

Giurisprudenza

Data udienza 20 dicembre 2018

Integrale

Vino - Commercializzazione - Sanzioni amministrative - Controversie

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale
Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9087 del 2015, proposto da Ma. Vi. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Gi. Ca. Di Gi., con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza (...);

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Sezione Seconda n. 7775/2015, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2018 il Cons. Giorgio Calderoni e uditi per le parti gli avvocati Gi. Ca. Di Gi. e l'Avvocato dello Stato Ca. Ma. Pi.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La vicenda dedotta in giudizio può essere così sintetizzata:

- in data 4/7/2007, la S.r.l. Ma. Vi. (in seguito anche solo Ma.) comunicava al Ministero delle Politiche Agricole

Alimentari e Forestali - Ispettorato Repressioni Frodi di Bari l'erroneo ed involontario travaso di circa 4.250 ettolitri di vino da tavola rosso in un silos individuato col n. 86, contenente già 7.000 ettolitri di vino da tavola bianco;

- in data 23/7/2007 l'Ispettorato, ritenendo che la miscelazione del vino da tavola rosso col vino da tavola bianco con conseguente perdita delle caratteristiche di vino da tavola, rientrasse nella disciplina di cui all'art. 42, comma 6 Reg. C.E. n. 1493/1999, procedeva (cfr. verbale n. 2007/1174) a sequestro amministrativo ex art. 13 L. 689/1981 dell'intero quantitativo giacente nel silos n. 86;

- dopodiché, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali-Ispettorato Centrale per il Controllo della qualità dei prodotti Agroalimentari in Roma ordinava in data 9/8/2007 "il dissequestro del detto quantitativo di hl. 11.250 di vino rosso, giacente presso lo Stabilimento vinicolo della ditta Ma. Vi. Srl sito in Orta Nova (FG) Via Carapelle km. 1.700 posto sotto vincolo cautelare con il citato verbale di sequestro amministrativo n. 2007/1174 del 23/7/2007 a condizione che lo stesso previa denaturazione con la prevista sostanza rivelatrice venga avviato alla distillazione senza la possibilità di beneficiare di alcuna forma di aiuto";

- successivamente, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali-Laboratorio di Salerno Reg. Uff. certificava il 10/10/07 che "tale campione (Vino da tavola non IGT rosso), in base alle analisi eseguite, risulta regolare";

- per la dichiarazione di nullità delle condizioni apposte nel provvedimento di dissequestro e per il risarcimento dei danni subiti, la S.r.l. Ma. Vi. conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale Civile di Roma il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

- con sentenza n. 5764 del 21.3.2011, il Tribunale Civile di Roma-Sez. H dichiarava il difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario;

- la S.r.l. Ma. Vi. riassumeva il giudizio dinanzi al TAR del Lazio-Sez. II ter che, con sentenza n. 7775 del 3.6.2015, ha respinto il ricorso.

2. Queste le motivazioni della citata sentenza:

* l'azione proposta deve essere qualificata, al di là del nomen iuris utilizzato, come azione di annullamento che scontava il termine perentorio di 60 giorni decorrente dalla notifica del provvedimento (9.8.2007), mentre il giudizio dinanzi al tribunale civile di Roma è stato introdotto nel 2009, per cui l'impugnazione risulta tardiva;

* la medesima domanda di annullamento sarebbe inammissibile per violazione del ne bis in idem, essendo già stata presentata sotto forma di opposizione alla ordinanza ingiunzione davanti al Tribunale di Foggia, sezione staccata di Cerignola, che ha dichiarato la sussistenza della giurisdizione amministrativa, con sentenza n. 184/2008, passata in giudicato;

* né potrebbe essere invocato, in presenza di una sentenza che aveva già dichiarato la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, l'errore scusabile per l'incardinamento di un secondo giudizio sempre dinanzi al giudice civile;

* la domanda risarcitoria è invece tempestiva, in quanto proposta entro il termine di prescrizione quinquennale, per cui deve procedersi all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento lesivo, sia pure in via meramente incidentale ai soli fini dell'esame della domanda risarcitoria;

* la suddetta domanda risarcitoria viene, tuttavia, respinta non ravvisandosi siffatta illegittimità, in quanto:

- il primo motivo di ricorso (l'art. 19 della legge n. 689/1981 consentirebbe solo di disporre il dissequestro, ma non anche l'apposizione di condizioni) non è fondato perché "la condizione che accompagna il provvedimento di dissequestro, va intesa come autonomo atto amministrativo che, in occasione del disposto dissequestro, semplicemente chiarisce, in applicazione della normativa comunitaria, quali sono gli usi che la ricorrente può fare del vino tagliato";

- il secondo motivo (violazione dell'art. 42, comma 6, del Reg. CE 1493/1999 e dell'art. 34 del Reg.

