

Modifiche del disciplinare di produzione dei vini DOC.

Il caso “Cannubi”

Duilio Cortassa

1.- I fatti di causa

Su ricorso n. 8796/2014 proposto da alcuni produttori di vino a DO Barolo, proprietari di appezzamenti di terreno sulla collina dei Cannubi a Barolo, nei confronti del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, del Comune di Barolo e di altri produttori della zona, le SU della Corte sono state chiamate a dirimere una controversia in materia di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo relativamente alle modifiche del disciplinare di produzione dei vini a DOCG Barolo¹, nella parte in cui lo stesso aveva consentito che la detta denominazione potesse essere seguita da menzioni geografiche aggiuntive².

I ricorrenti denunciavano la "violazione delle norme sulla giurisdizione (articoli 111 Cost., 362 cpc. 7, 91, e 110 ss. del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), eccesso di potere giurisdizionale", lamentando che il Consiglio di Stato avesse superato i limiti della generale giurisdizione di legittimità estendendo la propria giurisdizione al merito della vicenda, sostituendosi alle valutazioni proprie dell'amministrazione ed effettuando una comparazione tra l'interesse commerciale di un singolo soggetto e l'interesse

pubblico alla corretta denominazione dei prodotti e, quindi, alla corrispondenza di questa con i luoghi da essa indicati.

Un secondo motivo di gravame riguardava il diniego di giurisdizione: avverso il decreto sarebbe stata dedotta anche una questione procedurale, cioè la mancanza dell'impulso dei produttori interessati alla modifica del disciplinare, questione che era stata dichiarata assorbita dal TAR, ma poi non esaminata dal Consiglio di Stato, il quale pure, accogliendo l'impugnazione, aveva rigettato il ricorso di primo grado e confermato il decreto ministeriale opposto. La Cantina ... e altri undici proprietari e conduttori di terreni sulla collina dei Cannubi, a Barolo, avevano impugnato davanti al TAR del Tazio³ il D.M. 30 settembre 2010 di modifica del disciplinare di produzione dei vini a DOCG Barolo, nella parte in cui aveva consentito che la denominazione “Barolo” potesse essere seguita da menzioni geografiche aggiuntive. I ricorrenti ritenevano, infatti, ingiustificata l'estensione di una di queste menzioni geografiche aggiuntive, “Cannubi”, anche a zone di produzione che, pur pacificamente situate all'interno della collina dei Cannubi, a loro giudizio non avrebbero avuto diritto alla menzione tout court, ma solo abbinata ad un'ulteriore toponimo⁴.

2.- Sulla procedura di modifica del disciplinare

Il TAR⁵ aveva accolto la domanda dei produttori di vino a DO “Barolo” sul rilievo che i toponimi individuati dal decreto ministeriale avrebbero confuso le denominazioni assegnate alle diverse zone, comportando confusione per il consumatore e, quindi,

(1) Per una panoramica sui disciplinari di produzione delle DO e delle IG italiane, si veda il *Codice delle Denominazioni di Origine dei Vini*, UIV, 2014, mentre una raccolta completa della normativa in materia vitivinicola si trova nel *Codice della Vite e del Vino*, UIV, 2015, entrambi a cura di A. Rossi.

(2) Per un inquadramento generale sui marchi e sulle indicazioni geografiche, si veda *Trattato di Diritto Agrario*, volume III, capitolo 13, di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, UTET Giuridica, 2011; per la normativa sui consorzi di tutela e sulle DO e IG, si veda *Note pratiche di legislazione vinicola*, di A. Sabellico e G. Martelli, Assoenologi, 2011; si veda anche la recentissima terza edizione del *Manuale di diritto vitivinicolo* di Pietro Caviglia, UIV, 2017.

(3) TAR Lazio, RG 11918/2010.

(4) Secondo la tesi, tali aree si sarebbero, quindi, dovute indicare come “Cannubi Boschis”, “Cannubi Muscatel”, “Cannubi Valletta” e “Cannubi San Lorenzo”.

(5) TAR Lazio, n. 5033/2012; il TAR utilizza indistintamente i termini “sottozona” e “menzione geografica”, che rappresentano, invece, fattispecie ben differenziate. La Cassazione infatti, con la sentenza che si commenta, ha correttamente affermato che la previsione di una menzione geografica aggiuntiva, a differenza di una sottozona, non è prevista per tutelare un particolare legame del vino ad un

violando la *ratio* della normativa comunitaria e nazionale in materia.

