

Legittimazione ad impugnare il decreto che accoglie la richiesta di modifica del disciplinare di produzione

Duilio Cortassa

1.- Premesse

La legittimazione a proporre la modifica del disciplinare è riconosciuta al consorzio di tutela a mente della sua c.d. “rappresentatività” anche “quantitativa” nell’ambito della filiera, mentre la legittimazione ad impugnare le relative modifiche è, ovviamente, riconoscibile e, di fatto, riconosciuta, a soggetti diversi (finanche singoli operatori) i quali, pur non potendo proporre al Ministero modifiche del disciplinare, possono tuttavia avere interesse ad opporvisi anche mediante impugnazione giudiziale del decreto che le impone¹.

La vicenda qui commentata è sorta tra i produttori di vino a DO Asti e riguarda l’ampliamento della zona di produzione delle uve di quella DO ad un piccolo appezzamento sito all’interno dell’area comunale di Asti.

Per quanto possa sembrare curioso, sin dalla prima delimitazione, nel 1932, il Comune di Asti non ha mai fatto parte della zona di produzione delle uve della DO “Asti” o “Moscato d’Asti”. Il DM del 5 maggio 2008, che includeva per la prima volta nella zona vocata il territorio comunale di Asti, era stato annullato per motivi procedurali dal Consiglio di Stato, con sentenza 9425/2010.

Nel frattempo, l’assemblea del Consorzio per la tutela dell’Asti aveva discusso ed approvato l’ampliamento il 28 aprile 2010.

La modifica ha creato qualche malumore e alcune associazioni di enti territoriali sprovviste, apparentemente, di qualsiasi legittimazione ed alcune associazioni di produttori estranee al Consorzio hanno ricorso² contro la modifica del disciplinare. Non soltanto il TAR ha dichiarato ammissibili i ricorsi presentati dalle associazioni di produttori e di enti territoriali, ma ha accolto i ricorsi, ritenendo che la volontà del Consorzio non si fosse perfezionata nonostante la delibera consortile, la successiva trasmissione di questa alla Regione Piemonte e, infine, l’approvazione da parte del comitato nazionale vini. Il TAR ha accertato che il Consorzio avrebbe invece voluto demandare agli organi competenti nell’ambito della filiera la valutazione finale della proposta e che, in particolare, l’organo sarebbe stato la Commissione Paritetica Moscato.

L’oggetto della controversia non era tanto l’opportunità o meno di procedere ad un ampliamento della zona di produzione delle uve idonee alla produzione di Moscato d’Asti, né se le particelle individuate nel territorio comunale di Asti avessero o non avessero caratteristiche di idoneità alla produzione di Moscato d’Asti, comparabili a quelle delle altre zone dell’area vocata della DOCG Asti³.

La controversia nasceva da una questione sottoposta alla sezione II-ter del TAR Lazio che riguardava, appunto, la DOGC “Asti”⁴, in merito all’individuazione corretta del soggetto legittimato a presentare una domanda di modifica del disciplinare di produzione di una DOP o IGP, della ricostruzione della procedura di modifica e, quindi, dalla definizione dei successivi passaggi del procedimento amministrativo di modifica. Si tratta di un caso non dissimile da quello oggetto della sentenza delle SU della Cassazione 23395/2016 del 17 novembre 2016, nella causa RG 8796/2014, già oggetto di approfondimento in questa rivista in merito alla modifica del disciplinare della DOCG Barolo⁵.

(¹) L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell’offerta dopo il d. lgs. 61/2010*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2012, p. 27.

(²) TAR Lazio, RG 6269-6301-6302-6303/2012.

(³) Per un’interessante panoramica sulle denominazioni di origine rispetto ai marchi collettivi, si veda M. Iaccone, *Il Marchio Collettivo Geografico*, in *Dir. Industriale*, 2014, 4, 338.

(⁴) TAR Lazio, RG 6269-6301-6302-6303/2012.

(⁵) D. Cortassa, *Modifiche ai disciplinari di produzione dei vini DOC. Il caso “Cannubi”*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2017, p.55.

Con DM del 16 maggio 2012⁶, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in esecuzione dell'ordinanza del TAR Lazio n. 955/2012⁷, ma anche agendo in via di autotutela, aveva sostituito interamente l'articolo 3 del disciplinare di produzione del vino a DOCG "Asti"⁸.

Il DM del 16 maggio 2012 disponeva che le uve designate nel disciplinare di produzione dei vini a DOCG "Asti" fossero prodotte, per quanto riguarda la provincia di Asti, oltre che nelle aree già previste dal disciplinare, anche nel territorio comunale di Asti delimitato specificamente nel decreto stesso.⁹

La Regione Piemonte e il Ministero non avevano fatto altro che seguire l'iter procedimentale previsto dal Regolamento (CE) n. 1234/2007 e specificato dal D.Lgs. 61 del 2010 e dal DM 7 novembre 2012. Inattaccabile sotto il profilo procedimentale appariva, quindi, essere l'approvazione, con il citato D.M. del 16 maggio 2012, del disciplinare modificato¹⁰. L'ampliamento della zona di produzione, che prevedeva l'inserimento delle zone vocate del comune di Asti, risultava essere stato discusso ed approvato in sede assembleare il 28 aprile 2010 mentre, dal punto di vista tecnico-normativo, l'opportunità di detto inserimento era stata confermata da due relazioni tecniche prodotte¹¹.

Le norme sopra ricordate prevedono che per ciascuna DOP o IGP sia riconosciuto dal Ministero un

solo consorzio di tutela, che 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. Qualora più istanze di protezione (in questo caso, di modifica) siano presentate, è attribuito alla Regione il potere di individuare il soggetto maggiormente rappresentativo, sia in termini di produzione, sia di numero di imprese vitivinicole.

Non appare chiaro da dove traessero, quindi, una legittimazione ad agire la s.c.a. Produttori Moscato d'Asti Associati¹², l'associazione Muscatellum¹³, l'associazione Comuni del Moscato¹⁴ e la Federazione Regionale Coldiretti del Piemonte. La prima è una cantina cooperativa e la seconda un'associazione di produttori, i cui soci dovrebbero dibattere le questioni relative alla DO all'interno del Consorzio di tutela, mentre l'associazione dei Comuni raggruppa per l'appunto le amministrazioni comunali dell'area vocata, che non hanno titolo alcuno per discutere di questioni legate alla DO. Se il Consorzio di Tutela dell'Asti è 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, in rappresentanza di quali interessi gli altri soggetti menzionati agiscono¹⁵?

