

Agricoltura biologica - Vigneti - Autorizzazione per nuovi impianti viticoli in esubero alle quote - Garanzia - Imprenditore agricolo - Prova dell'applicazione della disciplina biologica sull'intera superficie vitata per almeno cinque anni – Necessità – OCM vino

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 975 del 2020, proposto da

XXX, rappresentato e difeso dagli avvocati (omissis), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

AV.E.P.A. e Regione Veneto, in persona del rispettivo legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati (omissis), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza (...);

Agea, Caa delle Venezie S.r.l., non costituiti in giudizio;

nei confronti

Società Agricola Alfa S.S., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione

1. a) della comunicazione sul non riconoscimento del punteggio relativo al regime biologico per la domanda n. 05470185512 (prot. AVEPA n. 143926/2020) trasmesso a mezzo PEC il 6 luglio 2020;
2. b) della comunicazione ulteriore sul non riconoscimento del punteggio relativo al regime biologico per la domanda n. 05470185512 (prot. AVEPA n. 165701/2020) trasmesso a mezzo PEC il 17 luglio 2020;
3. c) del Decreto del Direttore della direzione agroalimentare della Regione Veneto n. 132 del 28 agosto 2020, nella parte in cui non riconosce il punteggio relativo al regime biologico per la domanda n. 05470185512.
4. d) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché allo stato non noto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Avepa, della Regione Veneto e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza camerale del giorno 11 novembre 2020, tenutasi ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, comma 1, d.l. n. 137 del 2020 e 4, d.l. n. 28 del 2020, il dott. Paolo Nasini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

(XXX), titolare di un'impresa agricola individuale acquisita a titolo di donazione dal padre, (omissis), in data 29 dicembre 2016, ha presentato, in data 21 marzo 2019, "domanda di autorizzazione per nuovi impianti viticoli" per l'estensione di un ettaro, chiedendo l'applicazione del criterio di priorità previsto per le "superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce alla conservazione dell'ambiente (biologico)".

Con decreto n. 84 del 10 luglio 2019, la Regione Veneto ha accolto la domanda del ricorrente di autorizzazione per nuovi impianti viticoli per l'intera superficie di un ettaro, in applicazione del criterio prioritario per coltivazione biologica.

Nell'anno in corso, (XXX) ha presentato nuovamente la medesima domanda di autorizzazione per nuovi impianti viticoli.

Con pec del 6 luglio 2020 AVEPA ha comunicato al richiedente il mancato riconoscimento del punteggio premiale relativo al regime biologico, la superficie vitata dall'azienda non essendo soggetta al predetto regime da almeno 5 anni, come richiesto dalla circolare AGEA 11517/2020, assumendo che il ricorrente vi fosse entrato solo a partire dal 21 febbraio 2017.

Con successiva pec del 17 luglio 2020, AVEPA, pur a fronte delle contestazioni di parte ricorrente, ha ribadito il mancato riconoscimento del punteggio richiesto, con motivazioni parzialmente differenti da quelle addotte in precedenza, sottolineando, in particolare, la mancata allegazione del "documento dell'Organismo di certificazione Biologica" redatto in conformità al facsimile riportato nell'allegato 2 della circolare AGEA, prot. n. 11517 del 13 febbraio 2020; inoltre, AVEPA ha affermato che il riconoscimento del "punteggio del biologico richiesto" è possibile solo in favore di soggetti che presentino domanda e abbiano applicato la coltivazione biologica nelle loro aziende per cinque anni, dal momento che la normativa di riferimento non contemplerebbe possibilità di subentro.

Avverso i provvedimenti predetti e indicati in epigrafe, parte ricorrente ha proposto impugnazione, con ricorso depositato in data 6 ottobre 2020, sulla scorta dei seguenti motivi:

1. violazione Regolamento UE n. 1308 del 2013 e s.m.i.; violazione regolamento delegato UE n. 560 del 2015; violazione d.m. n. 12272 del 2015 e s.m.i.; violazione circolare Agea n. 11517 del 2020; eccesso di potere per errore e travisamento dei presupposti di fatto, illogicità ed ingiustizia manifesta, disparità di

trattamento: secondo parte ricorrente, Avepa avrebbe errato nel ritenere dirimente il fatto che il ricorrente è "entrato nel sistema di controllo biologico" solo nel 2017, perché non ha adeguatamente considerato la successione intervenuta tra l'azienda del padre e quella del figlio a seguito dell'atto di donazione, in conseguenza della quale il ricorrente sarebbe subentrato anche nella titolarità dell'autorizzazione all'impianto, senza soluzione di continuità nemmeno nella gestione dell'azienda; inoltre, il ricorrente sottolinea di aver ottenuto da Avepa anche l'autorizzazione al subentro nella coltivazione biologica nell'ambito del programma di sviluppo rurale e le superfici vitate sono soggette a sistema biologico dal 2006; ancora, parte ricorrente fa presente di aver ottenuto, per l'anno precedente, la medesima autorizzazione negata con il provvedimento impugnato;

