

Conferma dell'incarico ad un Consorzio a svolgere le funzioni di cui all'art. 14, comma 15, della legge n. 526 del 1999 per la DOP «Umbria»

Cons. Stato, Sez. III 9 novembre 2021, n. 7450 - Frattini, pres.; Nocelli, est. - Consorzio di tutela dell'olio extravergine di oliva a denominazione di origine protetta «Umbria» (avv. Ranalli) c. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Avv. gin. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Conferma dell'incarico ad un Consorzio a svolgere le funzioni di cui all'art. 14, comma 15, della legge n. 526 del 1999 per la DOP «Umbria» - Consorzio che si propone la tutela, la valorizzazione, la difesa e la promozione dell'olio extravergine di oliva a denominazione di origine protetta «Umbria» - Difetto di rappresentatività - Non sussiste.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellati, in epigrafe meglio indicati, sono tutti olivicoltori umbri e hanno impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), il provvedimento con cui il Direttore Generale della Direzione per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica presso il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ha confermato e rinnovato, per un ulteriore triennio, l'incarico all'odierno appellante, il Consorzio di tutela dell'olio extravergine di oliva a denominazione di origine protetta «Umbria» (di qui in avanti, per brevità, il Consorzio), a svolgere le funzioni di cui all'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999 per la DOP «Umbria».

1.1. Essi hanno lamentato l'illegittimità di tale provvedimento, sotto il profilo della carenza assoluta di istruttoria e della violazione di legge, perché il Ministero, secondo la loro tesi, non avrebbe prima adeguatamente vigilato sull'esistenza dei necessari presupposti previsti dalla legge per l'esercizio di tale potere, relativamente a:

a) l'assenza del requisito di rappresentatività del Consorzio;

b) l'assenza del requisito di operatività costituito dalla presenza di agenti vigilatori.

1.2. Nel primo grado del giudizio si sono costituiti il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e il Consorzio, odierno appellante, per chiedere la reiezione del ricorso, e si è altresì costituita 3A-PTA – Parco Tecnologica Agroalimentare dell'Umbria Società Consortile a r.l. – di qui in avanti, per brevità, 3-APTA – per chiederne, invece, l'accoglimento.

1.3. Il Tribunale, nel corso del primo grado del giudizio, ha ordinato due approfondimenti istruttori.

1.4. Con il primo, formulato con l'ordinanza n. 6088 del 12 ottobre 2016, il primo giudice ha richiesto documentati chiarimenti in ordine alle specifiche circostanze di fatto e di diritto, dedotte nel ricorso.

1.5. Il Ministero ha depositato il 7 novembre 2016 una prima relazione, nella quale ha affermato che il Consorzio possedeva la rappresentatività del 66,4%, superiore al minimo previsto dal quadro normativo di riferimento, ritenuto pari al 66%.

1.6. Successivamente, con l'ordinanza n. 7814 del 7 dicembre 2016, il Tribunale ha richiesto una seconda relazione di chiarimenti.

1.7. Il Ministero ha quindi depositato una seconda relazione, allegata alla nota prot. n. 4537 del 20 gennaio 2017, nella quale ha dichiarato che «*in merito al calcolo della rappresentatività del Consorzio si conferma che per mero errore materiale non sono stati conteggiati alcuni soggetti e che, pertanto, la rappresentatività consortile alla data del rinnovo dell'incarico era pari al 67,55%*».

1.8. All'esito del giudizio, con la sentenza n. 9244 del 7 agosto 2017, il Tribunale ha accolto entrambi i motivi del ricorso e ha annullato il decreto impugnato.

2. Avverso questa sentenza ha proposto appello il Consorzio, lamentandone l'erroneità per plurime ragioni e per molteplici censure, che di seguito saranno esaminate, e ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma.

2.1. Si è costituito il Ministero, per chiedere l'accoglimento del ricorso, mentre gli odierni appellati, in epigrafe indicati, e 3A-PTA, evocata in giudizio, si sono costituiti per chiedere la reiezione dell'appello.

