

## Esclusione, tra i beneficiari di un contributo regionale, delle imprese che producono vino attraverso la lavorazione delle proprie uve da parte di terzi vinificatori

T.A.R. Veneto, Sez. III 5 marzo 2020, n. 235 - Farina, pres. ed est. - (*Omissis*) Società Agricola s.s. (avv.ti Farina, Pagetta, Nicotina) c. Regione Veneto, AVEPA (avv.ti Munari, Zanon, Zampieri) ed a.

**Agricoltura e foreste - Attività di coltivazione vigneto e produzione biologica di uva - Programma nazionale di sostegno a settore vitivinicolo - Contributo regionale per investimenti effettuati da imprese agricole e aziende di trasformazione e commercializzazione del settore vitivinicolo - Esclusione, tra i beneficiari, delle imprese che producano vino «attraverso la lavorazione delle proprie uve da parte di terzi vinificatori, qualora la domanda sia volta a realizzare *ex novo* un impianto di trattamento o una infrastruttura vinicola, anche ai fini della commercializzazione».**

(*Omissis*)

FATTO

Esponde la società ricorrente – Azienda agricola -OMISSIS- società agricola s.a.s.- di svolgere, in continuità con la società individuale -OMISSIS- cui è subentrata, l'attività di coltivazione vigneto e produzione biologica di uva, provvedendo in parte, minima, alla vendita dell'uva prodotta e per la restante parte conferendo il prodotto della coltivazione ad aziende terze, le quali, sotto la direzione della conferente, si occupano dell'operazione della trasformazione dell'uva in vino.

In buona sostanza la ricorrente si limita a conferire in conto lavorazione presso terzi le uve prodotte dalla coltivazione. Afferma altresì la società istante di occuparsi anche della fase dell'affinamento del vino imbottigliato dalle ditte terze, operazione che svolgerebbe presso il proprio stabilimento, sotto la direzione di un enologo qualificato, secondo una tecnologia che non prevede la fase della "sboccatura" del vino o il suo reimpastigliamento, ma solo la "maturazione in bottiglia" del prodotto ottenuto dalla lavorazione delle uve prodotte.

Nell'ottica imprenditoriale di migliorare la propria attività, estendendola anche alle fasi di vinificazione, la ricorrente ha presentato presso l'AVEPA – Sportello unico di Padova la domanda per essere ammessa all'ottenimento del contributo regionale per investimenti effettuati da imprese agricole e aziende di trasformazione e commercializzazione del settore vitivinicolo insistenti nel territorio regionale, così come bandito dalla Regione Veneto con deliberazione della Giunta Regionale n. 22 del 15.1.2019, nell'ambito del Programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo 2019-2020.

Come risulta dalla domanda di finanziamento, la richiesta di finanziamento della ricorrente è giustificata dalla volontà di procedere all'acquisto di "botti in legno (tonneaux), vasche in cemento per lo stoccaggio del vino, una pompa peristaltica per effettuare i travasi".

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società ricorrente ha chiesto l'annullamento del bando adottato con D.G.R. del Veneto n. 22 del 15.1.2019, pubblicata in BUR n. 6 del 18.1.2019 e recante "Programma nazionale di sostegno a settore vitivinicolo – misura investimenti. Regolamento UE n. 1308/2013 art. 50. Bando biennale annualità 2019-2020. DGR/CR n. 135 del 21/12/2018" e del relativo allegato A recante "Azione A: Investimenti nelle aziende agricole vitivinicole bando biennale 2019-2020" nella parte in cui non ammette tra i beneficiari le imprese che producano vino "attraverso la lavorazione delle proprie uve da parte di terzi vinificatori, qualora la domanda sia volta a realizzare *ex novo* un impianto di trattamento o una infrastruttura vinicola, anche ai fini della commercializzazione" ai sensi dell'art. 3.1, lett. d), del DM n. 911 del 14.2.2017.

Con i motivi aggiunti successivamente depositati, assistiti da istanza cautelare, è stato impugnato il decreto del Dirigente AVEPA rep. 872/2019 del 24.4.2019, prot. 34133/2019, che ha dichiarato inammissibile la domanda presentata dalla ricorrente, chiedendo altresì l'annullamento della graduatoria regionale approvata con decreto AVEPA prot. 35312/2019 del 29.4.2019.

