

Individuazione della zona di coltivazione delle uve per la produzione in regime di origine controllata e garantita dei vini «Asti»

Cass. Sez. Un. Civ. 13 aprile 2016, n. 7292 - Rovelli, pres.; Frasca, est.; Apice, P.M. (diff.) - Azienda agricola Castello del Poggio (avv. Cardarelli ed a.) c. Comitato nazionale vini DOP e IGP (Avv. gen. Stato) ed a. (*Conferma Cons. Stato 28 novembre 2013, n. 5691*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti DOP e IGP - Disciplinare - Modifiche - Individuazione della zona di coltivazione delle uve per la produzione in regime di origine controllata e garantita dei vini «Asti».

(*Omissis*)

FATTO

1. La Società Semplice Azienda Agricola Castello del Poggio 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.

2. Gli appelli erano stati proposti contro le sentenze n. 1774, n. 1775, n. 1776 e n. 1777 del 2013 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, le quali, provvedendo su impugnative proposte da diversi soggetti contro il decreto del detto Ministero del 16 maggio 2012, lo avevano annullato nella parte in cui aveva disposto la sostituzione dell'art. 3 del disciplinare, relativo alla individuazione della zona di coltivazione delle uve per la produzione in regime di origine controllata e garantita dei vini "Asti", con una nuova formulazione che aveva incluso nell'ambito della zona di coltivazione e produzione parte del territorio del Comune di Asti ed in particolare la frazione di Portacomaro, ove insistono i terreni coltivati a vitigno della qui ricorrente.

3. Il Consiglio di Stato ha rigettato gli appelli sulla base di una motivazione articolata diversamente rispetto a quella enunciata dal t.a.r..

4. Il ricorso, che prospetta questioni di giurisdizione con due distinti motivi, è stato proposto contro il Comune di Santo Stefano Belbo, l'Associazione "Comuni del Moscato", la Federazione Regionale Coldiretti Piemonte, l'Associazione "Muscatellum" ed i Produttori Moscato D'Asti Associati s.c.a., nonchè nei confronti del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, del Comitato nazionale Vini DOP e IGP, della Regione Piemonte e del Consorzio per la tutela dell'Asti.

5. Hanno resistito con separati controricorsi la Federazione Regionale Coldiretti Piemonte, l'Associazione Muscatellum e la Produttori Moscato d'Asti Associati s.c.a., mentre hanno svolto un congiunto controricorso adesivo alle ragioni della ricorrente il Ministero e il Comitato nazionale Vini DOP e IGP. 6. La ricorrente e le resistenti Federazione Regionale Coldiretti Piemonte e Associazione Muscatellum hanno depositato memoria, le ultime due congiuntamente (e peraltro unitamente all'Associazione "Comuni del Moscato", che non è costituita, non avendo notificato controricorso: riguardo ad essa la memoria è, pertanto, inammissibile).

DIRITTO

1. 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 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 i 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.

2. 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.

2.1. 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 omissis tale inclusione il decreto veniva impugnato davanti al Tar del Lazio dalla Azienda Agricola Castello del Poggio, proprietaria di alcuni ettari di terreno agricolo destinato a vitigni in quel comune.

2.2. Con ordinanza n. 955 del 15 marzo 2012, detto D.M. veniva sospeso dal Tar per difetto di motivazione in relazione alle risultanze che erano emerse, nella fase istruttoria della procedura, dalle perizie redatte dagli esperti e poste alla base dell'istanza a suo tempo presentata dal Consorzio per la tutela dell'Asti per la modifica del disciplinare.

2.3. Il Ministero, in accoglimento dei rilievi formulati dalla ordinanza cautelare, riapriva il procedimento relativo all'inserimento del Comune di Asti tra le zone di produzione dell'omonima DOCG e, con il nuovo D.M. 16 maggio 2012, modificava l'art. 3 del disciplinare di produzione della Denominazione di Origine Controllata e Garantita dei vini "Asti" includendo nella zona di produzione delle uve ad essi relative parte del territorio del Comune di Asti, tra cui la frazione di Portacomaro ove insistono i vitigni dell'Azienda Agricola Castello del Poggio.

