

Modifica del disciplinare di produzione del formaggio d'alpeggio DOP

Cons. Stato, Sez. VI 11 febbraio 2025, n. 1122 - Volpe, pres.; Gallone, est. - Comune di Frabosa Soprana ed a. (avv. Rozio) c. Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Modifica del disciplinare di produzione del formaggio d'alpeggio - Formaggio Raschera DOP - Difetto di legittimazione ad agire ed interesse a ricorrere dei Comuni istanti.

(Omissis)

FATTO

1. In data 18 dicembre 2019 il Consorzio di tutela del formaggio Raschera DOP, ai sensi dell'art. 53 del Reg. UE n. 1151/2012 e dell'art. 13 del d.m. 14 ottobre 2013, ha chiesto al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (d'ora in poi anche solo il "Ministero") ed alla Regione Piemonte, competente per territorio, di modificare il disciplinare di produzione del formaggio d'alpeggio.

In particolare, le principali modifiche concernono:

- l'utilizzo di un caglio con almeno l'80% di chimosina;
- la possibilità di utilizzo di caglio non animale;
- l'inclusione nella zona di produzione del Raschera DOP e Raschera d'Alpeggio DOP del territorio del Comune di Villafranca Piemonte;
- le specifiche del Raschera d'Alpeggio.

1.1 Per l'effetto, la richiesta di modifica del disciplinare del formaggio Raschera DOP è stata inoltrata dal Consorzio di Tutela, come integrata dall'istruttoria svolta dalla Regione Piemonte e dal Ministero, agli uffici della Commissione europea per lo svolgimento dell'istruttoria unionale.

2. Con ricorso notificato il 25 gennaio 2021 e depositato il 10 febbraio 2021, nelle more dello svolgimento dell'istruttoria, il Comune di Frabosa Soprana e ed altri otto comuni del cuneese (Frabosa Sottana, Garessio, Magliano Alpi, Montaldo Mondovì, Pamparato, Ormea, Roburent e Roccaforte Mondovì, il cui territorio concorre a formare l'area geografica tipica di produzione del formaggio denominato Raschera DOP e Raschera DOP d'Alpeggio), rappresentando di aver appreso solo in data 26 novembre 2020 della proposta di modifica de qua avanzata dal Consorzio di Tutela, hanno impugnato dinanzi al T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti:

- il provvedimento di accoglimento della proposta di modifica del disciplinare del formaggio Raschera DOP - comunicato del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, pubblicato sul sito del Ministero, disciplinari di produzione all'esame dell'UE, Raschera DOP – Modifica, il 26 ottobre 2020;
- il comunicato di proposta di modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Raschera», del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, pubblicato sulla GU n. 168 del 6 luglio 2020;
- la deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte del 13 marzo 2020, n. 15-1127, avente ad oggetto espressione del parere favorevole alla richiesta di modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Raschera»;
- ogni altro atto, presupposto, conseguente e/o comunque connesso.

2.1 A sostegno del ricorso introduttivo di primo grado hanno dedotto le censure così rubricate:

- 1) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi in materia di trasparenza, imparzialità e buon andamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8, 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge regionale del Piemonte 14 ottobre 2014, n. 14. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, commi 1 e 3 e 13 del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 14 ottobre 2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dell'8 giugno 2020. Lesione dei diritti partecipativi e delle garanzie procedurali. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito in legge 14 luglio 2020, n. 74;*
- 2) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del Regolamento Regionale del Piemonte 12 novembre 1998, n. 2. e della Deliberazione di Giunta Regionale n. 17-13048 del 19 luglio 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria;*
- 3) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 53, commi 17 bis e 18 della legge 24 aprile 1998, n. 128. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza dei presupposti. Violazione dell'art. 13, comma 1, del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013;*
- 4) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95;*
- 5) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4 e 5 del Regolamento Europeo del 21 novembre 2012, n. 1151/2012.*



Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 5 della legge regionale 14 ottobre 2014, n. 14. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria. Perplessità, illogicità e contraddittorietà delle modifiche apportate al disciplinare.