2.2. Con l'ordinanza n. 4277 del 5 ottobre 2017 il Collegio ha dichiarato improcedibile l'istanza cautelare proposta dal Consorzio appellante.

2.3. Infine, nella pubblica udienza del 14 ottobre 2021, il Collegio, dato atto di quanto a verbale, ha trattenuto la causa in decisione.

3. L'appello è fondato.

4. Per la miglior comprensione dei fatti di causa occorre brevemente ricostruire i fatti salienti della vicenda controversa.

4.1. L'odierno appellante è un consorzio, costituito ai sensi dell'art. 2602 c.c., che si propone la tutela, la valorizzazione,

la difesa e la promozione dell'olio extravergine di oliva a denominazione di origine protetta "Umbria".

4.2. Il 12 settembre 2012 il Ministero, con il decreto pubblicato nella G.U. n. 97 del 24 settembre 2012, ha conferito al Consorzio il riconoscimento di cui all'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999.

4.3. Con tale riconoscimento il Consorzio è stato incaricato di svolgere le funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione al consumatore e cura degli interessi relativi alle denominazioni, tra cui il rilascio del contrassegno – o "bollino" – che consente di apporre sul prodotto la dicitura "olio DOP".

4.4. Prima di tale riconoscimento non vi era altro Consorzio o soggetto deputato a svolgere tali funzioni, mentre 3A-PTA svolgeva le sole funzioni di controllo sulla DOP.

4.5. Una volta decorso il triennio di validità del riconoscimento, il Consorzio ha proposto una richiesta di rinnovo, allegando anche l'elenco soci aggiornato.

4.6. Il Ministero ha quindi avviato il procedimento di rinnovo e, con la comunicazione del 27 aprile 2015, il Consorzio ha trasmesso l'elenco soci aggiornato, dal quale risultava una percentuale di rappresentatività pari al 68,08%.

4.7. Con il decreto del 3 maggio 2016, pubblicato nella G.U. n. 128 del 3 giugno 2016, il Ministero ha confermato al Consorzio l'incarico a svolgere le funzioni di cui all'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999 e, successivamente a tale conferma, il Consorzio ha indicato quale organismo di controllo della DOP la società CSQA, regolarmente nominata con il decreto ministeriale del 24 giugno 2016.

4.8. Nel presente giudizio alcuni olivicoltori umbri hanno contestato avanti al Tribunale, come si è accennato questo provvedimento, sul presupposto della lamentata insufficiente rappresentatività del Consorzio e della lamentata assenza del requisito di operatività costituito dalla presenza di agenti vigilatori.

4.9. Il Tribunale, ritenendo assenti entrambi i presupposti, ha annullato il decreto ministeriale.

5. Devono essere anzitutto esaminate, ciò premesso, le censure del Consorzio appellante relative alla legittimazione a contestare la rappresentatività del Consorzio, ai sensi dell'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999, per l'esercizio delle funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione al consumatore e cura degli interessi relativi alle denominazioni, tra i quali il rilascio del contrassegno (o "bollino") che consente di apporre sul prodotto la dicitura "olio DOP".

5.1. È stato osservato – v., al riguardo, la pronuncia di Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2008, n. 355 – che i consorzi in parola sono privati incaricati di pubbliche funzioni e, come prevede il già citato art. 14, comma 15, lett. d), della l. n. 526 del 1999, «tale attività è esplicata nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio» e non soltanto nei confronti degli aderenti al consorzio.

5.2. Invero la l. n. 526 del 1999, con la previsione dell'art. 14, comma 1, attribuisce al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – di qui in avanti, per brevità, solo il Ministero – la funzione di autorità nazionale preposta al coordinamento dell'attività di controllo, responsabile della vigilanza sulle denominazioni protette e sulle attestazioni di specificità.