Il giudizio proposto dalla Azienda Agricola Castello del Poggio 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 provvedimento 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.

2.4. 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 dalla Produttori Moscato d'Asti Associati s.c.a, dal Comune di Santo Stefano Belbo in rappresentanza dell'Associazione Comuni del Moscato, dall'Associazione Muscatellum e dalla Federazione regionale Coldiretti del Piemonte, ove insistono i vitigni della Azienda Agricola Castello del Poggio.

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.

2.6. Avverso le sentenze del T.a.r. venivano proposti otto appelli, quattro della Azienda Agricola Castello del Poggio e quattro del Ministero delle Politiche Agricole.

2.7. Per quanto in questa sede interessa il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli con la seguente motivazione, che è utile riportare:

"7.3. Venendo al merito degli appelli deve essere premesso che, sia la L. 10 febbraio 1992, n. 164, sia il D.Lgs. 8 aprile 2010, n. 61 attribuiscono la legittimazione ad avviare il procedimento di modifica della DOCG ai consorzi di tutela o alle regioni salvo alcune ipotesi particolari che non interessano il caso in esame.

In particolare la L. n. 164 del 1992 stabilisce, all'art. 10, comma 3, che i disciplinari possono essere modificati su documentata istanza degli organismi interessati alla quale deve essere allegata la bozza di nuovo disciplinare, nonchè su proposta della regione competente o del Comitato nazionale di cui all'art. 17 della medesima legge (Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini).

In applicazione del citato articolo, il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 348 recante il regolamento applicativo della L. n. 164 del 1992, all'art. 2, comma 1 specifica che la domanda di riconoscimento può essere presentata dai Consorzi volontari di tutela e dai Consiglio interprofessionali rispettivamente previsti dalla L. n. 164 del 1992, artt. 19 e 20.

Anche la normativa successivamente entrata in vigore e cioè il D.Lgs. 8 aprile 2010, n. 61, art. 17 prevede che per ciascuna denominazione protetta è costituito un Consorzio di tutela riconosciuto dal Ministero, il cui compito, tra altri, è avanzare proposte di disciplina regolamentare.

La domanda ex L. n. 164 del 1992 consiste nella richiesta di protezione DO o di modifica della DO in relazione ad un terreno o ad un vigneto accreditati alla PA dalla prova della corrispondenza del terreno medesimo e del prodotto vitivinicolo ai requisiti tassativamente richiesti a livello legislativo.

In relazione a tale richiesta, ai sensi della L. n. 164 del 1992, art. 10, comma 4, lett. a) citata, la domanda deve essere corredata da una "perizia giurata" di tecnici particolarmente qualificati o da documentato parere della Regione, la perizia giurata o il parere tecnico della Regione competente devono fare riferimento a dati sperimentali di almeno cinque anni di ricerche ed attestare l'obiettività e la validità della richiesta.

7.4. Nel caso di specie il Ministero ha applicato la disciplina di cui alla L. n. 164 del 1992 poichè il procedimento di modifica del disciplinare è stato promosso a seguito di una istanza avanzata il 28.4.2010, anteriore alla entrata in vigore della nuova legge. Ed anche con riferimento a fatti successivi il procedimento è stato riaperto e proseguito con la applicazione delle disposizioni precedenti mentre è stato applicato il nuovo D.Lgs. n. 61 del 2010 al decorso istruttorio davanti al Comitato Nazionale Vini.

8. Punto centrale della vicenda, così come convenuto da tutte le parti in giudizio, è quello di stabilire se il Consorzio abbia o meno avanzato la domanda di estensione della DOCG Asti alle zone indicate nell'art. 3 del DM 16 maggio 2012 con specifico riferimento ai terreni di Castello del Poggio.