2. violazione del regolamento UE n. 1308 del 2013 e s.m.i.; violazione del regolamento delegato UE n. 560 del 2015; violazione d.m. n. 12272 del 2015 e s.m.i.; eccesso di potere per errore e travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta: secondo parte ricorrente, il diniego impugnato è illegittimo in quanto il ricorrente ha allegato alla propria istanza tutta la documentazione necessaria ad attestare il possesso del criterio di priorità invocato, ivi compresi tutti i documenti giustificativi rilasciati nel corso degli anni dall'Organismo di certificazione Biologica (omissis) S.r.l.; la circolare AGEA, per contro, è mero atto interno e, se interpretata nel senso di imporre una formulazione vincolante a pena del mancato riconoscimento del requisito, pur in presenza di documentazione attestante il relativo possesso, risulterebbe illegittima ponendosi in contrasto con il dettato del Regolamento UE n. 1308 del 2013 e del D.M. n. 12272 del 2015 e dovrebbe pertanto essere disapplicata.

Si sono costituiti in giudizio AVEPA, la Regione Veneto e il Ministero delle Politiche agricole e forestali eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

All'esito dell'udienza del 11 novembre 2020, la causa è stata trattenuta in decisione e viene decisa con sentenza in forma semplificata sussistendone i presupposti.

DIRITTO

1. Premessa.

Preliminarmente, occorre rilevare che la decisione, da parte del Collegio, di definire con sentenza in forma semplificata il presente giudizio, si ricollega, da un lato, al fatto che le questioni controverse si risolvono in due problematiche di diritto (gli elementi di fatto essendo pacifici o comunque risultando chiaramente dagli atti di causa) sulle quali il contraddittorio tra le parti è stato ampio ed effettivo; dall'altro lato, alla necessità di una più celere possibile definizione dei rapporti tra le parti, in considerazione delle peculiarità della fattispecie in esame.

2. Il contesto normativo e l'interpretazione delle norme applicabili al caso di specie.

Prima di esaminare i due motivi di impugnazione dedotti da parte ricorrente è opportuno ricostruire la normativa applicabile al caso di specie e la ratio della stessa.

Va evidenziato, anzitutto, che la materia trova la sua fonte primigenia e fondamentale nel diritto comunitario, e, per quanto in questa sede di interesse, specificamente nel regolamento UE n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

Come emerge chiaramente dai considerando nn. 55 e ss. del regolamento, con riferimento al settore vitivinicolo, viene dettata una disciplina sostanzialmente finalizzata a superare i pur positivi effetti della riforma del 2008 relativamente all'organizzazione del mercato del vino dell'Unione, in modo da consentire un adeguamento della normativa previgente alle prospettive di un progressivo aumento della domanda a livello di mercato mondiale, così da incentivare l'accrescimento della capacità di offerta, e, quindi, all'impianto di nuovi vigneti, nel decennio 2013-2023.

D'altronde, secondo gli organi dell'Unione, pur dovendosi perseguire l'obiettivo di aumentare la competitività del settore viticolo comunitario, in modo da non perdere quote di mercato nel mercato globale, un incremento eccessivamente rapido dei nuovi impianti viticoli in risposta al previsto sviluppo della domanda internazionale avrebbe potuto condurre nuovamente, nel medio periodo, ad una situazione di capacità di offerta eccessiva con possibili ripercussioni sociali e ambientali in specifiche zone viticole.

Per assicurare un aumento ordinato degli impianti viticoli durante il periodo compreso tra il 2016 e il 2030, quindi, si è evidenziata la necessità di istituire a livello di Unione un nuovo sistema di gestione degli impianti viticoli fondato su autorizzazioni per gli impianti viticoli concedibili senza costi a carico dei produttori e tali da scadere dopo tre anni se non utilizzate: ciò al fine di contribuire "ad un uso celere e diretto delle autorizzazioni da parte dei produttori viticoli a cui esse vengono concesse, evitando speculazioni".

Nel considerando n. 57, d'altronde, viene precisato che l'aumento dei nuovi impianti viticoli deve essere strutturato attraverso un meccanismo di salvaguardia a livello di Unione, basato sull'obbligo degli Stati membri di mettere a disposizione annualmente un numero di autorizzazioni per nuovi impianti equivalente all'1 % delle superfici vitate, prevedendo al contempo una certa flessibilità in risposta a circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

Secondo il considerando n. 58, quindi, per far sì che le autorizzazioni siano concesse in maniera non discriminatoria, dovrebbero essere stabiliti criteri determinati, in particolare quando gli ettari richiesti nelle domande presentate dai produttori supera il numero degli ettari complessivi messi a disposizione dalle autorizzazioni offerte dagli Stati membri.