CE n. 1622/2000, in quanto dette norme non impedirebbero il taglio di vino bianco con vino rosso di per sé, ma porrebbero solo il divieto di utilizzare il prodotto di tale taglio come vino da tavola e non già per la produzione di vino frizzante, spumante, aceto di vino) è parimenti infondato, poiché il citato art. 42, comma 6 espressamente prevede che il taglio di vino da tavola bianco con vino da tavola rosso non può produrre vino da tavola e, se è vero che lo stesso articolo prevede una deroga a tale divieto "in taluni casi da determinare", in tali casi rientrerebbe solo la procedura tradizionale spagnola (la c.d. miscela) di tagliare i vini bianchi con i rossi (pratica originariamente prevista all'art. 36 del Reg. della Commissione n. 1622/2000, ora, peraltro, non più autorizzata);

- l'ulteriore censura della ricorrente [secondo la quale l'unico divieto posto dalla normativa comunitaria riguarderebbe la qualificazione del prodotto ottenuto dalla miscelazione effettuata (involontariamente) dalla ditta Ma. come vino da tavola, il che non ne avrebbe impedito l'utilizzazione per la produzione di vino frizzante, spumante o aceto di vino] sarebbe stata proposta in via meramente ipotetica, giacché non vi sarebbe prova alcuna che la ricorrente intendesse effettivamente procedere alla produzione di vini frizzanti, spumanti o di altro genere assimilato.

3. Nell'atto di appello, depositato il 3.11.2015, Ma. deduce avverso la sentenza n. 7775/2015 i seguenti motivi:

I) integrando un elemento accidentale dell'atto amministrativo la condizione non può, per sua natura, costituire un autonomo atto amministrativo ed essa è nulla perché l'art. 19 della L. n. 689/1981 non consente all'Amministrazione di apporre condizioni al dissequestro, prevedendo soltanto l'accoglimento dell'istanza, ovvero il suo rigetto e l'Amministrazione ha esercitato un potere non attribuito da alcuna norma;

II. l'art. 42, paragrafo 6 del Regolamento CE n. 1493/1999 al primo comma prevedeva soltanto che il taglio di vino da tavola bianco con vino da tavola rosso non poteva produrre vino da tavola: dunque non era vietato il taglio di per sé, espressamente ammesso, bensì era prevista una limitazione di utilizzazione del prodotto che derivava da tale miscelazione, il quale non poteva essere utilizzato come vino da tavola. Peraltro il secondo comma del paragrafo 6 dell'art. 42 del Reg. CEE n. 1493/99 precisava che: "Questa disposizione non osta tuttavia, in taluni casi da determinare, al taglio di cui al primo comma, purché il prodotto ottenuto abbia le caratteristiche di un vino da tavola rosso": e il laboratorio ministeriale di Salerno ha accertato che il prodotto era regolare. Inoltre la nuova normativa di cui al Regolamento CE n. 606/2009 confermerebbe all'art. 7 la liceità del taglio, definendolo quale miscelazione di vini di diverse provenienze o appartenenti a categorie diverse di vino tra le quali "a) il vino rosso, il vino bianco nonché i mosti o i vini da cui si possa ottenere una di queste categorie di vino"; e l'unica esclusione di utilizzazione è la produzione di vino rosato;

III. sarebbe erronea l'affermazione della sentenza in ordine alla non dimostrata volontà della Ma. di procedere alla produzione di vini frizzanti o simili, perché nel ricorso per riassunzione al Tar Lazio la Ma. aveva dedotto (secondo motivo) che "il prodotto ottenuto dalla suddetta miscelazione effettuata erroneamente dalla Ma. Vi. ben poteva essere utilizzato per il vino spumante, vino frizzante, l'aceto di vino"; e altrettanto aveva dedotto nella memoria difensiva e in quella di replica: invero, nella memoria difensiva, quantificando il danno in 300.000 euro, aveva precisato che in caso di accoglimento del ricorso e possibilità di conferimento del vino per la produzione di spumante o in acetificio il danno si sarebbe ridotto a 230.000 euro (300.000-70.000);

4. In data 23.11.2015, Ministero appellato ha depositato memoria in cui:

- eccepisce l'inammissibilità della domanda avversaria per violazione del principio del ne bis in idem, in quanto la sentenza del tribunale di Foggia sez. staccata di Cerignola n. 184/08 del 16/10/2008, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo che l'impugnazione della ordinanza n. 15288 del 9/08/2007 (con cui era apposta la condizione oggetto di contestazione del presente giudizio) dovesse esser proposta innanzi al giudice amministrativo, restando esclusa la proponibilità dell'opposizione innanzi al tribunale, ai sensi della L. 689/1981, di applicazione ai soli casi di ordinanza ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria o di confisca; viceversa, Ma. ha riproposto tale domanda al Giudice ordinario (Tribunale di Roma) che poi ha declinato la giurisdizione e ha rigettato l'eccezione di violazione del ne bis in idem perché in quella sede non era stata depositata la sentenza di Foggia-Cerignola passata in giudicato;