Al riguardo deve premettersi che per quanto l'esercizio di autotutela da parte ministeriale sia iniziato nel 2012, nella vigenza del D.Lgs. n. 61 del 2010, esso postulava necessariamente la originaria domanda consortile avanzata secondo le prescrizioni della L. n. 164 del 1992 e del D.P.R. n. 348 del 1994 e che era in un primo tempo sfociata nel D.M. 21 novembre 2011 mentre non veniva attivato un intervento d'ufficio di modifica della DOCG da parte ministeriale (L. n. 164 del 1992, ex art. 17).

Gli appellanti concordano sul fatto che l'unico soggetto legittimato a presentare domande di modifica della DOCG sia il Consorzio e che le richieste, diffide e osservazioni inviate da Castel del Poggio non avrebbero potuto essere considerate istanze di modifica essendo riservata solo al Consorzio tale legittimazione.

Occorre partire dalla perizia Corino dell'8 maggio 2007 che rappresentava l'atto allegato alla domanda del Direttore del Consorzio del 29 aprile 2010, inoltrata alla Regione e poi trasmessa al Ministero; questa, ed il dato è di rilievo essenziale nella vicenda, non conteneva una delimitazione puntuale delle frazioni comunali all'interno delle "zone vocate" ma si limitava ad indicare il territorio potenzialmente atto alla coltivazione del vitigno Moscato Bianco nel Comune di Asti indicandolo con criteri di larga approssimazione: zona Sud, Ovest, Nord - Est; in sostanza, e per quel che interessa, non indicava in maniera specifica i terreni della Azienda Castello del Poggio. Tale perizia, per la sua genericità non corrispondeva ai requisiti sostanziali e formali di legge, nè documentava il significato tecno enologico del vino Moscato prodotto in zone del Comune di Asti ed in quelle della Azienda appellante non facendo riferimento a dati sperimentali di almeno cinque anni (art. 10, comma 4, lett. a), ad "...una analisi chimico fisica che attesti la assenza di influenze negative su campioni di vini ottenuti al rispetto delle modifiche richieste" (art. 10, comma 4, lett. b), nè essendo corredata "da una analisi organolettica e dalla relazione della commissione di degustazione competente che attesti il miglioramento organolettico del prodotto (art. 10, comma 4, lett. c).

Sostanzialmente la relazione del dottor C. configurava uno studio preliminare, ma senza elementi di concretezza, esprimendosi in termini di astratte potenzialità virtuali o di possibilità, non valutando nè i vini, nè le uve, nè i terreni.

Analoghe considerazioni possono essere fatte con riferimento alla perizia Scienza che in ogni caso non si occupava dei vigneti ma della situazione geologica dei suoli.

Con la domanda del 28 aprile il Consorzio chiedeva l'inserimento, all'interno della DOCG, "del territorio del Comune di Asti zone vocate" senza la specifica loro delimitazione allegando un testo dell'art. 3 di modifica del disciplinare e la perizia C. del maggio 2007.

8.1. Su tale domanda, la cui esatta portata è essenziale nell'odierno contenzioso, si tornerà più oltre, ma 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.

8.2. La Regione informava di tale nota il Consorzio il cui consiglio di amministrazione si riuniva il 28 giugno 2010. Nel verbale si dà atto che il Presidente informava i consorziati della richiesta del Ministero di precisare le zone vocate e cedeva la parola al Direttore che illustrava la documentazione tecnica (perizia E. relativa all'area di proprietà dell'Istituto Penne) precisando che la richiesta di modifica dell'art. 3 era limitata alle particelle 60 e 191 del foglio 22 del catasto terreni. Su tale limitata estensione, corrispondente alle aree dell'Istituto Agrario Penna si erano espressi favorevolmente tutti i rappresentanti del comparto durante l'incontro dell'11 giugno 2010.