Le indicazioni sopra riportate consentono di meglio comprendere la ratio delle norme che vengono in esame nella fattispecie che ci occupa: gli artt. 62, 63 e 64 del regolamento medesimo.

In forza della prima disposizione, "1. l'impianto o il reimpianto di varietà di uve da vino classificate a norma dell'articolo 81, paragrafo 2, è consentito solo dietro concessione di un'autorizzazione in conformità con gli articoli 64, 66 e 68 alle condizioni stabilite nel presente capo. 2. Gli Stati membri concedono l'autorizzazione di cui al paragrafo 1, corrispondente ad una specifica superficie espressa in ettari, su presentazione di una richiesta da parte dei produttori in cui si rispettino criteri di ammissibilità oggettivi e non discriminatori. Tale autorizzazione è concessa senza costi a carico dei produttori. 3. Le autorizzazioni di cui al paragrafo 1 saranno valide per tre anni dalla data di concessione. Il produttore che non abbia utilizzato un'autorizzazione concessa nel corso del relativo periodo di validità è soggetto a sanzioni amministrative a norma dell'articolo 89, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013.....".

In forza dell'art. 63, quindi, gli Stati membri, salvo prevedere misure più limitative, ai sensi dei commi 2, 3 e 4, mettono a disposizione ogni anno delle autorizzazioni per nuovi impianti equivalenti all'1 % della superficie vitata totale nel loro territorio, determinata al 31 luglio dell'anno precedente.

Quindi, ai sensi dell'art. 64, per quanto riguarda il rilascio di autorizzazioni per nuovi impianti, "le richieste ammissibili sono accettate nella loro totalità qualora esse, in un determinato anno, riguardino una superficie totale non superiore alla superficie messa a disposizione dallo Stato membro.....", come prevista ai sensi del predetto art. 63.

Qualora le richieste ammissibili, presentate in un determinato anno, riguardino una superficie totale superiore alla superficie messa a disposizione dallo Stato membro, le autorizzazioni sono concesse secondo una distribuzione proporzionale degli ettari a tutti i richiedenti in base alla superficie per la quale hanno fatto richiesta.

Tale concessione può anche essere parzialmente o completamente attuata secondo uno o più criteri di priorità oggettivi e non discriminatori, dei quali nel presente giudizio interessa quello previsto al paragrafo II, sub b): superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce alla conservazione dell'ambiente.

Infine, in forza dell'art. 69 del regolamento, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati,

conformemente all'articolo 227, in relazione, per quanto in questa sede di interesse, alle norme riguardanti i criteri di cui all'art. 64, paragrafi 1 e 2, anche mediante aggiunta di criteri rispetto a quelli elencati nell'articolo 64, paragrafi 1 e 2.

In attuazione di tale ultima previsione normativa, quindi, la Commissione ha emanato il regolamento delegato UE n. 2015/560 del 15 dicembre 2014 che integra il regolamento (ue) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli.

Il considerando n. 3 del regolamento chiarisce che occorre definire condizioni specifiche abbinate ad alcuni dei criteri di ammissibilità e di priorità, in modo da garantire la parità delle loro condizioni di attuazione ed evitare l'elusione del sistema da parte dei produttori ai quali le autorizzazioni sono concesse.

Ai sensi dell'art. 2 del regolamento (recante i criteri di rilascio delle autorizzazione) se gli Stati membri applicano uno o più criteri di priorità di cui all'art. 64, par. 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013, si applicano le disposizioni delle parti da A a H dell'allegato II del regolamento delegato.

In particolare, per quanto interessa nella fattispecie in esame, il criterio di cui all'art. 64, par. 2, lett. b), del regolamento (UE) n. 1308/2013 è considerato soddisfatto se è soddisfatta una delle condizioni seguenti: "1) il richiedente si impegna, per un periodo minimo tra cinque e sette anni, a rispettare le norme relative alla produzione biologica di cui al regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio e, se applicabile, al regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione per la o le superfici da adibire a nuovi impianti o per l'intera azienda agricola.... Gli Stati membri possono considerare che il criterio sia soddisfatto se i richiedenti sono già viticoltori al momento di presentare la richiesta e hanno effettivamente applicato le norme relative alla produzione biologica di cui al primo capoverso all'intera superficie vitata delle loro aziende per almeno cinque anni prima di presentare la richiesta; 2) il richiedente si impegna a osservare uno dei seguenti orientamenti o regimi di certificazione che vanno al di là delle regole obbligatorie stabilite ai sensi del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013, per un periodo minimo compreso tra cinque e sette anni, che comunque non si estende oltre il 31 dicembre 2030....i regimi di certificazione..... attestano che l'agricoltore nella propria azienda segue pratiche conformi alle norme definite a livello nazionale sulla produzione integrata, o agli obiettivi..... Gli Stati membri possono considerare che il criterio sia soddisfatto se i richiedenti sono già viticoltori al momento di presentare la richiesta e hanno effettivamente applicato gli orientamenti o i regimi di certificazione di cui al primo capoverso all'intera superficie vitata delle loro aziende per almeno cinque anni prima di presentare la richiesta; 3) se il programma o i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri comprendono una o più operazioni specifiche di tipo "agro-climatico-ambientale" di cui all'articolo 28 del regolamento (UE) n. 1305/2013.... il richiedente è ammissibile e si impegna a presentare richiesta per quel tipo di operazione/i per la superficie da adibire a nuovi impianti e a rispettare gli impegni indicati nei rispettivi programmi di sviluppo rurale per la o le operazioni specifiche di tipo "agro-climatico-ambientale"; 4) la o le parcelle agricole specifiche identificate nella richiesta sono situate su pendii terrazzati. Gli Stati membri possono anche esigere che i produttori si impegnino, per un periodo minimo compreso tra cinque e sette anni, a non estirpare e reimpiantare su superfici non conformi alle suddette condizioni. Tale periodo non si estende oltre il 31 dicembre 2030".