Al fine di comprendere l'*iter* logico seguito dal TAR e l'errore, a giudizio di chi scrive, in cui è incorso il giudice di primo grado, è opportuno ripercorrere la procedura allora prevista dal D. Lgs. 8 aprile 2010, n. 61, "Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'articolo 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88" che ha sostituito la legge 10 febbraio 1992, n. 164 ed è stata abrogata lo scorso 12 dicembre dalla nuova legge 238⁶.

Il conferimento della protezione delle DOP e IGP, nonché delle menzioni specifiche tradizionali DOCG, DOC e IGT avviene contestualmente all'accoglimento della rispettiva domanda di protezione da parte della Commissione UE in conformità alle disposizioni concernenti l'individuazione dei soggetti legittimati alla presentazione della domanda, il contenuto della domanda stessa e nel rispetto della procedura nazionale preliminare e, infine, della procedura comunitaria previste dal regolamento (CE) n. 1234/2007 e dal regolamento (CE) applicativo n. 607/2009. La procedura nazionale per la presentazione e l'esame delle domande di protezione delle

DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari è stata stabilita con il DM 7 novembre 2012. Ai sensi dell'articolo 2 del citato decreto, il soggetto legittimato a presentare la domanda di protezione per una DOP o IGP è individuato in qualunque associazione di produttori, costituita dall'insieme dei produttori vitivinicoli della denominazione oggetto della domanda, ivi compresi i consorzi di tutela in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 17 dell'abrogato D.Lgs. 61 del 2010⁷.

Ora, come è noto, per ciascuna DOP o IGP può essere riconosciuto dal Ministero un solo consorzio di tutela; infatti, il terzo comma dell'articolo 17 del D.Lgs. 61 prevede che il riconoscimento sia attribuito al consorzio di tutela che ne faccia richiesta e che, tra l'altro, sia rappresentativo di almeno il trentacinque per cento dei viticoltori e di almeno il cinquantuno per cento della produzione certificata dei vigneti iscritti allo schedario viticolo della relativa DO o IG riferita agli ultimi due anni⁸. Sotto questo aspetto, il D.Lgs. 61 aveva felicemente innovato rispetto alla disciplina della legge 164 che, per un'imprecisione forse non voluta, permetteva di fatto il riconoscimento di più di un consorzio per la medesima DO o IGT (come è stato per il "Cirò", il

determinato territorio al punto di potere tracciare differenze qualitative e produttive tra vini dello stesso tipo con diverse menzioni, ma la stessa assolve la funzione di ulteriormente connotare il (medesimo) vino Barolo, prodotto, per quanto qui interessa, nello stesso modo e sulla (unica) piccola (appena 43 ettari) collina da sempre indicata come Cannubi. Prosegue la Suprema Corte osservando "Infatti, i requisiti della sottozona sono (sia con la legge 164/1992, sia con il D.Lgs. 61/2010): 1) specifiche caratteristiche ambientali tradizionalmente note, 2) uno specifico nome geografico o storico-geografico, con rilevanza amministrativa, 3) l'espressa previsione e infine 4) una disciplina più rigida nel disciplinare di produzione. Un'affrettata e, sia consentito, superficiale ricostruzione del Giudice di primo grado ha fatto a questi individuare, invece, due soli requisiti alternativi, cioè le specifiche caratteristiche ambientali e la tradizionale notorietà, dimenticando proprio quello maggiormente importante, le regole maggiormente rigide del disciplinare di produzione. Al contrario, i requisiti della menzione di un nome geografico sono: 1) che questo corrisponda a una frazione o a un comune o a una zona amministrativa definita, 2) che sia localizzata all'interno della zona di produzione dei vini DOCG e DOC, 3) che il disciplinare di produzione ne preveda espressamente una lista positiva e 4) che il prodotto così rivendicato sia vinificato separatamente. Giudice di primo grado non ha colto la differenza tra le due fattispecie".

(⁶) Legge 12 dicembre 2016, n. 238, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*.

(⁷) L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d. lgs. 61/2010*, in questa rivista, numero 3, luglio-settembre 2012.

(⁸) La citata legge 238 del 12 dicembre 2016 conferma l'impostazione del D.Lgs. 61 prevedendo, all'articolo 41, che per ciascuna DOP o IGP possa essere costituito e riconosciuto dal Ministero un *Consorzio di tutela*, costituito fra i soggetti inseriti nel sistema di controllo della denominazione, che sia rappresentativo di almeno il 35 per cento dei viticoltori e di almeno il cinquantuno per cento della produzione certificata dei vigneti, sia retto da uno statuto che rispetti i requisiti individuati dal Ministero e disponga di strutture e risorse adeguate ai compiti. Una volta riconosciuto, il consorzio rappresentativo di almeno il quaranta per cento dei viticoltori e di almeno il 66 per cento della produzione potrà svolgere funzioni di tutela e di vigilanza sulla DOP o IGP, nell'interesse e nei confronti di tutti i soggetti inseriti nel sistema dei controlli della DOP o IGP, anche non aderenti al consorzio stesso: si tratta del sistema di tutela *erga omnes* inserito nell'ordinamento con il DM 29 maggio 2001, ai sensi del quale i consorzi di tutela muniti dell'incarico di vigilanza, al fine di ottenere l'incarico anche per l'attività di controllo nei confronti della filiera, dovevano dimostrare di possedere una rappresentatività pari almeno al sessantasei per cento.