Parte ricorrente ha così contestato con il ricorso introduttivo, in via preventiva rispetto a quanto poi in concreto verificatosi, la previsione contenuta nel bando regionale, che ha limitato i possibili beneficiari del contributo, restringendo le ipotesi ammesse a quelle previste dalle lettere a, b e c dell'art. 3 del D.M. 14.2.2017, n. 911 del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali - "a) la produzione di mosto di uve ottenuto dalla trasformazione di uve fresche da essi stessi ottenute, acquistate o conferite dai soci, anche ai fini della sua commercializzazione; b) la produzione di vino ottenuto dalla trasformazione di uve fresche o da mosto di uve da essi stessi ottenuti, acquistati o conferiti dai soci anche ai fini della sua commercializzazione; c) l'elaborazione, l'affinamento e/o il confezionamento del vino, conferito dai soci e/o acquistato, anche ai fini della sua commercializzazione; sono escluse dal contributo le imprese che effettuano la sola attività di commercializzazione dei prodotti oggetto del sostegno"- così escludendo l'ipotesi contemplata alla lettera d),



ossia le imprese la cui attività consiste nella “*produzione di vino attraverso la lavorazione delle proprie uve da parte di terzi vinificatori qualora la domanda sia volta a realizzare ex novo un impianto di trattamento o una infrastruttura vinicola, anche ai fini della commercializzazione*”.

Ritenendo che l'attività aziendale svolta possa essere ricondotta a tale ultima categoria di beneficiari, parte istante, attesa l'immediata lesività di tale limitata previsione, ha denunciato l'illegittimità del bando, in quanto palesemente in contrasto con le previsioni di cui all'art. 3, comma 1 lettera d) del D.M. n. 911/2017, nonché con le disposizioni di matrice comunitaria di cui al regolamento UE n. 1308/2013 del Consiglio e del Parlamento europeo, nonché del regolamento delegato UE n. 2016/1149 e di esecuzione UE n. 2016/1150, oltre che per manifesta illogicità e contraddittorietà.

La previsione contenuta nel bando approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione impugnata avrebbe palesemente ed immotivatamente disatteso il dettato normativo contemplato nel Decreto Ministeriale, che, in osservanza degli indirizzi dettati dalla normativa europea richiamata, si rivolge a diverse tipologie di aziende al fine di consentirne la crescita, così da poter svolgere in autonomia tutte le fasi della filiera vitivinicola.

Nel caso di specie, considerato il principio generale per cui deve essere assicurata l'uniformità dell'applicazione delle misure incentivanti in tutto il territorio comunitario, risulta illegittimo il deliberato della Regione Veneto, che ha ritenuto di operare una limitazione alle categorie dei possibili beneficiari, escludendo quelli contemplati alla lettera d) dell'art. 3 del Decreto Ministeriale, così venendo a determinare una disparità di trattamento all'interno del territorio nazionale, ove Regioni diverse hanno invece esteso la previsione dei bandi a tutte le categorie di aziende indicate dalla normativa statale. I motivi aggiunti, depositati in data 19 giugno 2019, assistiti da istanza cautelare, sono stati quindi rivolti avverso il decreto del Dirigente AVEPA rep. 872/2019 del 24.4.2019, prot. 34133/2019, che ha dichiarato inammissibile la domanda presentata dalla ricorrente.

Le motivazioni addotte a fondamento del provvedimento di non ammissione alla graduatoria regionale della ricorrente, preceduto dal contraddittorio con l'azienda, nel richiamare i contenuti del bando e nel ribadire che risultano escluse le imprese che effettuano la sola attività di commercializzazione dei prodotti oggetto del sostegno, hanno evidenziato che la ricorrente risulta svolgere la mera attività di commercializzazione dei prodotti, senza quindi svolgere le attività previste nel paragrafo 2.2.2. dell'Allegato A alla DGR 22 del 15.1.2019, che a sua volta riprende le ipotesi individuate dalle lettere a, b e c del D.M. 911/2017.

In particolare, rilevato che la produzione vinicola dell'azienda si è attestata nel 2018/2019 su una produzione agraria di 480 quintali di uva, di cui 20 ceduti ed i rimanenti 460 consegnati in conto lavorazione a ditte terze; osservato che l'azienda usufruisce dell'esenzione dall'obbligo della tenuta del registro telematico e della registrazione delle operazioni effettuate, ne è derivata la conclusione per cui anche la prospettata (in via subordinata dalla stessa istante in sede di osservazioni) riconducibilità dell'attività svolta a quella dell'affinamento del vino, ossia in quella individuata alla lettera c) dell'art. 3 del D.M., non sarebbe riscontrabile nel caso della ricorrente, da cui il provvedimento sfavorevole all'ammissione alla graduatoria regionale.