Infine, va ricordato il regolamento delegato (UE) n. 273/2018 della Commissione dell'11 dicembre 2017 che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, lo schedario viticolo, i documenti di accompagnamento e la certificazione, il registro delle entrate e delle uscite, le dichiarazioni obbligatorie, le notifiche e la pubblicazione delle informazioni notificate, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i pertinenti controlli e le pertinenti sanzioni, e che modifica i regolamenti (CE) n. 555/2008, (CE) n. 606/2009 e (CE) n. 607/2009 della Commissione e abroga il regolamento (CE) n. 436/2009 della Commissione e il regolamento delegato (UE) 2015/560 della Commissione.

Il relativo considerando n. 4 precisa che "l'articolo 64, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013 stabilisce le norme relative al rilascio di autorizzazioni per nuovi impianti e i criteri di ammissibilità e di

priorità che gli Stati membri possono applicare. È opportuno definire condizioni specifiche abbinate ad alcuni dei criteri di ammissibilità e di priorità, in modo da garantire la parità delle loro condizioni di attuazione ed evitare l'elusione del sistema da parte dei produttori ai quali le autorizzazioni sono concesse. Inoltre dovrebbero essere mantenuti i tre criteri supplementari introdotti dal regolamento delegato (UE) 2015/560: un criterio di ammissibilità relativo al rischio di usurpazione della notorietà delle indicazioni geografiche protette; un criterio di priorità a favore dei produttori che rispettano le regole del sistema e non hanno vigneti abbandonati nelle loro aziende; e un criterio di priorità a favore delle organizzazioni senza scopo di lucro con fini sociali che hanno ricevuto terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità di altro tipo. Il criterio di ammissibilità risponde al bisogno di proteggere la notorietà di specifiche indicazioni geografiche analogamente alla notorietà di specifiche denominazioni di origine, garantendo che non siano minacciate dai nuovi impianti. Il primo criterio di priorità favorisce taluni richiedenti in base al loro comportamento precedente da cui risulta che rispettano le regole del sistema di autorizzazioni e che, finché possiedono superfici vitate fuori produzione che potrebbero generare autorizzazioni di reimpianto, non presentano richiesta di autorizzazione per nuovi impianti. Il secondo criterio di priorità è volto a favorire le organizzazioni senza scopo di lucro con fini sociali che hanno ricevuto terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità di altro tipo, al fine di promuovere l'uso sociale di terreni che rischierebbero altrimenti di andare fuori produzione".

Ai sensi dell'art. 4 (recante "Criteri di rilascio delle autorizzazioni), par. 3, "se gli Stati membri applicano uno o più criteri di priorità di cui all'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013, si applicano le disposizioni delle sezioni da A a H dell'allegato II del presente regolamento. Gli Stati membri possono anche applicare il criterio aggiuntivo oggettivo e non discriminatorio del comportamento precedente del produttore e delle organizzazioni senza scopo di lucro con fini sociali che hanno ricevuto terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità di altro tipo. Le disposizioni relative all'applicazione di tale criterio aggiuntivo figurano nella sezione I dell'allegato II".