“Salice Salentino” e il “Gavi”); l’articolo 19 si limitava, infatti, a prevedere che, per ciascuna DO o IGT, potessero essere costituiti consorzi volontari di tutela e che potessero essere affidati compiti di vigilanza sulla DO o IGT ai consorzi volontari che fossero rappresentativi di almeno il quaranta per cento dei produttori e della superficie iscritta all’albo dei vigneti per vini di una DOCG o DOC o all’elenco delle vigne per vini di una IGT (solo nel caso di DOC riguardanti esclusivamente vini spumanti o liquorosi, i consorzi volontari dovevano essere rappresentativi di almeno il cinquanta per cento della produzione)⁹.

Il soggetto richiedente, costituito ai sensi di legge, deve avere tra gli scopi sociali la registrazione a livello Comunitario della denominazione per la quale presenta la domanda, o aver assunto in assemblea la delibera di presentare istanza per la registrazione della denominazione interessata, qualora tale previsione non sia contenuta nello statuto o nell’atto costitutivo; essere espressione dei produttori vitivinicoli della produzione interessata; impegnarsi a non sciogliersi prima della registrazione della denominazione interessata a livello Comunitario. L’ipotesi di presentazione di più istanze per la medesima denominazione è risolta dall’attribuzione alla regione del *potere di individuare il soggetto maggiormente rappresentativo*, sia in termini di produzione, sia di numero di imprese vitivinicole.

Quindi la regione, ricevuta la domanda da parte del soggetto richiedente, pubblica l’avviso relativo all’avvenuta presentazione nel B.U.R., effettua le opportune consultazioni sul territorio, accerta e valuta la legittimazione del soggetto richiedente ed i relativi requisiti di rappresentatività, con particolare riguardo al verbale dell’assemblea degli associati che comprovi, relativamente agli associati favorevoli alla presentazione della domanda presenti in

assemblea, l’assolvimento del requisito di rappresentatività, la completezza della documentazione e la sua rispondenza ai requisiti ed alle condizioni previste dal Reg. (CE) n. 1234/2007 e, infine, la rispondenza del disciplinare alle norme.

Terminata l’istruttoria, la regione trasmette al Ministero la documentazione, corredata dal proprio parere e il Ministero, anche avvalendosi del comitato nazionale vini DOP ed IGP di cui all’articolo 16 del D.Lgs. 61, verifica la completezza e la rispondenza della stessa documentazione alle disposizioni vigenti. In caso di esito positivo della verifica il Ministero, d’intesa con la regione ed il soggetto richiedente, convoca la *riunione di pubblico accertamento*¹⁰, successivamente alla quale il Ministero sottopone la domanda al comitato nazionale vini DOP ed IGP, il quale esprime il proprio parere e formula la proposta di disciplinare aggiornata.

Nel caso di modifica del disciplinare che riguardi la *delimitazione della zona di produzione delle uve*, la domanda deve essere avallata da almeno il *cinquantuno per cento dei viticoltori*, che rappresentino almeno il *sessantasei per cento della superficie totale dichiarata allo schedario viticolo* per la relativa denominazione oggetto di rivendicazione nell’ultimo biennio e le relazioni atte a comprovare che nelle aree da includere si verificano le medesime condizioni della originaria zona di produzione; nel caso di modifica del disciplinare che riguardi invece la *delimitazione della zona di imbottigliamento*, per le denominazioni per le quali è consentito l’imbottigliamento al di fuori della zona di produzione o di vinificazione delle uve, la *domanda deve anche essere avallata* da un numero di produttori che rappresentino almeno il *cinquantuno per cento della produzione imbottigliata nell’ultimo biennio*. In questi due casi è prevista, nei casi in cui il Ministero lo reputi opportuno (solo al fine di accertare la rispondenza delle modifiche proposte ai requisiti di rap-

⁽⁹⁾ C. Giacomini, *Consorzi di tutela registi delle DOP*, in *Informatore agrario*, 3-9 marzo, 2006.

