

# Istanza di autorizzazione ad effettuare nuovi impianti di viti nel quadro dei PMM finalizzata alla messa a dimora di un nuovo impianto di viti destinato alla produzione della DOC Valpolicella riferita ad una normativa già abrogata

Cons. Stato, Sez. III 28 febbraio 2023, n. 2046 - Corradino, pres.; Pescatore, est. - Fratucello (avv.ti Ruffo e Beghini) c. Regione Veneto (avv.ti Londei, Manzi, Zanlucchi, Zanon) ed a.

**Agricoltura e foreste - Autorizzazione ad effettuare nuovi impianti di viti nel quadro dei PMM finalizzata alla messa a dimora di un nuovo impianto di viti destinato alla produzione della DOC Valpolicella - Istanza inoltrata facendo riferimento ad una normativa già abrogata - Inammissibilità.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Con istanza presentata alla struttura periferica di AVEPA di Verona e protocollata in data 19 giugno 2012, n. 57902, il dott. Fratucello Antonio ha chiesto il rilascio della “*autorizzazione ad effettuare nuovi impianti di viti nel quadro dei PMM*” - ai sensi del Reg. CE n. 822/87, art. 6, p. 2, terzo trattino del Reg. CE n. 2328/91 e della DGR n. 945/96 - finalizzata alla messa a dimora di un nuovo impianto di viti destinato alla produzione della DOC Valpolicella per un totale di ha 17,27 ubicate nel Comune di Verona.

2. L’istanza è stata inoltrata “*nel quadro dei PMM ex DGR 945/96 reg CEE 822/87 art. 6, CEE 2328/91 ora per allora*”, ovvero facendo riferimento ad una normativa già abrogata.

3. Ritenendo giuridicamente impossibile accogliere ed istruire un’istanza in applicazione di una normativa abrogata da oltre dodici anni, con nota raccomandata A/R, prot. n. 328500 del 16 luglio 2012 l’allora competente Direzione regionale Competitività Sistemi Agroalimentari ne ha comunicato l’inammissibilità, motivando che “*peraltro in materia non sono ammissibili domande ora per allora*”.

4. Avverso tale nota il dott. Fratucello ha dapprima proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; quindi, in esito all’atto di opposizione per trasposizione ex art. 10 del D.P.R. n. 1199/1971 notificato dall’Amministrazione regionale, ha coltivato il giudizio innanzi al Tar Veneto, giudizio conclusosi con la sentenza reiettiva n. 204 depositata il 23 febbraio 2016.

5. Nella motivazione della pronuncia si evidenzia che:

-- “*il regime dei Piani di Miglioramento Materiale (PMM) di cui al combinato disposto del Reg. CE n. 822/87 (che ha istituito l’organizzazione del mercato vitivinicolo) e del Reg. CE n. 2328/91 (relativo al miglioramento dell’efficienza delle strutture agrarie), ha cessato la propria efficacia con l’abrogazione dei succitati regolamenti: a partire dal 1999 con l’adozione del Reg. CE n. 1493/99 per quanto riguarda il settore vitivinicolo, mentre per quanto riguarda gli interventi finanziari, cioè i PMM, il sistema è stato completamente rivisto con il Reg. CE n. 1257/99 relativo al sostegno per lo sviluppo rurale sostenibile, di talchè la concessione di diritti di nuovo impianto è radicalmente cambiata rispetto precedente periodo di programmazione*”;

-- “*la fattispecie prevista dall’abrogato Reg. CE n. 822/87, art. 6, p.2, terzo trattino, invocata nell’istanza dell’odierno ricorrente - che contempla ipotesi di concessioni di autorizzazioni di nuovi impianti in deroga rispetto a quanto stabilito dal comma precedente del medesimo articolo - non è stata più ripresa dalla successiva normativa di settore, la quale ha, invece, introdotto altre ipotesi, altri criteri ed altre metodologie per la concessione e la realizzazione nuovi impianti di viti*”;

-- “*E’ peraltro evidente che l’amministrazione non avrebbe in alcun modo potuto deliberare l’istanza sulla base di una disciplina non più in vigore, perché altrimenti avrebbe reso esecutive disposizioni non più efficaci e contrastanti con quelle sopravvenute, con totale alterazione della programmazione dello sviluppo rurale nel settore vitivinicolo in ambito regionale*”;