3. Con un primo ricorso per motivi aggiunti notificato il 20 ottobre 2021 e depositato il 25 ottobre 2021, i predetti Comuni hanno esteso l'impugnazione al provvedimento di accoglimento della proposta di modifica del disciplinare del formaggio Raschera DOP – comunicato del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, pubblicato sul sito del Ministero, disciplinari di produzione all'esame dell'UE, Raschera DOP – Modifica, 5 agosto 2021, già oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo del giudizio, perché precedentemente nominato “comunicato di proposta di modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Raschera», del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, pubblicato sulla GU n. 168 del 6 luglio 2020” deducendo, anche in via derivata, i medesimi motivi già veicolati a mezzo dell'atto introduttivo del giudizio e segnatamente:

6) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi in materia di trasparenza, imparzialità e buon andamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8, 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge regionale del Piemonte 14 ottobre 2014, n. 14. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, commi 1 e 3 e 13 del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 14 ottobre 2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dell'8 giugno 2020. Lesione dei diritti partecipativi e delle garanzie procedurali. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito in legge 14 luglio 2020, n. 74;*

7) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del Regolamento Regionale del Piemonte 12 novembre 1998, n. 2 e della Deliberazione di Giunta Regionale n. 17-13048 del 19 luglio 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria;*

8) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 53, commi 17 bis e 18 della legge 24 aprile 1998, n. 128. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza dei presupposti. Violazione dell'art. 13, comma 1, del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013;*

9) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95;*

10) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4 e 5 del Regolamento Europeo del 21 novembre 2012, n. 1151/2012. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 5 della legge regionale 14 ottobre 2014, n. 14. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria. Perplessità, illogicità e contraddittorietà delle modifiche apportate al disciplinare;*

11) *Illegittimità derivata.*

4. In seguito la Commissione europea ha proceduto alla pubblicazione sulla G.U.U.E. del 29 ottobre 2021 della domanda di modifica del disciplinare, approvando quest'ultima con il successivo reg. U.E. 21 marzo 2022 n. 487.

4.1 Il Ministero, a sua volta, ha dato corso alla pubblicazione del disciplinare di produzione vigente, nella stesura risultante a seguito dell'approvazione della modifica, sulla G.U. del 12 aprile 2022.

5. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti notificato il 21 aprile 2022 e depositato lo stesso giorno i predetti Comuni hanno impugnato il suddetto provvedimento di accoglimento della modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Raschera» del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 30 marzo 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, anno 163, numero 86, Serie Generale, Parte Prima, del 12 aprile 2022, avente ad oggetto la “modifica del disciplinare di produzione della denominazione Raschera registrata in qualità di denominazione di origine protetta in forza al regolamento (CE) n. 1263/96 della Commissione del 1° luglio 1996”, nonché ogni altro atto ad esso presupposto, conseguente e/o comunque connesso.

5.1 A sostegno di tali motivi aggiunti hanno dedotto le censure così rubricate:

12) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi in materia di trasparenza, imparzialità e buon andamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8, 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge regionale del Piemonte 14 ottobre 2014, n. 14. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, commi 1 e 3 e 13 del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 14 ottobre 2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dell'8 giugno 2020. Lesione dei diritti partecipativi e delle garanzie procedurali. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito in legge 14 luglio 2020, n. 74;*

13) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del Regolamento Regionale del Piemonte 12 novembre 1998, n. 2. e della Deliberazione di Giunta Regionale n. 17-13048 del 19 luglio 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria;*

14) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 53, commi 17 bis e 18 della legge 24 aprile 1998, n. 128. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza dei presupposti. Violazione dell'art. 13, comma 1, del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013;*

15) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95;*

16) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4 e 5 del Regolamento Europeo del 21 novembre 2012, n. 1151/2012. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 5 della legge regionale 14 ottobre 2014, n. 14. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria. Perplessità, illogicità e contraddittorietà delle modifiche apportate al disciplinare.*

6. Ad esito del relativo giudizio, con la sentenza indicata in epigrafe, l'adito T.A.R. ha dichiarato il ricorso, come integrato da motivi aggiunti proposti in corso di causa, inammissibile per difetto di legittimazione ad agire ed interesse a ricorrere e, comunque, infondato nel merito. Ha, inoltre, dichiarato in parte irricevibile il ricorso introduttivo in quanto tardivamente proposto solo in data 25 gennaio 2021 avverso il parere ministeriale favorevole pubblicato sulla G.U. n. 168 del 6 luglio 2020.