⁽¹⁰⁾ Ai sensi del secondo comma dell’articolo 7 del DM 7 novembre 2012, “In caso di esito positivo della verifica di cui al comma 1, il Ministero d’intesa con la regione ed il soggetto richiedente, convoca entro sessanta giorni, la riunione di pubblico accertamento, concordando in particolare la data, l’ora, il luogo e la sede. Il Ministero invita altresì la regione e il soggetto richiedente a darne comunicazione agli enti territoriali, alle organizzazioni professionali e di categoria ed ai produttori ed agli operatori economici interessati. Gli stessi soggetti devono assicurare - con evidenze oggettive, fornite preliminarmente all’inizio della riunione di pubblico accertamento - la massima divulgazione dell’evento anche mediante la diramazione di avvisi, l’affissione di manifesti o altri mezzi equivalenti. Le modalità e l’ampiezza della divulgazione devono essere coerenti con l’areale interessato dalla produzione”.

presentatività dei viticoltori favorevoli alla modifica), la riunione di pubblico accertamento.

3.- Il primo grado del procedimento e la sentenza del TAR Lazio

Nel caso oggetto di scrutinio da parte del TAR, vertente sulla invocata nullità della procedura di modifica del disciplinare della DOCG Barolo, la procedura a livello nazionale per la presentazione e l'esame delle domande di modifica del disciplinare, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1234/2007 e specificata dal D.Lgs. 61 del 2010 e dal DM 7 novembre 2012, era stata seguita in maniera scrupolosa dalla Regione Piemonte, dal comitato nazionale vini e dal Ministero. Inattaccabile era stata, quindi, l'approvazione, con D.M. del 26 novembre 2010, del disciplinare modificato, pubblicato sulla GU n. 293 del 16 dicembre 2010.

L'*iter* procedimentale presentava tuttavia una singolarità, sui cui è stato fatto perno per sostenere l'irregolarità dell'intero procedimento. Infatti, in sede di assemblea consortile, era stata discussa la delibera del *Comune di Barolo* del 14 novembre 2008 di adottare un progetto di revisione, di individuazione e delimitazione delle menzioni geografiche aggiuntive individuate nel territorio comunale che sembrava distinguere tra la menzione "*Cannubi*" e quelle, apparentemente alternative, "*Cannubi Muscatel*", "*Cannubi Boschis*", "*Cannubi San Lorenzo*" e "*Cannubi Valletta*". Sennonché, in tale sede, era stata avanzata un'istanza di riesame da parte di un produttore, in seguito alla quale il Consorzio di Tutela prima (21 maggio 2010) ed il comitato nazionale vini poi (7 luglio 2010) avevano approvato la proposta di disciplinare nel senso di consentire la facoltà a tutti i produttori della collina dei Cannubi di continuare ad utilizzare il toponimo "*Cannubi*" *tout court*, restando a loro discrezione far seguire even-

tualmente alla menzione *Cannubi* anche i termini *Muscatel*, *Boschis*, *San Lorenzo* o *Valletta*.

I ricorrenti avevano impugnato tale decreto, chiedendone anche la incidentale sospensione cautelare, sulla premessa, errata, ma tuttavia accolta dal TAR, che il provvedimento fosse illogico in quanto contrario non alla *volontà dei consorziati*, che non era in discussione, ma alla *volontà del comune di Barolo*, soggetto del tutto estraneo all'*iter* procedimentale. L'amministrazione comunale, infatti, aveva proceduto a rilevazioni geo-culturali costruite su memorie quanto meno contraddittorie, che avevano condotto a individuare come assolutamente certi toponimi, invece quantomeno controversi.

Ma qualunque elemento avesse rilevato il comune di Barolo, *non era la volontà del comune a dover prevalere, bensì quella del consorzio e dei soggetti produttori da questo rappresentati*, come previsto, appunto, dall'articolo 2 del DM 7 novembre 2012¹¹.

4.- Il secondo grado del procedimento ed il rigetto del ricorso in Cassazione

La sentenza del TAR Lazio¹² era stata appellata al Consiglio di Stato dal Ministero delle politiche agricole¹³ sull'assunto che tale decisione fosse stata determinata da un erroneo riferimento alla normativa dettata per la disciplina delle sottozone e delle menzioni geografiche aggiuntive.