Le doglianze sviluppate con i motivi aggiunti, oltre a ribadire e rafforzare quanto già dedotto con il ricorso introduttivo circa l'illegittimità della previsione del bando, sviluppano ulteriori argomentazioni alla luce delle ragioni poste a fondamento del provvedimento di non ammissione al finanziamento.

In particolare, richiamando quanto già manifestato all'amministrazione in sede di osservazioni al preavviso di rigetto, o meglio di non ammissibilità della domanda, la difesa istante ribadisce che l'azienda svolge attività che non si limita alla sola commercializzazione del vino, svolgendo – come ricavabile dai documenti allegati alla domanda ed in particolare alla “*Relazione descrittiva business plan*” - attività che possono pacificamente ricondursi alle ipotesi contemplate nella lettera c) dell'art. 3 del D.M. 911/17 e quindi a quelle previste dal bando: il che avrebbe consentito di ammettere ugualmente la domanda della ricorrente, a prescindere dalla denunciata illegittimità in parte qua del bando regionale.

Erroneamente AVEPA avrebbe desunto dal fatto che la ricorrente risulta compresa fra i soggetti esentati dalla tenuta del registro telematico (nella specie fra i soggetti individuati alla lettera h) del comma 4 dell'art. 2 del D.M. n. 293/2015) la conseguenza che l'impresa svolga la sola attività di commercializzazione del vino, prodotto da terzi per suo conto, in quanto, sebbene non disponga di stabilimenti propri, comunque si dedica all'attività di affinamento, che come tale è una di quelle contemplate nel bando regionale come ammissibili a contributo.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, anche per AVEPA, ribadendo la piena legittimità delle previsioni del bando, non rilevandosi alcun contrasto con la normativa comunitaria e nazionale, non essendo inibito alla Regioni operare una modulazione della distribuzione dei contributi a finanziamento delle imprese del settore vitivinicolo, salvo evidenziare con riferimento alla posizione della ricorrente che comunque, anche nel caso in cui il bando avesse contemplato tutte le ipotesi indicate dal D.M. 911/17, la tipologia di investimenti proposti non le avrebbe consentito di essere ricondotta all'ipotesi di cui alla lettera d) del D.M. 911/17, mentre per quanto riguarda la diversa eventualità di ricondurre l'attività svolta all'ipotesi di cui alla lettera c), parimenti i dati rilevati non hanno confermato l'effettivo svolgimento di un'attività ulteriore rispetto alla sola commercializzazione del vino prodotto da terzi con le uve della ricorrente.

Con ordinanza cautelare n. 299/2019 è stata respinta l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato: in sede di appello cautelare la richiesta è stata accolta, con specifico riguardo alle considerazioni attinenti la legittimità del bando



regionale, rimandando al giudice di primo grado, in sede di merito, ogni più approfondita valutazione circa la sussistenza delle condizioni per l'ammissione della ricorrente alla graduatoria.

In previsione della trattazione alla pubblica udienza, entrambe le difese hanno ribadito e confermato nelle memorie le rispettive posizioni.

All'udienza del 12 febbraio 2020, dopo ampia discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La controversia sottoposta all'esame del Collegio trae avvio, come ampiamente esposto in fatto, dalla contestata legittimità del bando con il quale la Regione Veneto ha previsto una serie di misure di sostegno al settore vitivinicolo, individuando le categorie di imprese che sarebbero state ammesse al finanziamento, previo inserimento in apposita graduatoria.

La ricorrente, impresa che è attualmente dedita alla produzione di uva, ma che non è dotata di strutture per la vinificazione, per cui provvede a cedere a ditte terze il prodotto della coltivazione affinché venga trasformato in vino, ha contestato la legittimità della previsione del bando regionale nella parte in cui non ammette tra i beneficiari le imprese che producano vino "attraverso la lavorazione delle proprie uve da parte di terzi vinificatori, qualora la domanda sia volta a realizzare ex novo un impianto di trattamento o una infrastruttura vinicola, anche ai fini della commercializzazione" ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) del DM n. 911 del 14.02.2017.