7. Con ricorso notificato il 30 maggio 2023 e depositato l'8 giugno 2023 i predetti Comuni hanno proposto appello avverso la suddetta sentenza chiedendone la riforma.

7.1 Hanno affidato il gravame ai seguenti motivi:

1) *Erroneità della sentenza appellata in merito al mancato riconoscimento della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere. Violazione degli artt. 34, comma 3, 35, comma 1, lett. a) e 39, comma 1, del c.p.a. Violazione dell'art. 100 del c.p.c. Erroneità dei presupposti e travisamento. Violazione degli artt. 3, comma 1 e 88, comma 2, lett. d), del c.p.a. Omessa motivazione;*

2) *Erroneità della sentenza appellata. Violazione degli artt. 3, comma 1, 29, 34, comma 1, 35, comma 1, lett. a), 37 e 39, comma 1, e 88, comma 2 lett. d), del c.p.a. Violazione dell'art. 112 del c.p.c. Omessa pronuncia. In via subordinata: rinnovazione della domanda di rimessione in termini.*

3) *Erroneità della sentenza appellata. Fondatezza del primo motivo di ricorso. Fondatezza del sesto motivo (primi motivi aggiunti). Fondatezza del dodicesimo motivo (secondi motivi aggiunti). Violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi in materia di trasparenza, imparzialità e buon andamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8, 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge regionale del Piemonte 14 ottobre 2014, n. 14. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, commi 1 e 3 e 13 del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 14 ottobre 2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dell'8 giugno 2020. Lesione dei diritti partecipativi e delle garanzie procedurali. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito in legge 14 luglio 2020, n. 74;*

4) *Nullità della sentenza appellata. Violazione degli artt. 24 e 111, comma 6, della Costituzione. Violazione degli artt. 3, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a. Motivazione apparente. Fondatezza del secondo motivo di ricorso. Fondatezza del settimo motivo (primi motivi aggiunti). Fondatezza del tredicesimo motivo (secondi motivi aggiunti). Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del Regolamento Regionale del Piemonte 12 novembre 1998, n. 2. e della Deliberazione di Giunta Regionale n. 17-13048 del 19 luglio 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria;*

5) *Erroneità della sentenza appellata. Fondatezza del terzo motivo di ricorso. Fondatezza dell'ottavo motivo (primi motivi aggiunti). Fondatezza del quattordicesimo motivo (secondi motivi aggiunti). Violazione e falsa applicazione dell'art. 53, commi 17 bis e 18 della legge 24 aprile 1998, n. 128. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza dei presupposti. Violazione dell'art. 13, comma 1, del Decreto Ministeriale 14 ottobre 2013;*

6) *Erroneità della sentenza appellata. Fondatezza del quarto motivo di ricorso. Fondatezza del nono motivo (primi motivi aggiunti). Fondatezza del quindicesimo motivo (secondo motivi aggiunti). Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95;*

7) *Erroneità della sentenza appellata. Fondatezza del quinto motivo di ricorso. Fondatezza del decimo motivo (primi motivi aggiunti). Fondatezza del sedicesimo motivo (secondi motivi aggiunti). Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4 e 5 del Regolamento Europeo del 21 novembre 2012, n. 1151/2012. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte 22 dicembre 1995, n. 95. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 5 della legge regionale 14 ottobre 2014, n. 14. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria. Perplessità, illogicità e contraddittorietà delle modifiche apportate al disciplinare;*

8) *Nullità della sentenza appellata. Violazione degli artt. 24 e 111, comma 6, della Costituzione. Violazione degli artt. 3, comma 1 e 88, comma 2, lett. d), del c.p.a. Omessa motivazione. Fondatezza dell'undicesimo motivo (primi motivi aggiunti) Fondatezza del diciassettesimo motivo (secondi motivi aggiunti). Illegittimità derivata.*

7.2 Parte appellante, deducendo che la proposta di modifica del disciplinare altererebbe le caratteristiche di eccellenza e

qualità, nonché le proprietà organolettiche del formaggio Raschera, ha altresì chiesto che venga disposta all'uopo una verifica, ai sensi dell'art. 66 del c.p.a. o una consulenza tecnica d'ufficio, ai sensi dell'art. 67 del c.p.a..