L'Allegato II, lett. b, in ordine al "criterio di cui all'articolo 64, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1308/2013", prevede che detto criterio "è considerato soddisfatto se è soddisfatta una delle condizioni seguenti: 1) il richiedente si impegna, per un periodo minimo tra cinque e sette anni, a rispettare le norme relative alla produzione biologica di cui al regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio e, se applicabile, al regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione per la o le superfici da adibire a nuovi impianti o per l'intera azienda agricola.... Gli Stati membri possono considerare che il criterio sia soddisfatto se i richiedenti sono già viticoltori al momento di presentare la richiesta e hanno effettivamente applicato le norme relative alla produzione biologica di cui al primo comma all'intera superficie vitata delle loro aziende per almeno cinque anni prima di presentare la richiesta; 2) il richiedente si impegna a osservare uno dei seguenti orientamenti o regimi di certificazione che vanno al di là delle regole obbligatorie stabilite ai sensi del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013, per un periodo minimo compreso tra cinque e sette anni,....: a) orientamenti specifici per coltura o settore ai fini della difesa integrata, adatti alla viticoltura conformemente all'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tali orientamenti esistono; b) regimi di certificazione nazionali per la produzione integrata, adatti alla viticoltura; c) regimi ambientali nazionali o regionali che attestano la conformità alla normativa ambientale per quanto riguarda la qualità dei suoli e/o delle acque, la biodiversità, la preservazione del paesaggio, la mitigazione dei cambiamenti climatici e/o l'adattamento ai cambiamenti climatici e che sono adatti alla viticoltura..... Gli Stati membri possono considerare che il criterio sia soddisfatto se i richiedenti sono già viticoltori al momento di presentare la richiesta e hanno effettivamente applicato gli orientamenti o i regimi di certificazione di cui al primo comma all'intera superficie vitata delle loro aziende per almeno cinque anni prima di presentare la richiesta; 3) se il programma o i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri comprendono una o più operazioni specifiche di tipo "agro-climatico-ambientale" di cui all'articolo 28 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, applicabili alle superfici vitate con particolare riferimento alla superficie specifica indicata nella richiesta, e fatta salva la disponibilità di fondi sufficienti, il richiedente è ammissibile e si impegna a presentare richiesta per quel tipo di operazione/i per la superficie da adibire a nuovi impianti e a rispettare gli impegni indicati nei rispettivi programmi di sviluppo rurale per la o le operazioni specifiche di tipo "agro-climatico-ambientale"; 4) la o le parcelle agricole specifiche identificate nella richiesta sono situate

su pendii terrazzati. Gli Stati membri possono anche esigere che i produttori si impegnino, per un periodo minimo compreso tra cinque e sette anni, a non estirpare e reimpiantare su superfici non conformi alle suddette condizioni...".

Analizzando le disposizioni che precedono, si può notare come il legislatore comunitario delegato, al fine di ritenere dimostrato il criterio di priorità previsto dall'art. 64, par. 2, lett. b, regolamento UE n. 1308 del 2013, di natura strettamente oggettiva - deve trattarsi infatti di "superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce alla conservazione dell'ambiente" -, abbia specificamente valorizzato, a fini, per così dire, "probatori", elementi aventi natura strettamente soggettiva o, ancor più, "personalistici", eccezion fatta per la prima parte del subcriterio n. 4 che precede.

In particolare, occorre notare come assuma centralità, nel sistema di subcriteri o criteri dimostrativi previsto dal legislatore comunitario delegato, la manifestazione di volontà/ impegno del richiedente al rispetto di obblighi specifici nell'utilizzo delle superfici e, in via alternativa a questa, la circostanza, parimenti soggettiva, per cui i richiedenti devono essere già viticoltori al momento di presentare la richiesta e devono aver effettivamente applicato le norme relative alla produzione biologica di cui al primo capoverso all'intera superficie vitata delle loro aziende per almeno cinque anni prima di presentare la richiesta.

Il fatto che la previsione debba interpretarsi in chiave strettamente soggettiva/personalistica, essendo cioè rivolta alla persona del singolo imprenditore richiedente e non all'azienda oggetto dell'impresa agricola, si spiega ed è coerente rispetto alle sopracitate finalità che il complesso normativo comunitario intende perseguire: il bilanciamento tra incremento compatibile della produzione vitivinicola e rispetto delle esigenze di tutela del relativo comparto di mercato UE, evitando le discriminazioni e prevenendo gli abusi da parte degli imprenditori agricoli.

In questo senso, occorre premettere che l'applicazione di un criterio di priorità consente o comunque rende possibile all'imprenditore, in via sostanzialmente eccezionale, di usufruire della quota parte in "eccesso" degli impianti autorizzabili, sicché non è ammissibile un'interpretazione estensiva, e ancor meno analogica, dei criteri e dei subcriteri sopra ricordati.

Nel caso che ci occupa, il criterio di priorità relativo "alle superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce alla conservazione dell'ambiente", per quanto ritenuto dallo stesso legislatore europeo di natura oggettiva, collegandosi, testualmente, alle superfici e alla strumentale capacità dell'impianto di apportare un "vantaggio conservativo" all'ambiente, inevitabilmente sconta la necessità di trovare applicazione mediante elementi di natura soggettiva, in quanto si fonda, sostanzialmente, sulla "affidabilità" dell'imprenditore titolare delle superfici e dell'impianto, in ordine all'effettivo rispetto di tutti quegli obblighi e di quelle previsioni tecniche previste dalla normativa di settore, ad es., per le coltivazioni biologiche, a garanzia, cioè, dell'effettivo perseguimento di quella finalità di "conservazione ambientale".