Successivamente la Regione scriveva al Ministero e al Comitato Vini la lettera 29 giugno 2010 prot. 18455/D81195 allegando il testo del disciplinare aggiornato con la delimitazione delle zone vocate, la relazione tecnica relativa alla vocazione delle zone inserite e relativa cartografia relativa ai 1800 mq. della sopradetta relazione E.. Allegato alla nota regionale del 29 giugno 2010 era il testo della modifica dell'art. 3 del disciplinare deciso dal c.d.a. del 28 giugno 2010.

Tuttavia il Consorzio, nella seduta consiliare del 20 ottobre 2010, revocava la precedente delibera consiliare del 28 giugno 2010.

8.3. Il Presidente del Consorzio, con propria nota 22 ottobre 2010, comunicava al Ministero e alla Regione, l'intervenuta revoca della delibera del 28 giugno 2010 dichiarando che di conseguenza riprendeva vigore la iniziale delibera assembleare del 28 aprile 2010.

Nella nota il Presidente del Consorzio riferiva che l'assemblea aveva approvato l'inserimento del Comune di Asti nel disciplinare di produzione della DOGC con limitazione territoriale riservata alle zone vocate identificate nella perizia del dott. C. (quella del 2007) il quale aveva successivamente (nel 2010) provveduto alla esatta identificazione e delimitazione delle zone vocate.

Allegava il testo dell'art. 3 del disciplinare che indicava un lungo elenco di frazioni comunali tra le quali il territorio di proprietà dell'Azienda appellante.

8.4. Tuttavia, contrariamente a quanto comunicato dal Presidente del Consorzio, non era vero quanto dichiarato che "...il succitato disciplinare di produzione che recepisce le risultanze della già citata Assemblea consortile del 28 aprile ultimo scorso, con l'integrazione all'art. 3 della puntuale precisazione delle zone inserite, corredato della relativa cartografia.." fosse stato approvato dalla Assemblea.

Infatti, e qui si torna alla domanda-proposta di modifica del disciplinare l'Assemblea non aveva approvato la estensione della zona di produzione ad una area definita, ma aveva rimesso invero con non poca ambiguità "agli organi della filiera" la individuazione dell'area di cui chiedere la estensione approvando ora per allora l'area che gli stessi avrebbero individuato. Nè la perizia C. del 2007 individuava alcuna area definita.

Infatti dall'estratto del verbale del 28 aprile 2010 in cui si era riunita l'Assemblea generale ordinaria dei consorziati per deliberare, tra l'altro, sulle modifiche al disciplinare di produzione Asti DOCG risulta che era stata approvata la seguente proposta: "...il consorzio rinuncia ai ricorsi pendenti e nell'ambito del parere che l'Assessore Regionale dovrà richiedere il Consorzio dichiara l'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, su questo deve esprimersi l'assemblea qui riunita".

Ne consegue che la proposta relativa alla delimitazione del territorio del Comune di Asti da inserire tra le zone di produzione dell'Asti DOCG era stata delegata agli organi competenti nell'ambito della filiera, ma il Presidente del Consorzio nella lettera di cui sopra del 22 ottobre 2010, omettendo il richiamo agli organi della filiera, ha trasmesso un testo dell'art. 3 recante un elenco di frazioni comunali, tra cui quelle di proprietà dell'Azienda appellante, che alterava il senso della delibera assembleare: il lungo elenco di frazioni comunali indicate nella nota del Presidente del Consorzio del 22 ottobre 2010 era stato prodotto dal dott. C. solo nell'ottobre 2010 e comunque sulla base di una istruttoria successiva alla delibera assembleare e non poteva quindi essere stato esaminato e approvato dalla Assemblea tenutasi sei mesi prima, il 28 aprile 2010, nè trasmesso alla Regione e al Ministero il 29 aprile 2010.