-- “*solo per completezza il Collegio osserva che se per ipotesi l’amministrazione, pur a ciò non tenuta, avesse valutato la domanda in questione, di autorizzazione ad effettuare nuovi impianti di viti, alla stregua della normativa di settore vigente al momento della presentazione della stessa (cioè, in assenza di altre indicazioni da parte del ricorrente, il Reg. CE n. 1698/05 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR), avrebbe dovuto comunque dichiararla inammissibile per mancanza dei requisiti previsti, primo fra tutti quello dell’età (inferiore ai 40 anni) previsto dall’art. 22 del Regolamento citato*”;

-- “*Insomma, non risulta imputabile all’amministrazione alcuna negligenza, né alcuna eccessiva rigidità o alcun vuoto*



*formalismo, nell'istruttoria e nella decisione della pratica in oggetto. Per tali ragioni, il quarto motivo, con il quale si sono lamentati i vizi di eccesso di potere e di difetto d'istruttoria e di motivazione, non può meritare positivo apprezzamento*";

-- *"Infine, quanto ai vizi relativi alla mancata comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento e del preavviso di rigetto, dedotti da parte ricorrente con i primi due motivi, vi è da osservare che, attesa la natura vincolata del provvedimento adottato, che non avrebbe potuto avere diverso contenuto, ai sensi dell'articolo 21- octies, comma 2, della l. n. 241 del 1990, tali omissioni non comportano conseguenze invalidanti sul provvedimento"*.

6. L'odierno appellante chiede in questa sede l'annullamento della sentenza n. 204/2016 del Tar Veneto formulando un unico articolato motivo con il quale, in sintesi, sostiene che il Giudice di prime cure avrebbe erroneamente omissso di valutare i primi due motivi del ricorso di primo grado concernenti l'asserita violazione delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo di cui agli artt. 7, 8, 10 e 10-bis della Legge n. 241/1990.

6.1. A dire dell'appellante il procedimento non poteva dirsi segnato da un esito vincolato in quanto, pur a fronte dell'intervenuta abrogazione della normativa richiamata nell'istanza, l'Amministrazione regionale - apprezzata la scusabilità del ritardo nel quale era incorso il richiedente a causa delle drammatiche vicissitudini di salute che lo avevano riguardato - avrebbe dovuto prendere in esame il caso facendo applicazione della disciplina di cui al sopravvenuto Regolamento CE n. 1234/2007 e, quindi, invitando la parte ad interloquire sul punto e a fornire i documenti occorrenti a precisare/correggere l'istanza al fine di superare l'asserito contrasto con la normativa vigente.

6.2. Il mancato esercizio di questi poteri integrerebbe il vizio di carenza di motivazione e di istruttoria del provvedimento impugnato in primo grado, così come la sua omessa considerazione vizierebbe la sentenza impugnata per violazione dell'art. 112 c.p.c..

7. La Regione Veneto ha replicato alle deduzioni avversarie ribadendo la correttezza del percorso logico seguito dal giudice di primo grado.

8. La causa, in assenza di istanze cautelari, è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 9 febbraio 2023.

9. L'appello non può trovare accoglimento.

9.1. E' infondato e va disatteso, innanzitutto, l'assunto centrale sul quale esso fa perno, secondo il quale l'amministrazione ricevente avrebbe dovuto procedere ad una riqualificazione e successiva integrazione della domanda presentata dal dott. Fratucello, riconducendola entro i corretti binari di un inquadramento giuridico compatibile con la sua positiva valutazione.

9.2. Questo intervento di "ortopedia correttiva" avrebbe dovuto compiersi attraverso una valutazione della domanda "ora per allora", motivata dallo scusabile ritardo nel quale era incorso il richiedente; quindi, attraverso una applicazione dei parametri normativi aggiornati ed una successiva integrazione degli elementi documentali mancanti, ovvero mediante un massiccio intervento di soccorso istruttorio conseguente alla comunicazione dei motivi ostantivi.

9.3. Una simile impostazione appare innanzitutto contraddittoria nella parte in cui, da un lato, invoca la retrodatazione della domanda ai fini della valutazione di sussistenza dei requisiti (in particolare di quelli anagrafici) del Sig. Fratucello per la partecipazione al bando per l'assegnazione dei diritti di impianto; dall'altro, assume che l'amministrazione avrebbe dovuto fare applicazione non già della normativa abrogata, ma di quella vigente alla data di presentazione della domanda (19 giugno 2012). L'ipotesi di una siffatta disarticolazione temporale dell'ordine di trattazione dell'istanza e di una conseguente duplicazione dei suoi contenuti e passaggi istruttori sfugge, tuttavia, ad un percorso normativo plausibile e giuridicamente coerente con i principi vigenti, in particolar modo se si tiene conto di quanto rilevato dall'amministrazione circa il fatto che, nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, sono state introdotti "altre ipotesi, altri criteri ed altre metodologie per la concessione e la realizzazione nuovi impianti di viti" di talché "la concessione di diritti di nuovo impianto è radicalmente cambiata rispetto precedente periodo di programmazione".