5.3. Più in particolare, l'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999 attribuisce ai Consorzi di tutela delle D.O.P. la funzione di predisporre «programmi recanti misure di carattere strutturale e di adeguamento tecnico finalizzate al miglioramento qualitativo delle produzioni in termini di sicurezza igienico- sanitaria, caratteristiche chimiche, fisiche, organolettiche e nutrizionali del prodotto commercializzato» (art. 53, comma 15, lett. b) e di collaborare secondo le direttive impartite dal Ministero delle politiche agricole e forestali, alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia della D.O.P., della IGP o della attestazione di specificità da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge.

5.4. Tale attività, precisa ancora l'art. 14, comma 15, lett. d), della l. n. 526 del 1999 «è esplicata ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio».

5.5. Nell'esercizio di tali ultime funzioni agli agenti vigilatori dipendenti dal Consorzio, chiarisce ancora tale disposizione, può essere attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

5.6. Ai consorzi l'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999 attribuisce infine «funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi relativi alle denominazioni», che debbono essere svolte in modo distinto dall'attività di controllo.

5.7. Nello stesso quadro si inseriscono le funzioni attribuite agli organismi di controllo privati, cui è demandata l'attività di controllo prevista dall'art. 10 del Regolamento 2081/92.

6. Ora non vi è dubbio che, come si desume chiaramente anche dal comma 17 dell'art. 14 della l. n. 526 del 1999, le imprese consorziate abbiano una posizione differenziata e qualificata rispetto alla generalità dei consociati in ordine alla verifica dei criteri che assicurino una equilibrata rappresentanza delle categorie dei produttori e dei trasformatori interessati alle DOP negli organi sociali dei consorzi stessi e alle eventuali censure circa il difetto di tale equilibrata rappresentanza, ma non abbiano invece detta posizione differenziata e qualificata quanto all'attività pubblicistica svolta dal Consorzio ai sensi dell'art. 14, comma 15, lett. d) nei confronti di tutti gli operatori del settore anche non consorziati – v., *supra*, § 5.2. e la pronuncia della Cassazione ivi richiamata – in ordine ai requisiti di rappresentatività del Consorzio stesso, laddove un presunto difetto di rappresentatività non si concretizzi in una effettiva lesione della loro sfera giuridica, lesione che, evidentemente, non può consistere nel mero ripristino della legalità violata o, come affermano gli odierni appellati (v., in particolare, p. 13 della memoria difensiva), nel garantire che il Consorzio sia adeguato a realizzare

«la mission per la quale è stato istituito».

6.1. È questa una evidente petizione di principio, che fa coincidere, se non la posizione legittimante, certamente ed erroneamente l'interesse ad agire, quale condizione dell'azione (art. 100 c.p.c.), con il mero ripristino alla legalità, attribuendo ai consorziati – cui invece non spetta in nessun modo – una funzione di controllo sul Consorzio e, con essa, una tutela dell'interesse pubblico alla c.d. *food quality* che, in difetto di atti concretamente lesivi adottati dal Consorzio per la categoria o per i singoli, è dalla legge attribuita al solo Ministero.

6.2. Diversamente, si verrebbe a configurare una legittimazione di stampo “popolare”, non dissimile da quella che, ad esempio, contraddistingue la materia elettorale, trasformando il sindacato del giudice amministrativo in questa materia, pur concernente interessi assai sensibili e fondamentali per la tutela, congiunta, della salute e dell'ambiente, in una sorta di giurisdizione di tipo oggettivo.

6.3. Ne segue che, in difetto quantomeno di un concreto interesse a contestare la rappresentatività del Consorzio in rapporto ad atti, da questo adottati, in ipotesi direttamente incidenti sulla posizione giuridica dei ricorrenti (al di là della mera, astratta, doglianza di essere “mal” rappresentati in base ai criteri stabiliti dalle norme di rango primario e, soprattutto, secondario applicabili *in subiecta materia*), il ricorso di primo grado era e doveva e deve, in questa sede, essere dichiarato inammissibile.