Il Consiglio di Stato¹⁴, ricostruito il quadro normativo di riferimento, in particolare con riguardo alla disciplina delle sottozone e delle indicazioni geografiche aggiuntive nella legislazione nazionale, dettata prima dalla citata legge n. 164 del 1992 e, successivamente, dall'ormai abrogato D.Lgs. n. 61 del 2010, ha correttamente stabilito che i concetti di *sottozona* e di *indicazioni geografiche tipiche* (*rectius*, *menzioni geografiche aggiuntive*) devono essere tenuti distinti, in quanto le *sottozone*, oltre ad essere

(¹¹) Analoga posizione è stata espressa dal medesimo giudice amministrativo in un altro procedimento, relativo alla modifica del disciplinare di produzione della DOCG "*Asti*": TAR Lazio, sentenze n. 1774/2013, 1777/2013, 1775/2013, 1776/2013, tutte del 18 febbraio 2013.

(¹²) TAR Lazio, n. 5033 del 4 giugno 2012.

(¹³) Consiglio di Stato, RG 7244/2012.

(¹⁴) Consiglio di Stato, n. 4883 del 3 ottobre 2013.

caratterizzate da determinate peculiarità ed espressamente previste nel disciplinare di produzione, devono essere più rigidamente disciplinate, mentre possono essere utilizzati *nomi geografici aggiuntivi* per contraddistinguere i vini derivanti da determinate aree di produzione anche in assenza di una particolare e più rigida regolamentazione contenuta nel disciplinare¹⁵.

L'*indicazione geografica aggiuntiva* ha, quindi, la funzione (più limitata) di *indicare con più esattezza il luogo di produzione* e consente una più *precisa qualificazione del prodotto*. Nel caso oggetto di ricorso, il vino a DO Barolo è prodotto con uve coltivate sulla collina dei Cannubi; l'utilizzo della menzione "Cannubi", piuttosto che della menzione, poniamo, "Cannubi Valletta", non sottende diverse modalità produttive nelle due aree, per esempio in termini di resa per ettaro. Anche l'individuazione di *sottozone* determina, come si è detto, una più precisa indicazione del luogo di produzione, ma, a differenza dell'indicazione geografica aggiuntiva, *per le sottozone il disciplinare di produzione prevede anche una diversa modalità produttiva che determina (anche per questo) una più precisa caratterizzazione del prodotto*¹⁶.

Sulla base di tali premesse, il Consiglio di Stato ha ritenuto che le conclusioni raggiunte dal T.A.R., partendo dalla considerazione che ad ogni indicazione geografica aggiuntiva corrisponde un vino diverso, anche sotto il profilo degli effetti legali non potessero essere condivise.

Con la sentenza citata¹⁷, le Sezioni Unite, investite della questione della *violazione delle norme sulla*

giurisdizione e dell'eccesso di potere giurisdizionale, hanno ricordato che le decisioni del giudice amministrativo sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, laddove detto giudice, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e sconfinando nella sfera del merito (riservato alla P.A.), compia una diretta e concreta valutazione della opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'Amministrazione, così esercitando una giurisdizione di merito in situazioni che avrebbero potuto dare ingresso soltanto a una giurisdizione di legittimità (dunque, all'esercizio di poteri cognitivi e non anche esecutivi) o esclusiva o che comunque ad essa non avrebbero potuto dare ingresso¹⁸.

Tale sindacato è esercitabile dalla S.C. anche quando è posta in discussione la possibilità stessa, nella situazione data, di fare ricorso a quella speciale forma di giurisdizione di merito che è la giurisdizione di ottemperanza¹⁹.

5.- Conclusioni

Il procedimento che qui si commenta, nei due gradi di giudizio e nel ricorso per cassazione, ha quindi preso in esame tre questioni giuridiche differenti, due delle quali costituiscono l'*ossatura* stessa del sistema delle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche dei vini.

(¹⁵) Con la sentenza n. 4883 del 3 ottobre 2013 il Consiglio di Stato afferma, quindi, come sarà confermato dalle SU della Cassazione (cfr. nota 5), che *l'indicazione geografica aggiuntiva ha la funzione (più limitata) di indicare con più esattezza il luogo di produzione e consente una più precisa qualificazione del prodotto*. Anche l'individuazione di sottozone determina, come si è detto, una più precisa indicazione del luogo di produzione, ma, a differenza dell'indicazione geografica aggiuntiva, *per le sottozone il disciplinare di produzione prevede anche una diversa modalità produttiva che determina (anche per questo) una più precisa caratterizzazione del prodotto*. Sulla base di tali premesse, il Consiglio di Stato ha ritenuto che le conclusioni raggiunte dal T.A.R., partendo dalla considerazione che ad indicazione geografica aggiuntiva corrisponde un vino diverso, anche sotto il profilo degli effetti legali non potessero essere condivise.