⁽⁶⁾ Pubblicato sulla G.U. n. 119 del 23 maggio 2012.

⁽⁷⁾ Pronunciata nel procedimento RG 765/2012.

⁽⁸⁾ Per la normativa sui consorzi di tutela e sulle DO e IG, si veda *Note pratiche di legislazione viticola*, di A. Sabellico e G. Martelli, Assoenologi, 2011 e *Manuale di diritto vitivinicolo* di P. Caviglia, UIV, 2017; si veda anche R. Ricci Curbastro, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2012, p..

⁽⁹⁾ Per una panoramica sui disciplinari di produzione delle DO e delle IG, 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; in merito alla modifica dei disciplinari di produzione, si veda il cap. 8 del *Manuale di legislazione vitivinicola*, di A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, Giappichelli, 2017.

⁽¹⁰⁾ L'articolo 36 della legge 12 dicembre 2016, n. 238 prevede che per la modifica dei disciplinari DOP e IGP si applichino per analogia le norme previste per il riconoscimento, conformemente alle disposizioni previste dalla normativa dell'Unione europea vigente e dal decreto del Ministro, di cui al secondo comma dell'articolo 32, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

⁽¹¹⁾ Predisposte, rispettivamente, da Attilio Scienza, della facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Milano, e da Lorenzo Corino, del Centro di Ricerca per l'Enologia di Asti.

⁽¹²⁾ Una società cooperativa agricola che raggruppa circa 2.300 aziende vitivinicole produttrici di uva Moscato d'Asti, di cui circa 850 associate in otto cooperative di trasformazione e che ha sede proprio nel comune di Asti.

⁽¹³⁾ L'Associazione Produttori Moscato, con sede presso la Coldiretti di Canelli, dal 2006 si chiama "Muscatellum".

⁽¹⁴⁾ Associazione, nata nel mese di novembre dell'anno 2002, tra cinquantadue Comuni, appartenenti alle province di Alessandria, Asti e Cuneo, compresi nel disciplinare di produzione delle uve Moscato d'Asti e dei relativi vini, con sede a Santo Stefano Belbo.

⁽¹⁵⁾ Sui consorzi e sulla tutela delle indicazioni geografiche di qualità cfr. G. Resta, *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, UTET Giuridica, 2010.

Il TAR Lazio ha, in questo caso, perfettamente argomentato, rilevando in primo luogo che, ai sensi dell'articolo 7 del D. Lgs. n. 61 del 2010, 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, al contenuto della domanda stessa e nel rispetto della procedura nazionale preliminare e della procedura comunitaria previste dal regolamento (CE) n. 124/2007 e dal regolamento (CE) applicativo n. 607/2009; e che l'articolo 118 sexies del regolamento (CE) n. 1234/2007, inserito dall'articolo 1 del regolamento (CE) n. 491/2009, stabilisce che la domanda di protezione di una DO o di una IG può essere presentata da qualunque associazione di produttori o, in casi eccezionali, dai singoli produttori.

Tuttavia, pur prendendo le mosse da argomenti ineccepibili, non solo il TAR ha dichiarato ammissibili i ricorsi¹⁶ presentati da associazioni di produttori estranee al Consorzio e da associazioni di enti territoriali che sembrerebbero sprovviste di qualsiasi legittimazione nel procedimento de quo, ma ha accolto i ricorsi di tali soggetti sulla base dell'assunto che la volontà del Consorzio non si fosse perfezionata nel senso palesato dall'istanza alla Regione Piemonte di allargamento della zona di produzione delle uve ad una porzione del territorio del comune di Asti.

Deducevano i ricorrenti, nei quattro ricorsi paralleli, due motivi parzialmente distinti: con il primo motivo, che la proposta assembleare del 28 aprile 2010 del Consorzio per la tutela dell'Asti si sarebbe limitata alla sola inclusione nella DOCG dell'appezzamento nel Comune di Asti pertinente all'Istituto Tecnico Sperimentale Agrario Penna (un'area distinta da

quella di Castello del Poggio). Con il secondo motivo, invece, che tale proposta assembleare non avrebbe delimitato i confini di produzione, di modo che la modifica del disciplinare di produzione dell'Asti Moscato, approvata con il DM 16 maggio 2012, non trovava, in realtà, corrispondenza in alcuna domanda o proposta formalmente avanzata dal soggetto legittimato alle iniziative per la istituzione o la modifica di DOCG o IGT.

Sintetizzando i due motivi, secondo i ricorrenti la volontà del Consorzio, come rappresentata nel citato verbale dell'assemblea generale ordinaria dei consorziati del 28 aprile 2010, che aveva deliberato sulle modifiche al disciplinare di produzione Asti DOCG, manifestando la propria adesione "a quelle che saranno le decisioni prese dagli organi competenti nell'ambito della filiera e cioè già esprime fin d'ora il proprio assenso...", sarebbe stata quella di spogliarsi della facoltà di decidere per demandare ogni decisione in merito alla modifica del disciplinare ad un soggetto terzo, del tutto estraneo al procedimento previsto dall'articolo 2 del DM 7 novembre 2012¹⁷.

In sintesi, il TAR Lazio ha dedotto dalla (invero scarsamente coordinata) documentazione presentata dal consorzio di Tutela della DOCG Asti che questo avrebbe sostanzialmente demandato agli "organi competenti nell'ambito della filiera" di valutare la proposta relativa all'inserimento, nella zona di produzione dell'Asti DOCG, di una porzione del territorio del comune di Asti.

Questo "organo competente nell'ambito della filiera", secondo la tesi del TAR Lazio, sarebbe stato, nel caso specifico, la Commissione Paritetica Moscato¹⁸.

Il produttore interessato all'allargamento della zona di produzione, Castello del Poggio, ha impugnato la sentenza avanti al Consiglio di Stato; il CdS ha riunito i vari ricorsi¹⁹ e ha confermato in primo

⁽¹⁶⁾ TAR Lazio, RG 6269-6301-6302-6303/2012.

⁽¹⁷⁾ TAR Lazio, sentenze 1774/2013; 1777/2013; 1775/2013; 1776/2013 del 18 febbraio 2013.