8. Nelle date, rispettivamente, del 27 giugno 2023, 24 luglio 2023, 11 agosto 2023 e 18 settembre 2023 si sono costituiti in giudizio il Ministero, la Regione Piemonte, il Consorzio per la Tutela del Formaggio Raschera ed il Comune di Villafranca di Piemonte chiedendo tutti la reiezione dell'appello.

9. Il 19, 23, 27 e 29 dicembre 2024 i Comuni appellanti, la Regione Piemonte, il Consorzio di Tutela, il Comune di Villafranca di Piemonte ed il Ministero hanno depositato memorie ex art. 73 c.p.a. svolgendo ulteriormente le proprie difese.

10. Il 9 gennaio 2025 parte appellante ha depositato una memoria di replica.

11. All'udienza pubblica del 30 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato e va respinto.

1.1 *In limine* va, peraltro, disattesa l'eccezione, sollevata dalla difesa erariale con la memoria del 29 dicembre 2024, di inammissibilità del ricorso di primo grado in quanto l'atto amministrativo realmente lesivo sarebbe quello di approvazione della modifica adottato dalla Commissione europea con conseguente radicarsi della giurisdizione della Corte di giustizia (e non dei giudici nazionali) a conoscere delle irregolarità che possano eventualmente viziare l'atto nazionale a valle.

Tale eccezione, infatti, è stata qui riproposta a mezzo di memoria non notificata alle altre parti nonostante fosse stata in precedenza espressamente esaminata e respinta dal primo giudice con la sentenza appellata. Quest'ultima ha, in particolare, osservato che "tale assunto non appare suscettibile di favorevole accoglimento in considerazione del potere decisionale attribuito all'Amministrazione nazionale (il Mipaaf) nell'ambito del delineato sistema di ripartizione delle competenze, dovendo spettare unicamente ai giudici nazionali il potere di sindacare la legittimità degli atti compiuti dall'amministrazione medesima, quali gli atti istruttori oggetto di esame, costituenti atti d'impulso, istruttori, preparatori e determinativi del contenuto del provvedimento finale adottato con atto formale dell'Unione" (pag. 11 della sentenza impugnata).

Ne discende che la difesa erariale, per coltivare la questione, avrebbe dovuto sul punto proporre appello incidentale avverso la decisione del T.A.R..

La giurisprudenza di questo Consiglio è, infatti, costante nel ritenere che, ai sensi dell'art. 101, comma 2, d.lgs. 104/2010, alle parti diverse dall'appellante è consentito riproporre le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, depositando memoria difensiva, a pena di decadenza, entro il termine per la costituzione in giudizio delle parti; nel caso in cui, invece, un'eccezione pregiudiziale sia stata esaminata e respinta dal giudice di primo grado, la parte che intende riproporla ha l'onere di impugnare il relativo capo della sentenza mediante appello incidentale (cfr. da ultimo Cons. Stato, VII, 25 novembre 2024, n. 9425; Cons. Stato, III, 13 settembre 2021, n. 6278).