6.4. Ritiene il Collegio di poter prescindere, per il principio della ragione più liquida, dall'eccezione di inammissibilità della costituzione in giudizio di 3A-PTA, pure sollevata dal Consorzio appellante, dato che, anche volendo ritenere tale costituzione come un atto di intervento *ad adiuvandum*, come assumono gli appellanti, e non già come mera costituzione in giudizio di questa in seguito alla notifica dell'originario ricorso, la questione sarebbe anche in questo caso superata dal fatto che essa non potrebbe validamente interloquire, se evocata in giudizio da terzi non legittimati, sulla legittimità di un provvedimento che, a tutto concedere, avrebbe potuto e dovuto impugnare in proprio, laddove avesse avuto un interesse a farlo (in quanto interessata, ad esempio, a mantenere le proprie funzioni di controllo sulla DOP per il fatto che prima che ne fosse investito il Consorzio, come si è accennato, era essa a svolgere le sole funzioni di controllo sulla DOP).

7. Nel merito peraltro, anche volendo tralasciare queste dirimenti considerazioni, l'appello del Consorzio merita accoglimento per entrambi i profili di erroneità qui lamentati, non essendo condivisibile il percorso motivazionale seguito dal primo giudice nell'annullare il provvedimento ministeriale.

7.1. Quanto al primo profilo, inerente al difetto di rappresentatività, l'istruttoria svolta nel primo grado del giudizio, diversamente da quanto ha ritenuto la sentenza impugnata, ha consentito di accertare, soprattutto alla luce dei chiarimenti depositati il 20 gennaio 2017 dal Ministero, che la rappresentatività del Consorzio è pari al 67,55%, essendo stato accertato che i soci olivicoltori aderenti al Consorzio rappresentano almeno il 67,55% della produzione delle olive controllate per la campagna del 2015.

7.2. Non è dato invero comprendere in che modo, e sulla base di quale percorso logico, il primo giudice abbia potuto disattendere tale dato, pur risultante – in effetti – da una rettifica ad opera del Ministero per la mancata iniziale considerazione delle tre aziende, dato che pienamente conferma il raggiungimento dei 2/3 richiesti dal decreto ministeriale, indipendentemente da ogni questione, del tutto irrilevante, in ordine al calcolo dei decimali nella percentuale dei 2/3 fissata dall'art. 5 del D.M. del 12 aprile 2010 come soglia necessaria per il riconoscimento di cui all'art. 14, comma 15, della l. n. 526 del 1999.

7.3. Non sussiste dunque alcun difetto di istruttoria che giustifichi, sotto tale profilo, l'annullamento del decreto ministeriale né la ritenuta “altalenanza” dei dati può costituire un sintomo del vizio di eccesso di potere, qui lamentato, posto che, se qualche incertezza in effetti vi è stata nella determinazione del dato, all'esito dell'istruttoria svolta il dato del 67,55% è comunque stato confermato e gli odierni appellati non hanno saputo smentirlo o confutarlo in modo convincente.

8. Quanto al secondo profilo di censura pure accolto dal primo giudice, inerente alla mancanza di agenti vigilatori asseritamente ostativa al riconoscimento della rappresentatività, il primo giudice non ha invero tenuto conto che, secondo il dato normativo primario e secondario, le funzioni di vigilanza spettano, in via primaria e principale, allo stesso Ministero per il tramite dell'Ispettorato Centrale per la Tutela della Qualità e la Repressione delle Frodi, mentre i Consorzi svolgono solo una funzione di ausilio e secondaria, competendo ad essi un compito meramente sussidiario e collaborativo.

8.1. Nel caso di specie, poi, non deve essere trascurato il dato che il Consorzio aveva richiesto alla Prefettura territorialmente competente – quella di Perugia – il riconoscimento della qualifica di agenti di pubblica sicurezza a coloro che intendeva adibire allo svolgimento delle predette funzioni e solo con notevole ritardo la Prefettura ha provveduto sull'istanza rivoltale, sicché non possono essere addebitate al Consorzio, come vorrebbe il primo giudice, le conseguenze negative scaturenti dalle lungaggini connesse a questo rilascio.