⁽¹⁸⁾ La *Commissione Paritetica Moscato* riunisce ogni anno, sotto l'egida della Regione Piemonte, la parte industriale e la parte agricola del comparto Moscato esclusivamente al fine di discutere prezzi e rese relative alla vendemmia delle uve Moscato. Si tratta di un organismo la cui legittimità è stata messa più volte in discussione e che non sembra davvero essere "organo competente" ai fini della richiesta di modifiche del disciplinare di produzione.

⁽¹⁹⁾ RG 3783-3787-3788-3789-4256-4306-4393-4411/2013.

luogo²⁰, richiamando le conclusioni raggiunte da dottrina e giurisprudenza in tema di tutela processuale spettante ad enti esponenziali, che sia la “Produttori Moscato d’Asti Associati”, sia l’associazione “Muscatellum”, sia l’associazione “Comuni del Moscato” fossero soggetti deputati statutariamente alla tutela di interessi collettivi, specificamente riferiti alla tutela del Moscato.

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha rilevato che le associazioni citate non si sono limitate ad affermare di avere quale proprio scopo istituzionale la tutela della DOCG, ma hanno prodotto, a sostegno di tale assunto, i propri statuti associativi; a fronte di tale documentazione, il Consiglio di Stato ha ritenuto che al Ministero che intendesse contestare la legittimazione (sulla base di principi del tutto condivisibili, peraltro) incombesse tuttavia l’onere di chiarire e documentare la ragione per cui detta documentazione fosse inidonea o insufficiente a provare la sussistenza dei requisiti vantati, non potendo a tal fine limitarsi ad affermarne genericamente l’insussistenza o la possibilità di conflitto²¹. Quanto alla carenza di legittimazione della “Federazione regionale coltivatori diretti”, il

Consiglio di Stato ha ritenuto che questa assumesse un rilievo marginale.

In merito all’iter corretto per la procedura di modifica del disciplinare di produzione sarà sufficiente qui ricordare che, ai sensi dell’articolo 2 del DM 7 novembre 2012²², il soggetto legittimato a presentare la domanda di protezione per una DOP o IGP era individuato (vigente la precedente normativa ed anche dopo l’approvazione della legge 12 dicembre 2016, n. 238²³) 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 2010. La procedura nazionale di cui al comma 1 è stabilita, anche ai sensi del secondo comma dell’articolo 32 della recente legge 12 dicembre 2016, n. 238, con decreto del Ministro, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ora, ai sensi, prima, dell’articolo 17 del D. Lgs. 61/2010 e, ora, del primo comma dell’articolo 41 della legge 238/2016, per ciascuna DOP o IGP può

(²⁰) Consiglio di Stato, sentenza n. 5691/2013 del 28 novembre 2013. Il CdS ha censurato l’incompletezza della documentazione trasmessa dal Consorzio al comitato nazionale vini: “... anticipando alcune fasi successive della vicenda procedimentale, giova subito sottolineare che dell’approssimazione della richiesta di modifica dell’art. 3 prendeva consapevolezza lo stesso Ministero che, con nota del 4 giugno 2010 prot. 8788, segnalava alla Regione che la indicazione Comune di Asti, “zone vocate”, non era sufficiente, ma che era necessario indicare all’art. 3 della proposta, la precisa delimitazione delle zone vocate unitamente alla relativa cartografia con la avvertenza che in mancanza la richiesta di modifica sarebbe stata stralciata”.

(²¹) In altre parole, secondo il Consiglio di Stato il Ministero avrebbe dovuto chiarire il significato dell’articolo 2 del DM 7 novembre 2012 (per cui è soggetto legittimato a presentare la domanda di protezione per una DOP o IGP qualunque associazione di produttori, costituita dall’insieme dei produttori vitivinicoli della denominazione oggetto della domanda) nel combinato disposto dell’articolo 17 del non più vigente D.Lgs. 61 del 2010, ai sensi del quale, per ciascuna DOP o IGP può essere costituito e riconosciuto dal Ministero un (solo) consorzio di tutela costituito fra tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo della denominazione. Il primo comma dell’articolo 41 della legge 12 dicembre 2016, n. 238 (TU), che sostituisce il D.Lgs. 61 del 2010, conferma che per ciascuna DOP o IGP possa essere costituito e riconosciuto un Consorzio di tutela, costituito fra i soggetti inseriti nel sistema di controllo della denominazione.

(²²) Emanato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, contiene la procedura a livello nazionale per la presentazione e l’esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei dRegolamento (CE) n. 1234/2007 disciplinari, ai sensi del e del decreto legislativo n. 61/2010. Il secondo comma dell’articolo 32 della legge 238/2016 prevede che la procedura nazionale preliminare per il conferimento della protezione delle DO e delle IG sia stabilita con decreto del Ministro, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il decreto non è stato ancora emanato; il primo comma dell’articolo 90 della legge medesima preveda che i decreti ministeriali applicativi siano adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore di questa o dalla data di entrata in vigore dei corrispondenti regolamenti delegati o di esecuzione della Commissione europea dei regolamenti (UE) n. 1306/2013 e n. 1308/2013. Fino all’emanazione dei decreti applicativi continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nei decreti ministeriali attuativi della preesistente normativa nazionale e dell’UE.

(²³) Ai sensi dell’articolo 32 della menzionata legge 238/2016, 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 europea, in conformità alle disposizioni concernenti l’individuazione dei soggetti legittimati alla presentazione della domanda e il contenuto della domanda stessa e nel rispetto della procedura nazionale preliminare e della procedura dell’Unione europea previste dal regolamento (UE) n. 1308/2013 e dagli appositi atti delegati e di esecuzione della Commissione europea.

essere costituito e riconosciuto dal Ministero un consorzio di tutela costituito fra i soggetti inseriti nel sistema di controllo della denominazione; infatti, il terzo comma dell'articolo 17, così come il terzo comma dell'articolo 41 del TU, 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 anni.

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 vitivinicole²⁴.

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 IGP²⁵, 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 accertamento²⁶, 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

⁽²⁴⁾ Sembra quindi ovvio che né i comuni, né le associazioni di produttori, né le associazioni di enti territoriali possano essere interlocutori del comitato nazionale vini in materia di disciplinari di produzione e nemmeno possa essere riconosciuto a questi soggetti un interesse ad agire.