- nel merito sostiene che le norme di cui alla L. 689/81 (invocate da controparte, secondo la quale la p.a. non poteva disporre il dissequestro del vino tagliato e contestualmente disporre un limite alla sua

commercializzazione), devono essere integrate con la normativa comunitaria, che, in ipotesi di vino tagliato, limita la commercializzazione del prodotto, mentre i casi di cui alla deroga prevista dall'art. 42 comma 6 non risultano individuati né dalla normativa comunitaria, né da quella nazionale;

- l'art. 43 del Reg. Cee n. 1622/2000 contenente alcune modalità di applicazione del Reg. Cee n. 1493/99 prevede la distruzione dei prodotti come quello di causa, a meno che gli Stati membri interessati non ne autorizzino l'impiego a fini diversi (distillazione o altre destinazioni);

- dagli atti procedurali emergerebbe la volontà della ditta Ma., fin dal momento dell'avvenuto "taglio" tra i due vini da tavola, di commercializzare il prodotto così ottenuto come vino da tavola rosso.

5. In vista dell'odierna udienza pubblica, la Ditta Ma. ha depositato memoria conclusiva in cui ribadisce le proprie tesi e le domande di nullità e risarcitorie.

In particolare, la ditta appellante deduce (par 6) che "la nullità delle condizioni apposte al provvedimento di dissequestro del 9.8.2007, derivante dalle susseguite censure, rende fondata la domanda risarcitoria proposta dalla S.r.l. Ma. Vi."

6. Ciò premesso, il Collegio ravvisa l'infondatezza nel merito dell'appello in esame, per le ragioni che di seguito si espongono e che, dunque, possono prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata in rito dal Ministero appellato:

a) la giurisprudenza amministrativa ha già chiarito (cfr. Tar Liguria n. 542/2016) che la prescrizione apposta al verbale di dissequestro (in quel caso dalla Regione e in funzione della commercializzazione di olio sequestrato, solo previa regolarizzazione dell'etichetta) non costituisce espressione del potere giustiziale della p.a. in materia di sanzioni amministrative, bensì espressione del più generale potere amministrativo di regolamentazione della materia attribuita all'amministrazione, il cui sindacato compete, pertanto, al giudice amministrativo;

b) detta sentenza di primo grado è stata confermata nel merito da questa Sezione (3 luglio 2017, n. 3244) che ha, dunque, riconosciuto la propria giurisdizione nelle controversie aventi natura analoga alla presente;

c) sotto diverso angolo visuale, il dissequestro condizionato è istituito previsto dal codice di procedura penale (art. 75 disp. Att.) e la legge n. 689/1981 recita pur sempre "modifiche al sistema penale", per cui anche da questo profilo potrebbe ritenersi avvalorata l'ammissibilità di un sequestro (ex art. 19 legge 689/1981) condizionato;

d) ne consegue l'infondatezza dell'azione di nullità in parte qua del provvedimento ministeriale 9.8.2007, nonché del primo motivo di appello con cui si deduce che l'Amministrazione avrebbe esercitato un potere esorbitante dalla propria sfera di attribuzione;

e) quanto al "merito" della condizione, la norma derogatoria (secondo comma del paragrafo 6 dell'art. 42 del Reg. CEE n. 1493/99) su cui fa leva, nell'articolare il secondo motivo di appello, la difesa di Ma. non ha mai avuto applicazione in ordine all'individuazione dei "casi determinati" di deroga al divieto di commercializzare di vino tagliato; inoltre, l'accertamento del Laboratorio di Salerno (su cui pure fa leva tale secondo motivo) è temporalmente successivo sia al sequestro che al dissequestro;

f) a sua volta, il regolamento n. 1622/2000, sul cui art. 43 ancora fa leva la difesa di Ma., è stato abrogato dall'articolo 48 del Regolamento della Commissione n. 423 dell'8.5.2008, cioè antecedentemente alla proposizione dell'azione di nullità al G.O. da parte di Ma. stessa;

g) infine, secondo quanto rappresenta la stessa Ma. nel terzo motivo di appello, solo in sede di riassunzione al Tar Lazio (2011) essa ha prospettato il possibile utilizzo come vino spumante o aceto di vino del prodotto ottenuto dalla miscelazione avvenuta erroneamente;

h) in conclusione, il provvedimento 2007 resiste nel suo insieme alle censure in contrario svolte da Ma., cosicché non sussiste il presupposto dell'illiceità dell'azione amministrativa a fini risarcitori.

7. L'appello in esame va pertanto respinto, potendosi tuttavia compensare le spese del doppio grado di giudizio, stante la obiettiva peculiarità della vicenda dedotta in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale
Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto,
conferma la sentenza gravata.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari - Presidente

Giovanni Pescatore - Consigliere

Raffaello Sestini - Consigliere

Giorgio Calderoni - Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo - Consigliere