8.2. Queste conseguenze – e, cioè, l'impossibilità di ottenere il rinnovo del riconoscimento in assenza del rilascio della qualifica da parte della competente Prefettura – non sono d'altro canto necessitate né, ancor meno, previste dal D.M. del 12 aprile 2000, che condiziona la concessione del rinnovo al solo requisito della rappresentatività e non, come assume il primo giudice, alla formale presenza degli agenti vigilatori.

8.3. Non depone in senso contrario l'art. 3 del decreto dipartimentale prot. n. 7422 del 12 maggio 2010, invocato dagli odierni appellati, poiché da questa disposizione non può trarsi la conclusione che il requisito di operatività degli agenti



vigilatori costituisca una condizione necessaria per il rilascio del provvedimento di rinnovo, limitandosi essa a prevedere solo che il Consorzio richiedente, tra gli altri documenti, trasmetta anche i dati anagrafici degli agenti vigilatori del Consorzio stesso.

8.4. Ma il senso di questa necessità documentale è illuminato da quanto si è sopra chiarito, nel § 8, circa il ruolo degli agenti vigilatori, meramente ausiliario rispetto alle funzioni di vigilanza svolte prioritariamente e primariamente dal Ministero, senza dire che, comunque, il Consorzio aveva richiesto comunque tempestivamente alla Prefettura il riconoscimento della qualifica di agenti di pubblica sicurezza per gli agenti vigilatori, qualifica necessaria per coadiuvare l'Ispettorato ministeriale in funzioni che, però, rimangono meramente ausiliarie e marginali, tanto da non essere poste tra le condizioni richieste per il rinnovo, a differenza del solo requisito della rappresentatività.

9. In conclusione, per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere accolto, con la conseguente reiezione del ricorso proposto in primo grado dagli odierni appellati, risultando legittimo, anche volendo astrarre da ogni esaminato profilo di inammissibilità dell'originario ricorso, il provvedimento di rinnovo adottato dal Ministero.

10. Le spese del doppio grado del giudizio, considerata, comunque, la notevole incertezza della vicenda fattuale oggetto di controversia, possono essere interamente compensate tra le parti.

10.1. Rimane definitivamente a carico degli odierni appellati per la soccombenza il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso.

10.2. Essi devono essere altresì condannati a versare in favore del Consorzio appellante il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto dal Consorzio dell'olio extravergine di oliva a denominazione di origine protetta "Umbria", lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto in primo grado dall'Azienda Agricola Leonardi di Leonardi Federico, dalla Cooperativa Oleificio Montecchio a s.r.l., dall'Organizzazione di Produttori Aprod Umbria Soc. Coop., dalla ditta di Eros Pecciarelli, dal Frantoio Oleario Bartolini Emilio s.r.l., da Trevi Frantoio s.p.a., dall'Oleificio Coltivatori Diretti di Amelia Soc. Coop. Agr. e dalla ditta di Albano Agabiti.

Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico dell'Azienda Agricola Leonardi di Leonardi Federico, della Cooperativa Oleificio Montecchio a s.r.l., dell'Organizzazione di Produttori Aprod Umbria Soc. Coop., della ditta di Eros Pecciarelli, del Frantoio Oleario Bartolini Emilio s.r.l., di Trevi Frantoio s.p.a., dell'Oleificio Coltivatori Diretti di Amelia Soc. Coop. Agr., della ditta di Albano Agabiti il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in primo grado.

Condanna in solido l'Azienda Agricola Leonardi di Leonardi Federico, la Cooperativa Oleificio Montecchio a s.r.l., l'Organizzazione di Produttori Aprod Umbria Soc. Coop., la ditta di Eros Pecciarelli, il Frantoio Oleario Bartolini Emilio s.r.l., Trevi Frantoio s.p.a., l'Oleificio Coltivatori Diretti di Amelia Soc. Coop. Agr., la ditta di Albano Agabiti a rimborsare al Consorzio di tutela dell'olio extravergine di oliva a denominazione di origine protetta "Umbria" il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

(Omissis)