⁽²⁵⁾ In allora previsto dall'articolo 16 del D.Lgs. 61 ed ora regolato invece dall'articolo 40 della legge 12 dicembre 2016, n. 238.

⁽²⁶⁾ Ai sensi del secondo comma dell'articolo 7 del menzionato 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".

reputi opportuno (solo al fine di accertare la rispondenza delle modifiche proposte ai requisiti di rappresentatività dei viticoltori favorevoli alla modifica), la riunione di pubblico accertamento.

2.- La decisione della Cassazione

Castello del Poggio, nel ricorso rivolto alle Sezioni Unite, con riferimento alla motivazione della sentenza del Consiglio di Stato, ha proposto due motivi di doglianza sotto due distinti profili, evidenziando vizi relativi alla giurisdizione, della valutazione cui il Consiglio di Stato ha proceduto con riguardo al modo in cui la volontà assembleare del Consorzio si era espressa nella deliberazione dell'aprile del 2010 (poi confermata da quella dell'ottobre del 2010) ed alla conseguente incidenza del suo contenuto sul valore da attribuire alla domanda di attivazione del procedimento di modificazione del disciplinare, sfociato nel DM parzialmente annullato.

Con il primo motivo di ricorso, Castello del Poggio ha denunciato "eccesso di potere giurisdizionale con riferimento ai limiti della cognizione incidentale del giudice amministrativo ex art. 8 del c.p.a.", nonché "violazione della *potestas iudicandi* del giudice ordinario con riferimento alla interpretazione ed applicazione della delibera assembleare del consorzio, in difformità dalla interpretazione ed applicazione che della medesima è stata fornita con deliberazione del consiglio di amministrazione del medesimo consorzio".

Nella lettura offerta da Castello del Poggio, il Consiglio di Stato avrebbe invece proceduto all'interpretazione della volontà assembleare addirittura in senso contrario agli atti (espressione di volontà private) presupposti e successivi, cioè le delibere del consiglio di amministrazione del Consorzio che hanno preceduto la deliberazione della sua assemblea.

La manifestazione di volontà del Consorzio dell'Asti che, secondo Castello del Poggio, non sarebbe stata colta nel suo esatto significato, sarebbe stata, per l'appunto, quella di includere e non escludere le zone vocate del territorio del Comune di Asti; quella di individuare un perimetro delle zone vocate all'interno del quale gli organi preposti avrebbero potuto, in relazione alle ulteriori caratteristiche richieste,

riferite al vino ed ai vigneti, restringere il campo di applicazione; quella di consentire l'inclusione di parte del territorio del Comune di Asti nell'ambito del disciplinare di produzione per meglio tutelare la denominazione (così come si era espresso il Consorzio).

La Suprema Corte, con sentenza n. 7292/2016 del 13 aprile 2016, ha giudicato infondato il ricorso sull'assunto che, per quanto riguarda il primo motivo, fosse del tutto illogico postulare che il giudice amministrativo possa eccedere i limiti della propria giurisdizione esorbitando dai limiti della cognizione incidentale che ha dovuto compiere per decidere sull'oggetto devolutogli nell'ambito della propria giurisdizione, vale a dire per avere effettuato la cognizione in un modo tale che si collochi al di là dei limiti in cui l'oggetto conosciuto in via incidentale avrebbe potuto essere conosciuto dal giudice della diversa giurisdizione cui, in ipotesi, fosse spettata la cognizione in via piena.

Ha osservato la SC che in tal caso, poiché l'oggetto della cognizione incidentale è conosciuto dal giudice amministrativo sempre e soltanto in funzione della esplicazione della giurisdizione sull'oggetto conosciuto invece in via principale, il bene della vita su cui il giudice amministrativo decide e, quindi, sul quale si esercita la sua giurisdizione, il proprio *ius dicere* e riguardo al quale assume rilevanza la figura dell'eccesso di potere giurisdizionale, è per definizione sempre e soltanto quello riguardo al quale la propria giurisdizione sussiste in via diretta e cui la cognizione incidentale è soltanto funzionale e perciò autorizzata in via incidentale.

Con il secondo motivo prospettato, cioè quello di *Error in iudicando* e, quindi, eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nel merito amministrativo, argomenta la Corte che nessuna valutazione del merito dell'operare dell'amministrazione al di fuori di un'ipotesi di estensione della cognizione del giudice amministrativo anche al merito dell'azione amministrativa vi sarebbe stata, ma solo il dovuto esercizio del controllo di legittimità.

Le SU hanno ritenuto che il Consiglio di Stato avesse ben motivato la giustificazione dell'annullamento del DM, procedendo a valutare l'idoneità della deliberazione dell'assemblea del Consorzio, che aveva correttamente determinato il contenuto della domanda introduttiva del procedimento di modifica

del disciplinare, del tutto nuova e distinta da quella espressa dal TAR, per cui l'ipotetico eccesso di potere giurisdizionale in cui sarebbe incorso il primo giudice, asseritamente non oggetto di gravame, è in sostanza diverso da quello che, nell'esercizio del suo potere giurisdizionale di giudice d'appello, sarebbe da ascrivere alla decisione resa dal Consiglio di Stato con la nuova motivazione resa.

La sentenza ribadisce il principio seguito dalle Sezioni Unite, secondo cui «In tema di sindacato delle Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato per motivi inerenti alla giurisdizione, è configurabile l'eccesso di potere giurisdizionale con riferimento alle regole del processo amministrativo solo nel caso di radicale stravolgimento delle norme di rito, tale da implicare un evidente diniego di giustizia e non già nel caso di mero dissenso del ricorrente nell'interpretazione della legge»²⁷.

Invece, in merito al secondo motivo prospettato, cioè l'"*error in iudicando*" e l'eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nel merito amministrativo, le SU hanno ritenuto che la deliberazione del Consorzio dell'Asti dell'aprile del 2010 avesse assunto il valore di atto giustificativo della formale domanda introduttiva del procedimento amministrativo di modifica del disciplinare e, per la correlazione del contenuto della domanda al contenuto della deliberazione, tale giustificazione inerisse allo stesso contenuto di essa (nel senso che ciò che si domandava era ciò che si era deliberato).