Parte istante ha ritenuto tale mancata previsione immediatamente pregiudizievole dei propri interessi, in quanto, se la Regione avesse diversamente disposto e quindi rispettato nella sua integralità le previsioni dettate dal D.M. 911/17, sarebbero state incluse fra i soggetti possibili beneficiari anche le imprese di cui alla richiamata lettera d) del primo comma dell'art. 3, il che avrebbe consentito anche alla ricorrente di aspirare alla collocazione utile in graduatoria, essendo l'attività svolta e la tipologia di investimento prospettato nella domanda di partecipazione riconducibile proprio all'ipotesi contemplata dalla lettera d).

Presentata comunque la domanda, AVEPA ha quindi disposto, con il decreto dirigenziale oggetto dei motivi aggiunti, la non ammissione della azienda ricorrente, rilevando, quanto alla mancata inclusione fra i possibili beneficiari delle imprese di cui alla lettera d) dell'art. 3 del D.M. 911/17, di non avere alcun potere di disapplicazione delle disposizioni contenute nel bando, in quanto *lex specialis* contenente prescrizioni vincolanti per l'amministrazione procedente e per i soggetti che intendono accedere ai contributi; precisando, quanto alla mancata ammissione della ricorrente, anche in relazione alla riconducibilità della medesima all'ipotesi di cui alla lettera c) del D.M. 911/17, espressamente contemplata nel bando regionale, che, a seguito dell'istruttoria effettuata e per le considerazioni espresse in merito, l'impresa non poteva comunque essere ammessa alla graduatoria, essendo l'attività svolta riconducibile alla sola commercializzazione del prodotto vinificato ed imbottigliato da terzi, risultando esclusa anche la sussistenza dello svolgimento dell'attività di affinamento.

Ritiene il Collegio che il ricorso e i motivi aggiunti non siano meritevoli di accoglimento per le seguenti considerazioni. Come osservato in sede cautelare la domanda presentata dalla società ricorrente risulta finalizzata ad ottenere un contributo per finanziare l'acquisto di "*botti in legno (tonneaux), vasche in cemento per lo stoccaggio del vino, una pompa peristaltica per effettuare i travasi*".

La lettera d) dell'art. 3, comma 1 del D.M. 911/17 prevede fra i possibili beneficiari degli aiuti anche le ditte che svolgono l'attività di "produzione di vino attraverso la lavorazione delle proprie uve da parte di terzi vinificatori, qualora la domanda sia volta a realizzare ex novo un impianto di trattamento o una infrastruttura vinicola, anche ai fini della commercializzazione".

Orbene, stante quanto espressamente dichiarato dalla ricorrente, anche negli scritti difensivi, l'azienda non risulta allo stato dotata di alcuna struttura dedicata alla trasformazione dell'uva prodotta in vino, tanto è vero che la medesima ditta ha avanzato altra richiesta di finanziamento regionale per poter realizzare una propria cantina, ove svolgere tutte le attività della filiera vitivinicola.

In realtà, stante quanto dichiarato nella relazione allegata alla domanda, la ricorrente si dedicherebbe alla conservazione del vino imbottigliato da terzi, dedicandosi alla sola attività di affinamento, secondo le particolari modalità dichiarate, ossia senza la fase della "sboccatura" del vino o il suo reimpastigliamento, ma solo con la maturazione in bottiglia.

Ritenuto – come già anticipato in cautelare – che risulta preliminarmente necessario valutare se effettivamente, nell'ipotesi in cui il bando avesse ricompreso fra i possibili beneficiari anche i soggetti indicati nella lettera d) dell'art. 3, comma 1 sopra richiamato, la posizione della ricorrente sarebbe stata riconducibile a tale previsione, le conclusioni non portano a ritenere che effettivamente la ricorrente potesse aspirare ad essere ammessa a contributo anche laddove il bando avesse contemplato tutte le ipotesi individuate dal decreto ministeriale.

L'indicazione data nella domanda di ammissione della tipologia di materiali e strutture che si intendono acquistare mediante il contributo regionale non appaiono invero riconducibili alla realizzazione "ex novo" di "un impianto di trattamento o una infrastruttura vinicola, anche ai fini della commercializzazione", riducendosi all'acquisto di singoli elementi che, tuttavia, non possono essere ricondotti alla previsione normativa.