Si comprende, pertanto, come le disposizioni in esame si rivolgano non all' "azienda" o all'impresa considerata nella sua oggettività, ma proprio alla persona dello specifico imprenditore richiedente, dando luogo ad una fattispecie latamente assimilabile ad un rapporto "intuitus personae".

In termini ancora più chiari, deve ritenersi che il legislatore comunitario, per concedere l'autorizzazione al nuovo impianto in "esubero", abbia inteso richiedere una sorta di "garanzia", che il legislatore nazionale può modulare o nella forma del mero impegno, ovvero in quella più stringente data dalla prova che l'imprenditore richiedente è degno di fiducia avendo già applicato, lui stesso, la disciplina biologica in modo integrale (l'intera superficie vitata di tutte le aziende) per un periodo di cinque anni.

Il legislatore nazionale ha, quindi, dato attuazione alle previsioni predette con il d.m. 15 dicembre 2015 n. 12272, come modificato dal d.m. 30 gennaio 2017 n. 527 e dal d.m. 13 febbraio 2018 n. 935.

In particolare, rileva, nella specie, l'art. 7 bis in forza del quale, dal 2018, le Regioni, laddove applichino il criterio di priorità relativo alle "superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce alla conservazione

dell'ambiente", di cui al par. 2, lett. b), art. 64 del regolamento e l'allegato II del regolamento delegato, ritengono tale criterio soddisfatto se i richiedenti sono già viticoltori al momento di presentare la richiesta e hanno effettivamente applicato le norme relative alla produzione biologica di cui al regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio e, se applicabile, al regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione all'intera superficie vitata delle loro aziende per almeno cinque anni prima di presentare la richiesta.

Quindi, il legislatore nazionale ha riprodotto la previsione più stringente prevista dall'Allegato II dei regolamenti delegati UE sopra visti, sicché, anche in ordine alla disposizione interna, valgono gli stessi ragionamenti ermeneutici sopra svolti con riferimento alla disciplina comunitaria.

3. Sul primo motivo di impugnazione.

Così tracciate le linee interpretative della disciplina applicabile al caso di specie, si può procedere ad esaminare la prima doglianza sollevata da parte ricorrente.

E' pacifico che il ricorrente può dirsi aver "iniziato" a svolgere, personalmente, attività imprenditoriale nel settore della coltivazione a regime biologico nel 2017 (con la "notifica attività con metodo biologico" del 21 febbraio 2017, doc 7 fasc. parte ricorrente): d'altronde, come ricordato nella parte in fatto che precede, l'impresa individuale esercitata dal ricorrente è costituita dall'azienda dallo stesso acquistata in forza di donazione stipulata con il padre, in data 29 dicembre 2016.

A questo proposito, in data 30 ottobre 2017, Avepa ha accolto l'istanza del ricorrente di subentro (al padre) nella coltivazione biologica rilevando che era stata "verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per l'adesione alla misura/azione in oggetto, in particolare il diritto da parte della ditta subentrante alla conduzione a premio per tutto il rimanente periodo vincolativo".

Parimenti pacifico è il fatto che alle superfici di parte ricorrente, per le quali quest'ultimo ha chiesto l'autorizzazione per l'installazione di nuovi impianti, sarebbe astrattamente applicabile il criterio di priorità sub art. 64, par. 2, lett. b), in relazione al sub criterio di cui all'Allegato II, lett. B, regolamento UE n. 560/15, e alle previsioni dell'art. 7 bis, lett. c) d.m. 12272/15 ss.mm.ii.

Ciò detto, il ricorrente lamenta che Avepa, illegittimamente, non avrebbe considerato ai fini della dimostrazione e, quindi, dell'applicazione del criterio di priorità suddetto, e, più precisamente, della prova del quinquennio precedente nell'attuazione del regime biologico, gli anni di coltivazione conforme al suddetto regime svolti dal padre del XXX con riguardo all'azienda agricola poi oggetto di donazione.

In particolare, secondo il ricorrente, la donazione, configurandosi come una sorta di successione anticipata nella sfera giuridica del padre con subentro nella gestione dell'azienda in regime di biologico, non determinerebbe alcuna "cesura" nella conduzione dell'impresa, di talché ai fini del rispetto del requisito quinquennale la posizione del ricorrente e quella del padre avrebbero dovuto essere considerate in termini di "continuità" gestionale, valorizzando, quindi, la condizione dell'azienda nella sua oggettività.

Il Collegio, alla luce di quanto più sopra esposto, non ritiene fondata l'argomentazione offerta dal ricorrente.