Alla luce di ciò, è evidente per la Cassazione che il procedere all'individuazione del contenuto della domanda stessa *per relationem* rispetto alla deliberazione (al di là di quanto risultante dalla volontà manifestata dall'organo del Consorzio che ha trasmesso la domanda) per apprezzare se esso avesse potuto assumere la funzione di domanda di modifica idonea a comprendere l'estensione ai terreni del ricorrente del disciplinare, concerne un'attività che è stata oggetto della formulazione, da parte del Consiglio di Stato, di un giudizio di legittimità relativo ad un atto del procedimento che ha portato all'adozione del provvedimento della PA.

La conclusione delle SU è, dunque, che il giudice

amministrativo non abbia affatto esteso la propria cognizione fino al merito del procedimento amministrativo, ma abbia, al contrario, correttamente esercitato il dovuto controllo di legittimità.

3.- Conclusione

La vicenda processuale qui in commento parte dalla necessità di una corretta ricostruzione della procedura nazionale per la presentazione e l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari, procedura che è stata stabilita dal DM 7 novembre 2012²⁸. Il soggetto legittimato a presentare la domanda di protezione per una DOP o IGP è individuato, dall'articolo 2 del citato decreto, 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 2010.

Un'amministrazione locale non è quindi annoverata tra i soggetti legittimati a presentare una domanda di protezione o di modifica. Non può, a maggior ragione, esserlo una commissione composta da rappresentanti dei produttori di uve, degli imbottiglieri e dell'amministrazione regionale, la quale non può essere trattata alla stregua di un organismo di filiera in questo contesto. Non appare facile procedere ad una semplice trasposizione in questo contesto della legittimazione che, in altra sede, sarebbe riconosciuta ai cosiddetti enti esponenziali, cioè quegli organismi che hanno finalità di tutela di interessi collettivi e, in virtù di ciò, assumono una posizione qualificata e particolare, che ne rende possibile, prima di tutto, la partecipazione al processo con gli stessi diritti e facoltà della persona offesa. Il Giudice amministrativo giunge alla conclusione, senza essere smentito dalla Cassazione, di confermare il ruolo delle associazioni, le quali avrebbero dimostrato il proprio scopo istituzionale di tutela della DOCG, mentre il Ministero avrebbe mancato di provare l'insussistenza dei requisiti di rappresentanza delle stesse.

⁽²⁷⁾ Cfr. Cass. SU, 24468 del 2013.

⁽²⁸⁾ Tuttora in vigore, come detto, in attesa dell'approvazione del regolamento applicativo previsto dalla più volte menzionata legge 238/2016.

Tuttavia, come più volte ricordato, se il Consorzio di Tutela dell'Asti è rappresentativo di almeno il trenta-cinque per cento dei viticoltori e di almeno il cinquantuno per cento della produzione certificata dei vigneti iscritti allo schedario viticolo, non appare affatto chiaro di quali interessi sarebbero portatori questi "enti esponenziali".

ABSTRACT

The Supreme Court is ruling (decision n. 7292/2016

ming Council of State, decision n. 5691/2013 of 28 November 2013, in cases n. 3783-3787-3788-3789-4256-4306-4393-4411/2013) about identification of the subject who may object to the national authority for refusing protection of a designation of origin as well as about the jurisdiction of administrative courts in exploring the grounds upon which a protection has been refused, according to the national rules of the country concerned (Italy), finally confirming the refusal of enlargement of the demarcated area for production of the grapes of the PDO "Asti".

La sentenza della Corte di Cassazione

Corte Suprema di Cassazione, Sez. Unite, Sent., 13 aprile 2016, n. 7292

Denominazioni di origine dei vini - D.lgs. 8 aprile 2010, n.61 - Modifica dei disciplinari di produzione dop e igr - Giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: sussistenza

In tema di sindacato delle Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato, la violazione dei limiti della cognizione incidentale stabiliti dall'art. 8 c.p.a. non configura un eccesso di potere giurisdizionale, ma solo un "error in procedendo", commesso dal giudice amministrativo all'interno della sua giurisdizione

Svolgimento del processo

La Società Semplice..... ha proposto ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., u.c., avverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 5691 del 28 novembre 2013, che ha deciso, respingendo le impugnazioni, su otto giudizi di appello, quattro introdotti da essa ricorrente e quattro dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. (OMISSIS)

Motivi della decisione

In via preliminare va rilevato che correttamente la ricorrente ha osservato che non era ragione di impedimento alla proposizione del ricorso per motivi di giurisdizione la circostanza che coevamente alla notificazione di tale ricorso of 13 April 2016, in the case 11918/2010, confir-

fosse stata da essa notificato ricorso per revocazione della sentenza impugnata sull'assunto dell'esistenza in essa di un errore di fatto.

I due mezzi di impugnazione, stante il diverso oggetto, concorrevano, come queste sezioni Unite hanno già affermato: si veda Cass. Sez. Un. n. 3200 del 2014).

Va rilevato che nelle more l'impugnazione per revocazione è stata comunque rigettata dal Consiglio di Stato, come è stato fatto constare, sicchè la pronuncia qui impugnata non è venuta meno e persiste dunque l'oggetto dell'impugnazione proposta a queste Sezioni Unite.

Ai fini dello scrutinio del ricorso è opportuno preliminarmente dar conto dell'origine e dello svolgimento a vicenda che è oggetto della controversia decisa dal giudice amministrativo.

Con D.M. 21 novembre del 2011 il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, a seguito di procedimento iniziato sulla base di una proposta assembleare del 28 aprile 2010 del Consorzio per la tutela dell'Asti, approvava il nuovo disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini "Asti" e non includeva tra le zone di produzione il territorio del Comune di Asti.