In buona sostanza, anche senza particolari approfondimenti tecnici, il solo acquisto di botti in legno, di vasche in cemento o di una pompa peristaltica, non appare riconducibile all'avvio di un impianto di trattamento o di una infrastruttura vinicola: se lo scopo della previsione è quello di consentire l'avvio di una nuova struttura per consentire a chi non è attualmente in grado di trasformare in proprio le uve prodotte in vino, quanto prospettato dalla ricorrente non appare idoneo a giustificare l'ammissione a contributo, anche laddove il bando avesse contemplato tutte le ipotesi indicate nel decreto ministeriale.

Ne consegue che l'eventuale accoglimento delle censure dedotte avverso il bando con il ricorso introduttivo non determinerebbe alcun effetto utile per la ricorrente.

Deve, tuttavia, essere valutato, sotto ulteriore e diverso profilo, il provvedimento di non ammissione, oggetto dei motivi aggiunti, nella parte in cui comunque ha ritenuto di non ammettere la ricorrente sul presupposto che la stessa non possa essere inclusa neppure nell'ipotesi contemplata nella lettera c) del D.M. 911/17, come parimenti prevista nel bando regionale.

Sostiene parte ricorrente che il provvedimento di non ammissione sarebbe illegittimo, in quanto l'azienda -OMISSIS- si dedicherebbe all'attività di affinamento del vino e per questo rientrerebbe in ogni caso nell'ipotesi della lettera c), che prevede fra i possibili beneficiari le aziende che effettuano *“l'elaborazione, l'affinamento e/o il confezionamento del vino, conferito dai soci e/o acquistato, anche ai fini della sua commercializzazione; sono escluse dal contributo le imprese che effettuano la sola attività di commercializzazione dei prodotti oggetto del sostegno”*.

Sullo specifico punto il provvedimento assunto da AVEPA fa leva sugli accertamenti effettuati, dai quali è risultato che la ricorrente risulta essere soggetto esentato dalla tenuta del registro in forma dematerializzata dei registri nel settore vitivinicolo ai sensi dell'art. 1-bis, comma 5 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni con L. n. 116/2014.

In particolare – come peraltro confermato dalla stessa ricorrente – l'azienda risulta esentata da tale obbligo in quanto riconducibile all'ipotesi di cui alla lettera h) dell'art. 2 del D.M. n. 293/2015, in forza del quale non sono obbligati alla tenuta del registro telematico *“i soggetti che non dispongono di stabilimenti e che detengono, presso i propri depositi, per la successiva rivendita all'ingrosso o al minuto, esclusivamente prodotti vitivinicoli confezionati da terzi, compresi coloro che hanno fatto imbottigliare, oppure che hanno fatto vinificare o produrre ed imbottigliare, da terzi per loro conto, a partire da prodotti vitivinicoli propri o acquistati”*.

Ciò ha indotto l'amministrazione ad escludere anche lo svolgimento dell'attività di affinamento, non avendo la società alcun elemento utile a comprovare lo svolgimento di detta attività.

In realtà, ciò che risulta confermato dalla stessa ricorrente è l'assenza di un proprio stabilimento e la detenzione presso il proprio deposito del vino imbottigliato da terzi: queste sono le uniche attività che la ricorrente ha confermato di svolgere e che hanno giustificato l'esenzione dalla tenuta del registro dematerializzato.

Ma se questa è la situazione di fatto, delle due l'una: se non ha stabilimenti e se l'attività è di mero deposito del vino imbottigliato, risulta carente anche della diversa attività di affinamento, benchè si sostenga che le modalità con le quali tale attività verrebbe svolta non implicano la “sboccatura” del vino o il suo reimbottigliamento.

In realtà, in assenza di altri elementi se non la mera dichiarazione dell'esperto circa le tecniche di affinamento del vino e la supervisione che questi opera più in generale sulle attività svolte da terzi con le uve prodotte dalla ricorrente, risulta coerente la conclusione cui è giunta l'amministrazione, ossia che la ricorrente non svolga altro che l'attività di deposito del vino imbottigliato in attesa della sua commercializzazione, così incappando nella limitazione prevista dalla stessa lettera c), che non ammette le aziende che si occupano della sola attività di commercializzazione del vino.

Per tutte le considerazioni sin qui svolte è possibile concludere per il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.

Considerata la peculiarità delle questioni trattate può essere disposta la compensazione delle spese di lite.

*(Omissis)*