In primo luogo, come si è detto, la ratio e la finalità del complesso normativo comunitario e interno più sopra riportato sono incentrate sulla valorizzazione di un elemento strettamente soggettivo, quale la specifica attendibilità dello specifico imprenditore richiedente l'autorizzazione al nuovo impianto nel procedere entro i tre anni successivi all'impianto vitivinicolo in conformità al regime del biologico, attraverso la specifica dimostrazione di aver applicato in modo integrale tale regime sull'intera superficie vitata delle proprie aziende.

In tal senso, il riferimento all'azienda è la mera conseguenza del fatto che il richiedente è un imprenditore, senza che da ciò sia possibile inferire l'irrilevanza dell'elemento strettamente soggettivo.

In questo senso, esaminando le altre previsioni dell'Allegato II al regolamento UE n. 560 del 2015, è agevolmente verificabile come il legislatore comunitario, laddove ha voluto, ha specificamente valorizzato il

dato oggettivo delle superfici vitate - e quindi l'elemento aziendale fondamentale nella materia in esame - in assenza di elementi di carattere soggettivo (si vedano ad es. i criteri sub c) e d) dell'Allegato II del regolamento predetto).

Il fatto che la norma abbia focalizzato l'attenzione sul comportamento del richiedente si spiega, come detto, in quanto esso rappresenta la dimostrazione della serietà dell'impegno che quello specifico soggetto si assume ottenendo l'autorizzazione ad un nuovo impianto biologico.

Quanto sopra, quindi, consente di confutare, altresì, l'altro argomento utilizzato da parte ricorrente, ovvero quello relativo alla valorizzazione del "subentro" del XXX nella sfera giuridica del padre relativamente all'azienda vitivinicola in questione.

Al riguardo, va sottolineato come il ricorrente, a sostegno delle proprie argomentazioni, faccia riferimento:

- alla circolare del ministero delle politiche agricole e forestali 25 ottobre 2016 prot. n. 5852, laddove precisa che nonostante l'autorizzazione di cui all'art. 62, regolamento UE n. 1308/2013, non sia di regola trasferibile, tuttavia sono previste delle eccezioni qualora sia impossibile l'uso rapido e diretto dell'autorizzazione della stessa e possa essere esclusa ogni forma di speculazione, eccezioni tra le quali rientra anche l'ipotesi della morte del produttore che aveva ricevuto l'autorizzazione; "in questo caso, l'erede può usare l'autorizzazione per il tempo residuo della durata dell'autorizzazione e resterà vincolato ad eventuali criteri che hanno determinato la concessione dell'autorizzazione"; viene equiparata alla successione mortis causa vera e propria la c.d. successione anticipata così come definita dal Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali prot. n. 1787 del 5 agosto 2004), ovvero, a) il consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario; b) tutti i casi in cui un agricoltore che possa succedere per successione legittima ad altro agricoltore, titolare di autorizzazione, abbia ricevuto, anticipatamente, a qualsiasi titolo, l'azienda o parte dell'azienda;

- la nota interpretativa n. 3 del 2015 della DG AGRI della Commissione UE la quale precisa che "un'autorizzazione è concessa ad uno specifico produttore il quale dispone di un periodo di tre anni per usarla egli stesso. Questa regola impedisce i trasferimenti di autorizzazioni, sia che esse siano trasferite separatamente o congiuntamente ai diritti di detenzione o di proprietà sulla superficie per cui l'autorizzazione è stata concessa. Ciò si applica a tutti i produttori, siano essi persone fisiche o giuridiche. Ad ogni modo, vi sono alcuni casi, quale la morte del produttore cui è stata concessa l'autorizzazione, in cui l'uso celere e diretto diventa impossibile e la speculazione è esclusa... il trasferimento dell'autorizzazione in via ereditaria dovrà essere consentito.... In tal caso, l'erede può utilizzare l'autorizzazione e impiantare viti in quella superficie durante il tempo residuo del periodo di tre anni o il tempo residuo della scadenza associata alle autorizzazioni concesse sulla base della conversione dei diritti di impianto conformemente all'Articolo 68 del Regolamento (UE) n. 1308/2013. Lo stesso deve applicarsi, fatte le dovute distinzioni, al caso di successione anticipata considerato che, ancora una volta, l'uso celere e diretto diventa impossibile e la speculazione è esclusa....";

- l'art. 3, comma 1, d.m. 5 agosto 2004, prot. n. 1787 (recante "Disposizioni per l'attuazione della riforma della politica agricola comune") secondo il quale "nella definizione di "successione anticipata" di cui all'articolo 33 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio rientrano:...b) tutti i casi in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte dell'azienda precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione legittima".