9.4. Appare travisante e impropria, in secondo luogo, anche l'assimilazione che l'appellante compie tra la doverosa funzione dialogante e collaborativa che l'amministrazione è chiamata a svolgere nel corso della fisiologica dialettica procedimentale, e un presunto ruolo di supplenza al quale la stessa dovrebbe acconciarsi per rimediare alle lacune - sinanche strutturali - delle petizioni a lei rivolte dal soggetto privato.

9.5. Esprimendosi su una fattispecie analoga a quella qui in esame, ovvero sul tema della possibile "riqualificazione" della domanda che il privato rivolge alla pubblica amministrazione, l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio - con argomenti traslabili anche al caso di specie - ha chiarito che il riferimento contenuto nella petizione privata ai soli presupposti di una certa fattispecie giuridica non preclude all'ufficio ricevente di esaminarla anche sotto il profilo di una fattispecie contermini e alternativa alla prima: ma ciò solo "laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il (secondo n.d.r. ) profilo" e "salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto" (Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2020, § 8.4 e ss.).

9.6. Certamente esiste, dunque, un principio di minor aggravio possibile che gioca a favore del superamento di "inutili formalismi e appesantimenti procedurali" e del perseguimento di un risultato utile e di effettiva soddisfazione dell'interesse del privato.

Questo sforzo di superamento della ridondanza formale presuppone, tuttavia, che la domanda del privato si presti ad una

doppia e alternativa qualificazione, ovvero che non faccia “*riferimento in modo specifico e circostanziato*” ad una specifica disciplina ma si muova “*sull’incerto crinale*” delle due fattispecie alternativamente invocabili e, comunque, contenga gli elementi contenutistici utili al duplice inquadramento.

9.7. Il caso qui in esame sfugge ai canoni testé segnalati, poiché la domanda del ricorrente per sua stessa ammissione faceva riferimento esclusivo ad una disciplina abrogata, non enunciava la sussistenza dei presupposti aggiornati alla nuova normativa e, comunque, per poter essere ricondotta alla normativa vigente avrebbe richiesto una integrazione di elementi istruttori mancanti.

9.8. Peraltro, l’appellante non confuta il passaggio della motivazione di primo grado nel quale si spiega che “*se per ipotesi l’amministrazione, pur a ciò non tenuta, avesse valutato la domanda in questione, di autorizzazione ad effettuare nuovi impianti di viti, alla stregua della normativa di settore vigente al momento della presentazione della stessa (cioè, in assenza di altre indicazioni da parte del ricorrente, il Reg. CE n. 1698/05 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR), avrebbe dovuto comunque dichiararla inammissibile per mancanza dei requisiti previsti, primo fra tutti quello dell’età (inferiore ai 40 anni) previsto dall’art. 22 del Regolamento citato*”.

9.9. Le considerazioni che precedono inducono a confermare la correttezza della soluzione accolta dal Tar tanto nella parte in cui ha riconosciuto l’infondatezza (inammissibilità) dell’istanza avanzata dal ricorrente e la sua non emendabilità da parte dell’amministrazione; quanto nella parte in cui ha ritenuto non rilevante, sul piano della invalidazione del diniego, l’omissione delle garanzie partecipative.

Quest’ultima statuizione è derivata da una condivisibile applicazione dell’art. 21- octies la quale si giustifica, oltre che nei casi in cui il contenuto dell’atto sia vincolato, anche nelle ipotesi in cui, pur a fronte del carattere discrezionale dell’atto, sia raggiunta la prova della sua concreta e sostanziale non modificabilità contenutistica (*ex multis* Cons. Stato, Sez. III, n. 2819 del 2016).

10. Per quanto esposto, l’appello va respinto.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti tra la parte appellante e la Regione Veneto.

12. Tenuto conto del tenore delle difese in atti possono invece essere compensate nei rapporti con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

(*Omissis*)