Nella parte in cui aveva ommesso tale inclusione il decreto veniva impugnato davanti al Tar del Lazio dalla Azienda Agricola. (OMISSIS)

Il giudizio proposto dalla Azienda Agricola... (OMISSIS) si concludeva con la sentenza del Tar Lazio n 1773/2013 con la quale - sul presupposto che il D.M. 16 maggio 2012 fosse stato adottato sulla base di un'autonoma rivalutazione in via amministrativa della res controversa, espressione di un'autonoma volontà provvedimentale manifestatasi nel corso del giudizio, per effetto della quale la pretesa della ricorrente Azienda era stata pienamente soddisfatta - veniva dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nella parte in cui era stato riconosciuto l'ampliamento del disciplinare del Moscato d'Asti anche alla zona di produzione

delle uve nel territorio del Comune di Asti, compresa la frazione di Portacomaro, il nuovo decreto veniva impugnato con separati ricorsi davanti al Tar del Lazio. (OMISSIS)

I ricorrenti deducevano che la proposta assembleare del 28 aprile 2010 del Consorzio per la tutela dell'Asti si era limitata alla sola inclusione nella DOCG dell'appezzamento pertinente all'Istituto Sperimentale Penna del Comune di Asti e comunque non aveva affatto delimitato i confini di produzione, di modo che la modifica del disciplinare di produzione dell'Asti Moscato approvata con il DM 16 maggio 2012 non trovava corrispondenza in alcuna domanda o proposta formalmente avanzata dal soggetto legittimato alle iniziative per la istituzione o la modifica di DOCG o IGT. 2.5. Il T.a.r. con quattro sentenze (nn.1774, 1775, 1776, 1777 del 2013) riteneva la fondatezza delle censure dedotte dai ricorrenti e annullava il D.M. del 16 maggio 2012 nella parte in cui aveva illegittimamente incluso, nell'art. 3 del disciplinare, terreni che non erano stati presi in considerazione nella proposta consortile del 28 aprile 2010.

Avverso le sentenze del T.a.r. venivano proposti otto appelli, quattro della Azienda Agricola. (OMISSIS) e quattro del Ministero delle Politiche Agricole.

Per quanto in questa sede interessa il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli. (OMISSIS)

Con riferimento alla motivazione (OMISSIS) nel ricorso rivolto a queste Sezioni Unite vengono proposti due motivi, i quali si dolgono sotto due distinti profili, a dire della ricorrente evidenziando vizi relativi alla giurisdizione, della valutazione cui il Consiglio di Stato ha proceduto riguardo al modo in cui la volontà assembleare del Consorzio si era espressa nella deliberazione dell'aprile del 2010 (poi confermata da quella dell'ottobre del 2010) ed alla conseguente incidenza del suo contenuto su quello da assegnare al contenuto della domanda di attivazione del procedimento di modificazione del disciplinare, sfociato nel decreto ministeriale parzialmente annullato.

Con il primo motivo di ricorso si denuncia "eccesso di potere giurisdizionale con riferimento ai limiti della cognizione incidentale del giudice amministrativo ex art. 8 del c.p.c.", nonché "violazione della potestas iudicandi del giudice ordinario con riferimento alla interpretazione ed applicazione della delibera assembleare del consorzio, in difformità dalla interpretazione ed applicazione che della medesima è stata fornita con deliberazione del consiglio di amministrazione del medesimo consorzio".

La prospettazione svolta in questo motivo si articola assumendo che la cognizione incidentale prevista dall'art. 8 del c.p.a. sarebbe circoscritta "al contenuto oggettivo degli atti che siano fonte costitutiva o anche meramente ricognitiva di situazioni giuridiche soggettive", sicché il giudice amministrativo dovrebbe fermarsi "alla oggettiva sussistenza di atti, colti nella loro sequenza temporale, nel loro significato letterale, nel rilievo che essi assumono quando si trasfondano in istanza sollecitatorie di provvedimenti (quali quello delle richiesta/istanza/ domanda di modifica del disciplinare

vinicolo)".

Viceversa, il Consiglio di Stato nella specie avrebbe proceduto all'interpretazione della volontà assembleare addirittura in senso contrario agli atti - espressione di volontà private - presupposti e successivi, cioè le delibere del consiglio di amministrazione del Consorzio che hanno preceduto la deliberazione della sua assemblea.

All'enunciazione di tale prospettazione segue la spiegazione delle ragioni che avrebbero dovuto evidenziare una valutazione della deliberazione assembleare consortile diversa da quella adottata dal Consiglio di Stato e, quindi, si asserisce che se "il limite della cognizione incidentale del giudice amministrativo è rappresentato dal sindacato sugli atti (manifestazioni di volontà) colti nella loro dimensione oggettiva (senza cioè che siano possibili indagini sul significato proprio dalla volontà di un organo collegiale di diritto privato), non è possibile procedere verso una ricostruzione psicologica che verifichi il senso attribuito alle deliberazioni da l'unico organo che ha il potere di sollecitarle e applicarle (nel caso del Consorzio di tutela questo è il consiglio di amministrazione)". Si prosegue assumendo che "un simile approccio non solo finisce col rendere del tutto inutile le delibere di un organo del consorzio (il c.d.a. appunto), ma finisce con l'ingerirsi all'interno di una vicenda che, qualora sgradita alla minoranza (i due soggetti astenuti in assemblea), avrebbe richiesto reazioni diverse nelle opportune sedi (o quella più propriamente consortile, mediante rinvocazione della stessa assemblea, o quella del giudice ordinario attraverso l'impugnazione di deliberazioni del consiglio in supposta contraddittorietà con l'abolizione dell'organo assembleare sovrano.". (OMISSIS)

Già il t.a.r. aveva proceduto all'interpretazione della deliberazione dell'aprile del 2010 costituente l'atto determinativo della domanda introduttiva del procedimento che portò all'emissione del d.m. impugnato e già il t.a.r., aveva dato di detta deliberazione e, quindi, dell'oggetto della domanda introduttiva del procedimento, una certa ricostruzione, escludente la ricomprensione della zona di insistenza dei terreni della qui ricorrente nella richiesta di modifica del disciplinare.

Procedendo alla valutazione della prospettazione della ricorrente e comunque all'esercizio dei poteri d'ufficio concernenti l'essere o meno ancora spendibile la questione di giurisdizione, sarebbe allora palese che già il t.a.r. aveva esorbitato da quelli che secondo la ricorrente erano i limiti della giurisdizione amministrativa sia ai sensi dell'art. 8 del c.p.a. (sia, per la verità, anche secondo la prospettazione svolta nel secondo motivo e di cui si dirà di seguito).

Ne seguirebbe che già con l'appello, per poter tenere viva la questione di giurisdizione ipoteticamente configurabile sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale, si sarebbe dovuto censurare le sentenze del t.a.r. per eccesso di potere giurisdizionale, mentre la ricorrente non lo fece e propose a censure di illegittimità nel presupposto che dalla giurisdizione il primo giudice non avesse esorbitato.

