata originariamente rilasciata.

A questo riguardo, è sufficiente richiamare quanto in precedenza esposto circa il contenuto provvedimento dell'annullamento d'ufficio impugnato, ed in particolare degli elementi di prova utilizzati dalla Provincia al fine di ritenere mancante il necessario presupposto per l'autorizzazione al reimpianto in favore della ditta Coluccini, consistenti nella nota della Regione Puglia n. 723 del 2 febbraio 2004 e nella memoria difensiva che quest'ultima ha depositato davanti al TAR Toscana nel giudizio di impugnazione contro il primo annullamento d'ufficio.

14. Pertanto, diversamente da quanto deduce quest'ultima nei tre motivi in esame:

- non occorre procedere ad alcun annullamento in autotutela di cui alla determinazione autorizzativa in favore della ditta del Vecchio del 3 dicembre 1999, prot. n. 28015, come sostenuto nel primo motivo, potendo invece la Provincia di Siena autonomamente rivalutarne l'esistenza, al pari di qualsiasi altro presupposto di legittimità di un provvedimento amministrativo, come in effetti avvenuto;

- l'istruttoria e la motivazione su questo specifico punto sono immuni dalle ulteriori censure contenute nel primo motivo, dal momento che tali istruttoria e motivazione si imperniano sugli esiti dell'attività svolta dall'amministrazione dalla quale è provenuta la falsa attestazione originaria, e cioè dalla Regione Puglia, la quale, una volta emerse possibili condotte infedeli dei propri funzionari, ha accertato nel proprio registro che la ditta Del Vecchio non era titolare di alcun diritto al reimpianto;

- inoltre, sono infondate le doglianze rivolte dalla società appellante al TAR nel secondo motivo, secondo cui la falsità dell'autorizzazione sarebbe stata ricavata dagli esiti di un procedimento penale in realtà non definito con una sentenza dibattimentale di condanna nei confronti dei medesimi funzionari;

- a questo riguardo, è innanzitutto invocato in modo non pertinente l'art. 654 cod. proc. pen., il quale statuisce a date condizioni l'efficacia vincolante del giudicato penale «nel giudizio civile o amministrativo», e dunque del primo ai fini di prova nei secondi, ma non già l'efficacia del medesimo giudicato penale nei procedimenti amministrativi;

- il motivo trascura inoltre che il giudice di primo grado ha dapprima correttamente respinto l'istanza di sospensione del processo formulata dalla Regione proprio in ragione dell'autonomia rispetto ad esso del presente contenzioso ed ha quindi affermato lo stesso principio espresso da questo Collegio, e cioè che «*Rientra nei poteri dell'Amministrazione verificare l'esistenza o meno di provvedimenti da lei emanati, mentre le Amministrazioni che li prendono come presupposti devono agire di conseguenza*»;

- infine, non sono condivisibili nemmeno le deduzioni contenute nel terzo motivo secondo cui la falsificazione degli atti concernenti il diritto al reimpianto dell'azienda agricola dante causa dell'odierna appellante non sarebbe stata provata, così risultando inficiato il ragionamento del TAR che ha ritenuto non necessario annullare in autotutela il provvedimento di concessione del diritto in questione (determinazione del 3 dicembre 1999, prot. n. 28015) e la conseguente attestazione della sua esistenza rilasciata alla Provincia di Siena (nota del 25 gennaio 2001, prot. n. 410);

- per quanto detto finora non è fondata la premessa su cui si basa il motivo in esame, avendo quest'ultima amministrazione correttamente basato il proprio convincimento circa l'inesistenza del diritto al reimpianto acquistato dalla ditta Coluccini sulla base degli accertamenti compiuti dalla Regione Puglia nei confronti della dante causa di quest'ultima.

15. Residua il quarto motivo d'appello, in cui si deduce la violazione dei principi in materia di autotutela amministrativa e dell'art. 21-nonies l. n. 241/1990 (nella formulazione vigente *ratione temporis*, antecedente alle modifiche di recente introdotte dalla l. n. 124/2015, il quale impone all'amministrazione che intenda annullare in autotutela un proprio atto di farlo «*entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari*»).

16. Anche questo motivo è infondato, per cui l'appello deve essere integralmente respinto.

Decisivo al riguardo – anche in relazione alle argomentazioni sviluppate nell'udienza pubblica dal difensore degli appellanti in ordine agli omessi controlli da parte delle amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza – è il rilievo che nella diffusa motivazione a sostegno dell'annullamento d'ufficio, sopra sintetizzata, la Provincia di Siena ha

comparato l'interesse al ripristino della legalità violata con la riconosciuta situazione di buona fede della ditta Coluccini, dilazionando l'efficacia dell'ordine di estirpazione delle viti al fine di consentire alla stessa di acquisire un nuovo diritto al reimpianto per una superficie corrispondente. Infatti, da un lato l'amministrazione ha esternato le ragioni di interesse pubblico a sostegno del ritiro dell'autorizzazione al reimpianto, specificandole nella necessità di assicurare il corretto funzionamento del mercato vitivinicolo ed il rispetto della normativa comunitaria in materia, in particolare nella circoscrizione provinciale, nella quale si erano verificati numerosi casi analoghi di vigneti impiantati sulla base dell'acquisto di falsi diritti, nonché escludendo la possibilità di sanare mediante l'utilizzo della riserva regionale. Dall'altro lato, la medesima Provincia ha tenuto conto della buona fede – ed in effetti la ditta Coluccini deve ritenersi vittima di una truffa – consentendo alla stessa di regolarizzare la propria posizione acquistando altri diritti al reimpianto ed inoltre ricordando la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni subiti.

17. Pertanto, diversamente da quanto si sostiene nel motivo in esame, l'amministrazione ha tenuto conto del contrapposto affidamento in ordine alla stabilità del provvedimento autorizzativo, comparando lo stesso con il superiore interesse a ristabilire il corretto funzionamento del mercato vitivinicolo nel territorio provinciale, differendo gli effetti della rimessione in pristino onde consentire di sanare la situazione di illegittimità. Una simile soluzione costituisce inoltre il frutto di una scelta del tutto ragionevole ed equilibrata, non censurabile nell'ambito di un sindacato di legittimità quale quello consentito al giudice amministrativo nei confronti di provvedimenti costituenti tipica espressione del potere di apprezzamento discrezionale dell'amministrazione, quale quello di annullamento d'ufficio ex art. 21-*nonies* citato, se non attraverso una sostituzione in una sfera decisionale riservata a quest'ultimo.

Resta in ogni caso salva, per ritornare alle argomentazioni svolte in sede di discussione, la facoltà per la società odierna appellante di tutelare l'affidamento maturato per effetto dell'autorizzazione al reimpianto mediante lo strumento risarcitorio, ricorrendone i relativi presupposti nei confronti dei responsabili.

17. Infine, le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, in deroga al criterio della soccombenza, per la complessità delle questioni controverse e per la situazione di buona fede in cui versava la società appellante all'epoca dei fatti di causa.

(Omissis)