(¹⁶) Per un esempio concreto, si può citare il caso delle sette sottozone della DOP Chianti, approvata con DPR 9 agosto 1967 e, da ultimo, modificata con DM 7 marzo 2014: se i vini «Chianti» devono essere ottenuti da uve prodotte nella zona di produzione e provenienti da vigneti aventi una composizione ampelografica Sangiovese: da 70 a 100%, per il vino «Chianti» con riferimento alla sola sottozona «Colli Senesi», la composizione ampelografica è Sangiovese da 75 a 100%.

(¹⁷) Cass., SU, n. 23395 del 17 novembre 2016.

(¹⁸) Cass., n. 7292 del 13 aprile 2016.

(¹⁹) Cfr. Cass., SU, 9 novembre 2011, n. 23302; Cass., 15 marzo 1999, n. 137.

a. La prima questione, sui cui né il TAR, né il Consiglio di Stato, sembrano essersi tuttavia sufficientemente soffermati, è quella della *legittimazione a proporre la modifica del disciplinare*, che deve essere riconosciuta al solo Consorzio in relazione alla sua c.d. “*rappresentatività*”, anche “*quantitativa*”, nell’ambito della filiera²⁰. Non vi è dubbio che la legittimazione ad impugnare la modifica ad un disciplinare di produzione sia riconoscibile (e, di fatto, riconosciuta) a soggetti diversi (finanche singoli operatori) i quali, pur non potendo proporre al Ministero modifiche del disciplinare, possono certamente avere interesse ad opporvisi anche mediante impugnazione giudiziale del decreto che le impone. Tuttavia, l’impugnazione della modifica del disciplinare non può essere sostanziata da un presunto conflitto tra la posizione del Consorzio di tutela e quella di un soggetto terzo, sprovvisto della legittimazione a proporre la modifica del disciplinare, quale, nel caso che si commenta, il Comune di Barolo. Infatti, i ricorrenti avevano impugnato, come detto, il D.M. 30 settembre 2010 di modifica del disciplinare del Barolo, sulla premessa che il provvedimento fosse illogico perché contrario non alla volontà dei consorziati (cosa che non poteva essere, avendo il Consorzio approvato la modifica) e neanche, in realtà, dei produttori, ma che invece fosse illogico perché contrario alla volontà del comune di Barolo, soggetto, lo si è detto, estraneo all’*iter* procedimentale²¹.

b. La seconda questione, che il TAR ha mostrato di non cogliere ma che il Consiglio di Stato ha perfettamente ricostruito, è quella della *diversa disciplina della menzione geografica aggiuntiva rispetto alla sottozona*, di cui si è ampiamente detto sub 4 e in

nota 16. La prima indica con maggior precisione il luogo di produzione delle uve, mentre la seconda sottende una diversa modalità produttiva. Anche questo aspetto è stato oggetto del riordino complessivo ad opera del nuovo TU sul vino²².

c. La terza questione, sulla quale si sono espresse le Sezioni Unite, della *violazione delle norme sulla giurisdizione e dell’eccesso di potere giurisdizionale*, è stata risolta nel senso che siano viziate per eccesso di potere giurisdizionale e siano, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, quelle decisioni del giudice amministrativo che, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e sconfinando nella sfera del merito, quindi nella sfera riservata alla P.A., compiano una diretta e concreta valutazione della opportunità e convenienza dell’atto. In altre parole, sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e sono sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione le decisioni del giudice amministrativo che, annullando un provvedimento, esprimono una volontà, da parte dell’organo giudicante, di sostituirsi alla volontà dell’Amministrazione; in questi casi, hanno ricordato le SU, l’organo giudicante eserciterebbe una giurisdizione di merito laddove dovrebbe limitarsi ad esercitare una giurisdizione di legittimità, o una giurisdizione esclusiva.

ABSTRACT

The Supreme Court (decision n. 23395/2016 of 17 November 2016, in the case 8796/2014) has recently decided on the claim of some wine growers, whose estates lie on the hill named “Cannubi”, in

⁽²⁰⁾ L’argomento è stato meglio affrontato, pur senza giungere ad una soluzione definitiva, da Cass. SU, 23395/16, del 17 novembre 2016.

⁽²¹⁾ Il comune di Barolo si è costituito in giudizio *ad adiuvandum*.