Ebbene, quand'anche si ritenga ammissibile l'eccezionale trasferimento delle autorizzazioni e, quindi, il subentro nella titolarità delle stesse da parte dell'erede o del "successore anticipato" (come nel caso del donatario-potenziabile erede legittimo e legittimario), tale fattispecie è profondamente diversa da quella che ci occupa.

Infatti, le due note interpretative ricordate si riferiscono al mero trasferimento del titolo autorizzativo già ottenuto il quale ha validità tre anni e che in casi eccezionali potrebbe non essere adeguatamente sfruttato dal titolare (come nel caso di morte), sicché per garantire un uso "tempestivo" ragionevolmente si consente il trasferimento della titolarità, l'effetto autorizzatorio potendo (e dovendo, corrispondendo ad anche un obbligo

sanzionato in caso di inadempimento) essere sfruttato dall'erede e per analogia, dal predetto "successore anticipato".

Ciò che rileva, d'altronde, in questo caso, è l'aspetto oggettivo della titolarità dell'autorizzazione già ottenuta, non vengono in gioco cioè elementi volti a comprovare comportamenti soggettivi inerenti in senso stretto la persona del richiedente; per di più si tratta di soluzione che, come detto, non confligge, ma anzi, consente di meglio perseguire gli interessi sottesi alla normativa comunitaria ricordata, perché funzionale all'effettiva coltivazione biologica dei terreni in conformità a quanto programmato.

Di qui la compatibilità, sia pure in via eccezionale, della trasferibilità del titolo.

Nel caso del criterio di priorità per il quale è causa, invece, come detto, viene in gioco una specifica "qualità" o "comportamento" richiesto proprio all'imprenditore-viticoltore che richiede l'autorizzazione ad un nuovo impianto: si tratta di un elemento strettamente "personale" del soggetto (che può anche essere una persona giuridica) richiedente che deve dar prova di essere affidabile in relazione alla coltivazione conforme alle regole del biologico.

Nessun elemento di oggettività viene in gioco, perché il riferimento alle aziende e alle superfici in realtà è strettamente connesso alla titolarità delle stesse da parte del richiedente: è "lui" che deve provare di essersi "personalmente" ed "effettivamente" conformato al regime del biologico.

La trasmissibilità del "presupposto" per l'applicabilità del criterio in questione si porrebbe potenzialmente in contrasto con le finalità perseguite dalla normativa comunitaria, che sono volte a garantire l'effettività del rispetto delle norme sul biologico e una ordinata e ben programmata gestione delle autorizzazioni di impianti nuovi: infatti, se così fosse ad es., si dovrebbe ammettere l'uguaglianza di trattamento tra un viticoltore che può far valere ben 5 anni "in proprio" e un altro che appena subentrato al dante causa può solo vantare il requisito temporale "derivato", non dando, quindi, alcun reale elemento di affidabilità in merito alla propria "persona" di imprenditore.

Nel caso di specie, quindi, la valutazione fatta da Avepa con il provvedimento in questa sede impugnato deve ritenersi corretta: la logica del "subentro", che ha consentito al ricorrente di ottenere la trasmissione della titolarità delle autorizzazioni in capo al padre, non è applicabile anche alle richieste di autorizzazione di nuovi impianti.

In questo senso, pertanto, a diversa fattispecie appartiene l'autorizzazione al "subentro" di cui al decreto Avepa n. 210 del 2017, proprio perché inerente il trasferimento dell'autorizzazione e non una autorizzazione "ex novo" fondata su una qualità soggettiva/comportamento personale del richiedente non mutuabile dal dante causa.

Nessuna rilevanza, poi, in termini di possibile contraddizione può aversi tra i provvedimenti oggetto di causa e la precedente autorizzazione per nuovi impianti viticoli ottenuta nel 2019, atteso che la corretta interpretazione offerta da Avepa in questa sede non può comunque essere superata da una eventualmente non corretta ricostruzione normativa avvenuta in precedenza.

Pertanto, il primo motivo di impugnazione deve essere respinto.

4. Conclusioni e spese.

Alla luce di quanto sopra detto, il ricorso deve essere respinto.

Al riguardo, occorre rammentare che, secondo l'insegnamento della giurisprudenza cui il Collegio ritiene di dare seguito, "in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le una dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento" (In tal senso, tra le altre, C. Stato,

sez. VI, 31/07/2020, n. 4866, C. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2910; sez. V, 12 settembre 2017, n. 4297; sez. V, 21 agosto 2017, n. 4045; C. Stato, IV, 30 marzo 2018, n. 2019, C. Stato, sez. V, 17 settembre 2019, n. 6190).

Poiché, nel caso di specie, la ragione di diniego sopra esaminata è sufficiente a fondare e giustificare il provvedimento impugnato, diviene irrilevante accertare se il secondo motivo di impugnazione sia fondato.

Le spese devono essere compensate, attesa la novità e la peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina - Presidente

Alessio Falferi - Consigliere

Paolo Nasini - Referendario, Estensore