Ne seguirebbe ancora che soltanto se si fossero censurate le sentenze del t.a.r. adducendo l'eccesso di potere giurisdizionale, sarebbe stato possibile impugnare la decisione del Consiglio di Stato prospettando la stessa questione e naturalmente qualora detto consesso avesse ripetuto la stessa (pretesa) valutazione esorbitante dai limiti della giurisdizione addebitata al t.a.r.

Mentre, qualora non si fossero censurate le sentenze del t.a.r. sotto quel profilo, effettivamente la relativa censura resterebbe preclusa in questa sede.

Tuttavia, quest'ultima ipotesi, sebbene non risulti che avverso le sentenze di primo grado del giudice amministrativo si fosse fatta denuncia del preteso vizio di eccesso di potere giurisdizionale commesso dal t.a.r., non si è affatto realizzata, in quanto contraddetta da un dato emergente dalla motivazione della sentenza resa dal Consiglio di Stato: l'organo di vertice della giurisdizione amministrativa, infatti, ha reso una motivazione con cui ha giustificato l'annullamento del decreto ministeriale procedendo ad una valutazione della idoneità della deliberazione assembleare a validamente determinare il contenuto di una idonea domanda introduttiva del procedimento di modifica del disciplinare del tutto nuova e distinta da quella espressa dal t.a.r.

Lo si evince dall'espressa enunciazione di rigetto degli appelli sulla base di una motivazione diversa da quella enunciata dal t.a.r.

Conseguentemente, si deve reputare che il preteso eccesso di potere giurisdizionale derivante dalla postulata esorbitanza dai limiti della cognizione di cui all'art. 8 del c.p.a. si sarebbe configurato in maniera del tutto nuova, cioè direttamente nella decisione di appello qui impugnata, onde non può in alcun modo reputarsi che la sua deduzione fosse preclusa perchè non fatta valere con i motivi di appello.

L'ipotetico eccesso di potere giurisdizionale in cui era incorso il primo giudice ed in tesi non denunciato è in sostanza diverso da quello che, nell'esercizio del suo potere giurisdizionale di giudice d'appello, sarebbe da ascrivere alla decisione resa dal Consiglio di Stato con la nuova motivazione resa.

Tanto premesso, si deve rilevare che il primo motivo è privo di fondamento.

Si deve innanzitutto considerare che è del tutto illogico postulare che il giudice amministrativo possa eccedere i limiti della propria giurisdizione esorbitando dai limiti della cognizione incidentale che ha dovuto compiere per decidere sull'oggetto devolutogli nell'ambito della sua giurisdizione, cioè per avere effettuato la cognizione ai sensi dell'art. 8 in un modo tale che si collochi al di là dei limiti in cui l'oggetto conosciuto in via incidentale avrebbe potuto essere conosciuto dal giudice della diversa giurisdizione cui, in ipotesi, spetterebbe la cognizione in via piena.

E' sufficiente osservare che in tal caso, poichè l'oggetto della cognizione incidentale viene conosciuto dal giudice amministrativo sempre e soltanto in funzione della esplicazione della giurisdizione sull'oggetto conosciuto invece in

via principale, il bene della vita su cui il giudice amministrativo decide e, quindi, sul quale si esercita la sua giurisdizione, il suo ius dicere, e riguardo al quale assume rilevanza la figura dell'eccesso di potere giurisdizionale, è per definizione sempre e soltanto quello riguardo al quale la sua giurisdizione sussiste in via diretta e cui la cognizione incidentale è soltanto funzionale e perciò autorizzata in via incidentale.

D'altro canto, poichè il risultato della decisione e, quindi, la decisione stessa, derivano dall'esercizio della giurisdizione che è propria in via diretta del giudice amministrativo, nel senso che la situazione dedotta in giudizio ed oggetto della giurisdizione esercitata inerisce ad essa ed è in essa ricompresa, l'eventuale svolgimento della cognizione incidentale in funzione dell'esercizio di tale giurisdizione esistente al di là di quello che contraddistinguerebbe il modo di essere di una cognizione in via incidentale, integrerebbe sempre e soltanto un error in procedendo commesso dal giudice amministrativo all'interno della sua giurisdizione.

E ciò, perchè la giurisdizione risulterebbe esercitata e, quindi, affermata, sempre e soltanto sull'oggetto principale, quello relativo all'oggetto della domanda proposta. Sicchè, sarebbe del tutto contraddittorio ipotizzare un eccesso di potere giurisdizionale, cioè l'autotribuzione di una giurisdizione che il giudice amministrativo non ha. E ciò, perchè, ripetesi, l'oggetto dello ius dicere risulterebbe sempre rimasto nell'ambito attribuito a quel giudice.

Non a caso, il comma 1 dell'art. 8 del c.p.a., ripetendo la connotazione stessa del concetto di cognizione incidentale dispone che "Il giudice amministrativo nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva conosce, senza efficacia di giudicato, di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale.". Il riferimento al "senza efficacia di giudicato" è significativo proprio, conforme al concetto di cognizione incidentale (siccome del resto espresso dall'art. 34 c.p.c.), della sua estraneità all'oggetto della domanda e, quindi, della decisione, cioè del risultato che deve assicurare come bene della vita l'esercizio della giurisdizione, id est dello ius dicere.

L'esorbitanza dai limiti della cognizione incidentale di cui all'art. 8 nei termini predicati dalla ricorrente concernerebbe allora sempre e soltanto una norma del procedimento regolatore del processo amministrativo e non l'affermazione di una sua giurisdizione su un oggetto riservato al giudice ordinario e, dunque, invadendo la sua giurisdizione.

Sulla base di tali notazioni non è nemmeno necessario indagare sul se i pretesi limiti della cognizione incidentale del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 8 citato siano stati superati, anche se l'esame del secondo motivo fornirà un risultato che lo esclude.

In ogni caso assumerebbe, d'altro canto, rilevanza quanto in linea generale queste Sezioni Unite hanno affermato asserendo che "In tema di sindacato delle Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato per motivi inerenti alla

giurisdizione, è configurabile l'eccesso di potere giurisdizionale con riferimento alle regole del processo amministrativo solo nel caso di radicale stravolgimento delle norme di rito, tale da implicare un evidente diniego di giustizia e non già nel caso di mero dissenso del ricorrente nell'interpretazione della legge." (Cass. sez. un. n. 24468 del 2013).

Con il secondo motivo si prospetta "Error in iudicando. Eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nel merito amministrativo".