⁽²²⁾ La già citata legge 12 dicembre 2016, n. 238 la quale, al secondo comma dell’articolo 29 (*Ambiti territoriali*) prevede che le sole DOP (quindi, non le IGP) possano prevedere al loro interno l’indicazione di zone espressamente delimitate, comunemente denominate *sottozone*, che devono avere peculiarità ambientali o tradizionalmente note, essere designate con uno specifico nome geografico, storico-geografico o amministrativo, essere espressamente previste nel disciplinare di produzione ed essere disciplinate più rigidamente. Il quarto comma del medesimo articolo prevede invece che, sempre per le sole DOP, sia consentito il riferimento a *unità geografiche aggiuntive*, più piccole della zona di produzione e localizzate all’interno di questa, a condizione che *il prodotto sia vinificato separatamente e appositamente rivendicato nella denuncia annuale di produzione delle uve*. Tali unità geografiche dovranno essere espressamente delimitate e corrispondere a comuni, frazioni o zone amministrative ovvero ad aree geografiche locali definite (l’assenza di chiarezza su questo aspetto è un difetto cui non è stato rimediato sin dalla legge 164/92: se un comune o una frazione sono definibili, assai meno lo sono le “*zone amministrative*” e meno che mai le “*aree geografiche locali definite*”).

Barolo, Italy. The claimants brought an appeal against the decision of the Council of State (n. 4883/2013, of 3 October 2016, in the case 7244/2012), which confirmed the legitimacy of the use of the geographical name "Cannubi" for the wines made from grapes harvested on the entire hill. The Supreme Court was requested to rule against such decision, on the basis of an historical search carried out by the municipality of Barolo. The municipality was in fact challenging the position of the wine-growers syndicate, the result of which was by no means widely agreed upon by all the producers.

The legal issues at stake were therefore: 1) identification of the subject who may apply to the national authority for protection of a designation of origin or a geographical indication; 2) legal grounds to differentiate in a product specification a sub-area for the production of the grapes from a mere geographical name to be added to the designation of origin; 3) jurisdiction of administrative courts in exploring the grounds upon which a protection was granted or refused, according to the national rules of the country concerned (Italy). The Supreme Court repealed the appeal.

La sentenza della Corte di Cassazione

Corte Suprema di Cassazione, Sez. Unite, Sent., 17 novembre 2016, n. 23395

Denominazioni di origine dei vini - D.Lgs. 8 aprile 2010, n.61 – Protezione comunitaria – Modifica dei disciplinari di produzione DOP e IGP: riconoscimento e modifica – Giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: sussistenza

Spetta alla giurisdizione amministrativa la valutazione della portata della nozione dell'indicazione geografica aggiuntiva per un vino a Denominazione di Origine Protetta.

il rifiuto della giurisdizione è giustificato dalla ritenuta estraneità della domanda alle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo, non quando si prospettino come omissioni dell'esercizio del potere giurisdizionale errori "in iudicando" o "in procedendo"

Svolgimento del processo

La Cantina e altri undici proprietari e conduttori di terreni in Barolo, Cuneo, nella zona vinicola "(OMISSIS)", impugnarono davanti al Tribunale amministrativo regionale del Tazio il D.M. 30 settembre 2010, recante le modifiche del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita (OMISSIS), nella parte in cui aveva consentito che la detta denominazione potesse essere seguita da menzioni geografiche aggiuntive.

I ricorrenti ritenevano infatti ingiustificata l'estensione della menzione "(OMISSIS)" anche a zone di produzione che

(OMISSIS) non sono, chiamandosi, ad esempio, "(OMISSIS)" oppure "(OMISSIS)", e non invece, rispettivamente, "(OMISSIS) o (OMISSIS)" oppure "(OMISSIS) o (OMISSIS)".

Nel giudizio intervennero, per l'accoglimento del ricorso, il Comune di Barolo e R.G., e per il suo rigetto la società Cantine

Il giudice amministrativo accolse la domanda sul rilievo che le denominazioni geografiche individuate dal decreto ministeriale confondevano le denominazioni assegnate alle diverse zone, comportando confusione per il consumatore, e quindi violando la ratio della normativa comunitaria e nazionale in materia.

Il Consiglio di Stato, adito in appello dal Ministero delle politiche agricole e forestali, ricostruito il quadro normativo di riferimento, segnatamente con riguardo alla disciplina delle sottozone e delle indicazioni geografiche aggiuntive nella legislazione nazionale, dettata prima dalla L. 10 febbraio 1992, n. 164, e successivamente dal D.Lgs. 8 aprile 2010, n. 61, recante tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione della L. 7 luglio 2009, n. 88, art. 15, e chiarita la funzione dell'indicazione geografica aggiuntiva, ha accolto il gravame: "considerato che l'obiettivo primario" della normativa comunitaria e nazionale "è quello di evitare confusioni fra i consumatori e che lo scopo della contestata previsione del d.m. impugnato era proprio quello di evitare la confusione che si sarebbe potuta creare costringendo alcuni produttori, come le Cantine, ad utilizzare (necessariamente) nell'etichetta una indicazione geografica aggiuntiva ((OMISSIS)), laddove avrebbe potuto alimentare confusione fra gli operatori e (soprattutto) nei consumatori", il giudice d'appello ha reputato che il d.m. impugnato non poteva ritenersi emanato in carenza di istruttoria o fosse illogico, come ritenuto dal TAR. Nei confronti della decisione hanno proposto ricorso per cassazione, sulla base di un complesso motivo, illustrato con successiva memoria, la Cantina, l'Azienda Agricola

....., la Azienda Agricola, e la Tenuta resistono con controricorso, illustrato con memoria, il Ministero delle politiche agricole e forestali e la Cantina, che propone ricorso incidentale condizionato.