In sostanza vi era una domanda ufficiale del Consorzio del 28 aprile 2010 che chiedeva lo inserimento di zone vocate, che per la sua indeterminatezza e ambiguità non poteva considerarsi integrare la domanda di cui all'art. 10, comma 3 della legge nè era assistita dalla perizia (giurata) di cui all'art. 10, comma 4 e come tale era stata ritenuta non sufficiente dallo stesso Ministero, integrata dalla indicazione delle zone dell'Istituto Penna, indicazione successivamente decaduta per revoca della relativa delibera consiliare.

8.5. Il DM 16 maggio 2012 muove dalla premessa di riaprire il procedimento di modifica del disciplinare di produzione della DOCG dei vini Asti, di cui al DM 21 novembre 2011, a partire dalla fase giudicata non conforme dal T.a.r. con la ordinanza cautelare n.955/2012; come rilevato dal T.a.r. il DM 21 novembre 2011 era stato adottato in relazione alla domanda presentata dal Consorzio per la Tutela dell'Asti intesa ad ottenere la modifica del disciplinare di produzione dei vini Asti.

E' evidente quindi il vizio procedimentale che rende illegittimo il Decreto impugnato: l'Assemblea non aveva deliberato nel senso ritenuto dal D.M. del 2012, mancando la delimitazione delle zone vocate la cui individuazione era stata rimessa agli organi della filiera che avrebbero dovuto definire la domanda di estensione della DOCG nè il Comitato Vini aveva individuato le zone vocate in quanto si era appiattito sulle indicazioni del Presidente del Consorzio nella comunicazione del 22 ottobre 2010 sull'erroneo presupposto che fosse stata l'Assemblea del 28 aprile 2010 ad individuarli.

9. Da qui la infondatezza degli appelli quanto alle censure di travisamento dei presupposti fattuali in ordine alla portata della delibera assembleare. In realtà il T.a.r. ha avuto la percezione di alcuni punti essenziali della vicenda ed in specie sul fatto che legittimato ad avanzare proposte di modifica era solo il Consorzio di tutela e non il singolo produttore e sul valore da attribuire alla delibera del Consorzio (del 28 aprile 2010) che non aveva individuato le aree per cui chiedere la estensione della DOCG ma aveva rinviato alle determinazioni degli organi della filiera la esatta definizione delle aree che, all'interno delle zone vocate, avrebbero costituito l'oggetto della domanda della DOCG. Appaiono quindi irrilevanti, ai fini del decidere, le argomentazioni variamente articolate dagli appellanti (in specie nel terzo motivo di tutti gli appelli) e dagli appellati in ordine alla competenza e funzione della Commissione Paritetica regionale e alla esatta individuazione degli organi della filiera (assessorato regionale, Comitato Nazionale Vini); in effetti il riferimento del primo giudice ai lavori della Commissione Paritetica e alla individuazione dell'area dell'Istituto Penna, per quanto erronea (attesa la revoca della delibera consiliare del 28 giugno 2010), non assume importanza decisiva a seguito della ricostruzione effettuata dalla odierna sentenza in quanto il punto fondamentale concerne il carattere programmatico e delegante della delibera assembleare, inidonea per la sua ambiguità e indeterminatezza ad attivare il procedimento di modifica della DOCG come del resto in un primo momento messo in luce dallo stesso Ministero. Di talchè il Comitato Vini, e quindi il Ministero nel D.M. impugnato, travisando la portata del procedimento a seguito della imprecisa nota del Presidente del Consorzio, era stato chiamato a pronunciarsi ritenendo effettuata la presentazione di una specifica domanda di modifica della DOCG mai deliberata quanto alla esatta delimitazione delle zone vocate con grave ed insanabile vizio del procedimento così come tipizzato dalla legge nè in relazione a tale travisamento possono seguirsi gli appellanti nella affermazione che il Comitato Vini in qualità di organo della filiera o d'ufficio avrebbe individuato le zone vocate in quanto la volontà di tale individuazione in concreto è invece del tutto mancata.