La prospettazione di questo motivo è nel senso che il Consiglio di Stato, nel ritenere che, in ragione della pretesa indeterminatezza ed ambiguità della deliberazione assembleare dell'aprile del 2010 ad essa prodromica, la domanda proposta dal Consorzio, siccome ancorata al contenuto della deliberazione stessa, non fosse idonea a dar corso al procedimento conclusosi con l'adozione del provvedimento ministeriale con riguardo alle zone di interesse della ricorrente, avrebbe compiuto valutazioni che appartenevano all'ambito della sfera del potere delle amministrazioni investite del procedimento, cioè del Ministero (quale organo deliberante) e della Regione (quale organo istruttorio).

Ciò, perchè esse non avevano mai revocato in dubbio l'idoneità della domanda proposta sulla base della deliberazione "a rappresentare una volontà non equivoca del Consorzio sulla estensione del disciplinare viticolo del Moscato d'Asti.

La tesi è sostenuta così argomentando: "il Consiglio di Stato si è sostituito alle valutazioni di merito dell'amministrazione ritenendo totalmente indeterminata ed ambigua la delibera assembleare "prodromica" alla domanda di modifica della DOCG. Infatti, attraverso una valutazione siffatta - ambiguità inidoneità/indeterminatezza della delibera assembleare - che non attiene agli elementi formali della deliberazione, nè a quelli prescritti dalla legge, ma solo ed esclusivamente al contenuto proprio dell'istanza (la sua "portata") il giudice si sarebbe sostituito a valutazioni di merito che solo le amministrazioni coinvolte nel procedimento amministrativo avrebbero potuto e dovuto compiere, così trasmodando in un eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento del merito amministrativo. Si tratta in particolare della determinazione a rendere idonea la domanda/istanza/proposta a dare corso al procedimento amministrativo, cioè alla sua capacità di produrre effetti giuridici".

Il motivo è privo di fondamento.

Poichè la deliberazione del Consorzio dell'aprile del 2010 assunse il valore di atto giustificativo della formale domanda introduttiva del procedimento amministrativo di modifica del disciplinare e, per la correlazione del contenuto della domanda al contenuto della deliberazione tale giustificazione ineriva anche e proprio lo stesso contenuto di essa (nel senso che ciò che si domandava era ciò che si era deliberato), appare evidente che il procedere all'individuazione del contenuto della domanda stessa per relationem rispetto alla deliberazione - al di là di quanto risultante dalla volontà

manifestata dall'organo del Consorzio che trasmise la domanda - per apprezzare se esso avesse potuto assumere la funzione di domanda di modifica idonea a comprendere l'estensione ai terreni della qui ricorrente del disciplinare, concerne un'attività che è stata oggetto della formulazione, da parte del Consiglio di Stato, di un giudizio di legittimità relativo ad un atto del procedimento che ha portato all'adozione del provvedimento dell'amministrazione.

Come tale, questo giudizio, avvenuto su sollecitazione di soggetti che erano controinteressati e sostenevano l'illegittimità del provvedimento ministeriale perchè l'atto di introduzione di esso era inidoneo a svolgere la funzione di giustificare l'inizio, si è concretato nell'espressione da parte del giudice amministrativo di un sindacato che Esso ben poteva e doveva compiere come espressione di una normale attività giurisdizionale di controllo della legittimità di un atto del procedimento sfociato nel provvedimento impugnato.

Nè la possibilità di eventuali reazioni dei soggetti consorziati interessati nelle sedi civilistiche ipoteticamente utilizzabili rispetto alla natura del consorzio elideva, come sostiene il ricorso, quella che gli stessi potessero postulare la tutela della legittimità dell'azione amministrativa derivante dall'instaurazione del procedimento di modifica del disciplinare attraverso l'esercizio di asserite situazioni giuridiche spendibili davanti al giudice amministrativo. Dovendosi notare comunque che l'apprezzamento della effettiva sussistenza o meno di tali situazioni da parte del giudice amministrativo, se anche erroneo, avrebbe integrato un error in iudicando da quel giudice commesso nell'esercizio della sua giurisdizione.

Dunque, nessuna valutazione del merito dell'operare dell'amministrazione al di fuori di un'ipotesi di estensione della cognizione del giudice amministrativo anche al merito dell'azione amministrativa vi è stata, ma solo il dovuto esercizio del controllo di legittimità.

La postulazione della ricorrente si risolve nel sostenere che, se un consorzio delibera una richiesta di modifica del disciplinare priva dei contenuti idonei ad individuare l'oggetto della modifica e trasmette, tramite l'organo a ciò deputato, una domanda che su tale deliberazione si fonda e che, dunque, al suo contenuto rinvii, l'apprezzamento della correlazione contenutistica fra domanda e deliberazione e, dunque, della idoneità o meno della prima a giustificare l'inizio del procedimento ed all'esito delle relative valutazioni la modifica del disciplinare, sarebbe riservato all'autorità amministrativa e non sarebbe controllabile in sede giurisdizionale.

Tale prospettazione è del tutto insostenibile, perchè si risolve nell'escludere il diretto controllo di legittimità sull'atto di introduzione del procedimento amministrativo, il che è inaccettabile, perchè, se l'ordinamento prevede che esso debba avere certi contenuti e sia assoggettato a determinate regole, non si comprende come possa postularsi che la loro osservanza non sia giustiziabile davanti al giudice della

legittimità dell'azione dell'amministrazione che sulla base di esso sia stata avviata con il relativo procedimento.

Nè - indipendentemente dalla sussistenza o meno della sua fondatezza può condividersi l'idea che l'ipotizzato errore che il giudice amministrativo avrebbe commesso nell'escludere che la prospettazione in sede di trasmissione della domanda da parte degli organi a ciò deputati nell'ambito dell'ente consortile, con una sorta di individuazione del contenuto della domanda stessa ultroneo rispetto a quello della deliberazione, avesse valore decisivo ai fini dell'individuazione dell'effettivo contenuto della domanda in quanto atto riferito all'ente consortile, potrebbe considerarsi come frutto

di un esercizio della giurisdizione di quel giudice al di fuori dei limiti suoi propri, potendo al più - a tutto voler concedere - integrare un error in iudicando commesso però nell'esercizio della sua giurisdizione.

Il secondo motivo deve, dunque, rigettarsi.

Il ricorso è, conclusivamente, rigettato. (OMISSIS)

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Compensa le spese del giudizio di cassazione