I ricorrenti principali resistono al ricorso incidentale con controricorso.

Motivi della decisione

Con il ricorso principale viene denunciata "violazione delle norme sulla giurisdizione (art. 111 Cost., art. 362 c.p.c., D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 7, 91, 110 e ss.), eccesso di potere giurisdizionale". I ricorrenti lamentano che il giudice d'appello abbia superato i limiti della generale giurisdizione di legittimità, estendendo la propria giurisdizione al merito della vicenda, sostituendosi alle valutazioni proprie dell'amministrazione, effettuando una comparazione tra l'interesse commerciale di un singolo soggetto e l'interesse pubblico alla corretta denominazione dei prodotti, e quindi alla corrispondenza di questa con i luoghi da essa indicati; deducono poi diniego di giurisdizione lamentando che avverso il decreto sarebbe stata dedotta anche una questione procedurale, vale a dire la mancanza dell'impulso dei produttori interessati per la modifica del disciplinare, che era stata dichiarata assorbita dal TAR ma poi non esaminata dal Consiglio di Stato, che pure, accogliendo l'impugnazione, aveva rigettato il ricorso di primo grado e confermato il decreto ministeriale opposto.

Con il ricorso incidentale condizionato la Cantine ... censura la sentenza impugnata per avere, confermando sul punto la sentenza del TAR, affermato la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia, contestata in primo grado ed in appello.

Con riguardo alla prima doglianza del ricorso principale il Collegio osserva che la valutazione della portata della nozione dell'indicazione geografica aggiuntiva, quale è dato rilevare dal decreto ministeriale impugnato, è condotta dal Consiglio di Stato alla stregua della ricostruzione normativa operata, ed i richiami a fattispecie concrete hanno valore esemplificativo, anche con riguardo alle modalità di emersione della specifica problematica.

Secondo l'insegnamento di questa Corte, "le decisioni del giudice amministrativo sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, laddove detto giudice, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e sconfinando nella sfera del merito (riservato alla P.A.), compia una diretta e concreta valutazione della opportunità e con-

venienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'Amministrazione, così esercitando una giurisdizione di merito in situazioni che avrebbero potuto dare ingresso soltanto a una giurisdizione di legittimità (dunque, all'esercizio di poteri cognitivi e non anche esecutivi) o esclusiva o che comunque ad essa non avrebbero potuto dare ingresso; tale sindacato è esercitabile dalla S.C. anche quando è posta in discussione la possibilità stessa, nella situazione data, di fare ricorso a quella speciale forma di giurisdizione di merito che è la giurisdizione di ottemperanza" (Cass., sez. un., 9 novembre 2011, n. 23302; 15 marzo 1999, n. 137).

Con la seconda doglianza i ricorrenti denunciano a ben vedere un'omessa pronuncia. In proposito questa Corte ha affermato che "il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato con il quale si deduce l'omessa pronuncia sulla domanda di risarcimento dei danni, può integrare motivo inerente alla giurisdizione, denunciabile ai sensi dell'art. 362 c.p.c., solo se il rifiuto della giurisdizione è giustificato dalla ritenuta estraneità della domanda alle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo, non quando si prospettino come omissioni dell'esercizio del potere giurisdizionale errori "in iudicando" o "in procedendo" (Cass. sez. un., 26 gennaio 2009, n. 1853); "il ricorso col quale venga denunciato un rifiuto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo rientra fra i motivi attinenti alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., soltanto se il rifiuto sia stato determinato dall'affermata estraneità alle attribuzioni giurisdizionali dello stesso giudice della domanda, che non possa essere da lui conosciuta" (Cass., sez. un. 8 febbraio 2013, n. 3037).

In conclusione, il ricorso principale deve essere dichiarato inammissibile, assorbito l'esame del ricorso incidentale condizionato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

Sussistono, infine, i presupposti per dare atto, ai sensi del testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.

P.Q.M.

La Corte dichiara il ricorso principale inammissibile, assorbito l'esame del ricorso incidentale condizionato.