11. In tali termini gli appelli non meritano accoglimento sia pure con diversa motivazione..".

3. Con riferimento alla motivazione che si è riportata, nel ricorso rivolto a queste Sezioni Unite vengono proposti due

motivi, i quali si dolgono sotto due distinti profili, a dire della ricorrente evidenziante 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.

4. 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.", nonchè "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", sicchè 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 dà 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 riconvocazione 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."

L'illustrazione del motivo continua, poi, prospettando un'ulteriore considerazione che si dice basata sull'applicabilità alle manifestazioni di volontà delle persone giuridiche delle regole ermeneutiche degli artt. 1362 c.c. e ss. e particolarmente del principio di conservazione degli effetti dell'atto, secondo il canone utile per inutile non vitiatur. Su tale presupposto si argomenta che "se la manifestazione di volontà di una persona giuridica è destinata all'incipit di un procedimento amministrativo (cioè alla formulazione di una istanza di parte), e quel procedimento ha avuto luogo senza che alcuno dei soggetti deputati all'istruttoria (la Regione) o alla fase deliberativa (il Ministero) abbia sollevato alcunchè in ordine al suo contenuto volitivo, come peraltro a più riprese ribadito dal consiglio di amministrazione del consorzio, non vi è dubbio che quella manifestazione di volontà è stata colta nel suo esatto significato". Esso sarebbe stato: a) quello di includere e non escludere le zone vocate del territorio del Comune di Asti; che era quello di individuare un perimetro le zone vocate all'interno del quale gli organi preposti avrebbero potuto, in relazione alle ulteriori caratteristiche richieste, riferite al vino ed ai vigneti, in relazione alle risultanze istruttorie, restringere il campo di applicazione; b) quello di consentire, per porre fine ad estenuanti diatribe processuale, 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 proponente della deliberazione).

Si prospetta ancora che la formulazione dell'istanza procedimentale sarebbe ambito proprio del consiglio di amministrazione del consorzio, che sarebbe l'unico soggetto competente a dare esecuzione alle deliberazioni assembleari, attraverso la predisposizione di tutta la documentazione afferente al procedimento amministrativo, con la conseguenza che l'istanza o la domanda di provvedimento, non si sarebbe esaurita affatto con la deliberazione dell'assemblea, ma avrebbe avuto un contenuto più ampio, rappresentando quello della determinazione formale e volitiva dell'assemblea solo uno degli elementi costitutivi dell'istanza. Tale più ampio contenuto sarebbe "quello del corredo della documentazione tecnica richiesta ai fini della sua sostenibilità e proponibilità".

Si sostiene allora che, opinando diversamente il giudice amministrativo si sarebbe inserito indebitamente "non già in una questione concernente diritti soggettivi sia pure nei limiti della cognizione incidentale, ma piuttosto in una vicenda che" riguarderebbe "le dinamiche interpretative dell'elemento psicologico volitivo della parte privata (nel caso di specie un consorzio), che è affidata nel nostro ordinamento alla formazione interna alla volontà della persona giuridica secondo lo declinazione propria dello statuto" e che sarebbe "tutelabile di fronte al giudice dei diritti, qualora vi sia in questa dinamica un'alterazione della volontà originaria lesiva di situazioni giuridiche soggettive dei singoli (nel caso di specie, di soci)".

Sulla base di tali rilievi si prospetta riassuntivamente:

- che il limite della cognizione incidentale del giudice amministrativo sulle questioni pregiudiziali concernenti situazioni giuridiche soggettive diverse dall'interesse legittimo, sarebbe rappresentato dalla dimensione oggettiva degli atti e delle situazioni giuridiche soggettive medesime;
- che la cognizione di quel giudice non potrebbe estendersi al punto tale di accordare surrettiziamente una modalità di tutela dei diritti che spetterebbe ad altro giudice del nostro ordinamento;
- che anche il giudice ordinario, quando è chiamato a sindacare le manifestazioni di volontà delle persone giuridiche che si formano attraverso rapporti di immedesimazione organica, incontrerebbe nei limiti che sono costituiti dalla valutazione del merito e dal controllo del potere discrezionale che l'assemblea esercita quale organo sovrano, dovendo limitarsi quello stesso giudice al mero riscontro di legittimità;
- che, dunque, lo stesso giudice ordinario non potrebbe accertare, in sostituzione delle scelte istituzionalmente spettanti all'assemblea dei soci, la convenienza o l'opportunità della delibera dell'interesse della persona giuridica;
- che nella specie, pur volendo ritenere ammissibile un sindacato incidentale sulla delibera assembleare e sulle precedenti e successive deliberazioni del consiglio di amministrazione, esso avrebbe potuto contemplare esclusivamente i caratteri estrinseci della deliberazione dell'assemblea, cioè la regolarità della sua formazione, il conseguimento delle maggioranze prescritte, gli elementi formali della deliberazione e giammai invece il suo contenuto, soprattutto alla luce della sua interpretazione ed applicazione fattane da altro soggetto organo pienamente legittimato a manifestare all'esterno la volontà dell'ente e a denunciarne gli effetti.

Da tanto deriverebbe che il giudice amministrativo avrebbe esercitato i limiti della sua già eccezionale cognizione esorbitandone sia per avere inopinatamente sacrificato e vanificato le manifestazioni di volontà proprie del consiglio di amministrazione del consorzio, sia perchè di fatto ha deliberato nel merito delle scelte di un organo dell'ente privato in difformità rispetto a quanto viceversa affermato da altro organo del medesimo ente, sostituendosi quindi con cognizione addirittura più ampia di quella che l'ordinamento attribuisce al giudice dei diritti, alle dimensioni volitive e di merito di un soggetto privato.

Sintomo di tutto ciò si rinverrebbe nel fatto che nessuno dei ricorrenti in primo grado si sarebbe mai doluto nelle opportune sedi delle iniziative del consiglio di amministrazione del consorzio, cioè dell'organo abilitato a manifestare all'esterno la volontà dell'ente e ad imputarne gli effetti al consorzio nella sua globalità.

4.1. In via preliminare è necessario domandarsi se - come sostiene nel suo controricorso la Produttori Moscato d'Asti s.c.a. e come, comunque, ci si dovrebbe chiedere d'ufficio - si configuri una situazione in cui si debba ritenere che con il primo motivo sia stata prospettata una questione di giurisdizione per invasione della sfera della giurisdizione riservata all'a.g.o., che in realtà - a prescindere dalla sua fondatezza o meno - sarebbe ormai preclusa ai sensi dell'art. 9 del c.p.a., in quanto non la si sarebbe prospettata con gli appelli avverso le sentenze del giudice amministrativo di primo grado. La tesi non è per la verità spiegata, atteso che la resistente non precisa in che termini la decisione di primo grado avrebbe dovuto essere appellata con la deduzione del vizio di eccesso di potere giurisdizionale.

4.2. Nell'esercizio dei poteri di ufficio inerenti la necessaria valutazione dell'essere la questione di giurisdizione ancora "viva" e, dunque, spendibile come motivo di impugnazione, il Collegio dovrebbe comunque svolgere i seguenti rilievi. 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 insidenza 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 giudiziose 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.

4.3. 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.

5. 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 concemerebbe 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).

6. 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". 6.1. Il motivo è privo di fondamento. Poiché 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 giustificarne 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.

7. Il ricorso è, conclusivamente, rigettato. La novità delle questioni esaminate sia con riferimento alla prospettazione del primo motivo, sia con riferimento alla prospettazione del secondo, giustifica la compensazione delle spese del giudizio di cassazione nei rapporti fra la ricorrente e le parti resistenti, mentre non è luogo a provvedere nel rapporto fra la ricorrente e le due amministrazioni che hanno notificato un congiunto controricorso adesivo. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, si deve dare atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1 - bis del citato art. 13.

(Omissis)