2. Con il primo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha dichiarato inammissibile il ricorso osservando che "È al contrario fondata l'ulteriore eccezione pregiudiziale relativa alla carenza di legittimazione attiva dei comuni istanti, i quali versano, bensì, in una situazione differenziata – atteso che il loro territorio è quello che, fino all'avversata modifica, concorre a formare l'area geografica tipica di produzione del Raschera DOP e del Raschera d'Alpeggio DOP – ma non anche qualificata, in quanto non costituiscono i destinatari in via diretta dei pregiudizi scaturenti dalla contestata modifica che, in effetti, riguarderebbe solo coloro che si dedicano alla produzione di tale tipologia di formaggio, ovvero i produttori. Il Collegio ritiene che non vi è dubbio che la legittimazione ad impugnare la modifica ad un disciplinare di produzione sia riconoscibile (e, di fatto, riconosciuta) a soggetti diversi (finanche singoli operatori) i quali, pur non potendo proporre al Ministero apposite modifiche del disciplinare, possono certamente avere interesse ad opporsi anche mediante impugnazione giudiziale del decreto che le impone. Tuttavia, l'impugnazione della modifica del disciplinare non può essere sostanzialmente da un presunto conflitto tra la posizione del Consorzio di tutela e quella di soggetti terzi, sprovvisti di legittimazione a proporre la modifica del disciplinare, come i Comuni deducenti. Infatti, le Amministrazioni comunali ricorrenti propongono un'impugnativa che non risulta diretta a tutelare né a rappresentare gli interessi dei produttori, della quale essi non possono certamente considerarsi enti esponenziali, restando del tutto estranei all'iter procedimentale di modifica del disciplinare nell'ambito della filiera coinvolta".

Detta statuizione sarebbe errata in quanto:

- il T.A.R. non avrebbe considerato le caratteristiche della certificazione su cui incide la modifica approvata e gli effetti della stessa e, segnatamente, che l'attestazione D.O.P. identifica un prodotto originario di una zona geografica determinata e le cui qualità e caratteristiche sono essenzialmente o esclusivamente connesse a tale zona con la conseguenza che tutta la produzione, la trasformazione e l'elaborazione del prodotto devono avvenire nell'area delimitata e che l'attribuzione della D.O.P. vale a conferire un'esclusiva non solo al prodotto, ma anche alla zona di produzione sicché l'estensione di tale zona, con l'inclusione di un diverso Comune, pregiudica, limitandola, l'esclusiva di cui sono titolari i Comuni appellanti;

- i Comuni dovrebbero, in ogni caso, ritenersi portatori di interessi della collettività alla tutela ed allo sviluppo

dell'economia della zona, che trova sicuramente vantaggio nell'insediamento sul territorio dei Comuni di attività economiche volte alla produzione del prodotto certificato mentre è pregiudicata dall'estensione della zona di produzione ad altri Comuni;

- la normativa regolamentare che delinea il procedimento di approvazione della modifica identificherebbe già di per sé i Comuni come soggetti portatori di un interesse specifico e differenziato: l'art. 8 del decreto dell'allora Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 14 ottobre 2013 individua, infatti, i Comuni quali partecipanti necessari alla riunione di pubblico accertamento, con facoltà di proporre osservazioni in tale sede e, quindi, di concorrere alla formazione del provvedimento, e l'art. 1, comma 3, del d.m. 8.6.2020, recante la modifica temporanea al d.m. predetto in conseguenza dell'emergenza COVID, ha ribadito la titolarità dei Comuni a partecipare ai procedimenti di approvazione o modifica di una D.O.P.;

- l'art. 49, paragrafo 4, comma 2, e 53 del Regolamento (CE) n. 1263/96 della Commissione del 1° luglio 1996 prevede che «Lo Stato membro assicura che la versione del disciplinare oggetto della decisione favorevole sia pubblica e che ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo abbia la possibilità di presentare ricorso».

2.1 Il motivo è infondato.

Come correttamente ritenuto dal giudice di prime cure, i Comuni ricorrenti in primo grado (odierni appellanti) non sono titolari di una posizione qualificata rispetto ai provvedimenti gravati in prime cure e non sono neppure portatori di un interesse personale, concreto ed attuale al loro annullamento.

Come di recente ribadito dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, la "posizione di interesse legittimo (alla quale inerisce la legittimazione ad agire in sede processuale) presuppone ed esprime necessariamente una relazione intercorrente tra un soggetto che ha (o intende ottenere) una determinata utilità (riferita ad un «bene della vita»), e la pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere ad essa attribuito dall'ordinamento giuridico, sia che tale utilità consista nel neutralizzare l'esercizio del potere amministrativo, a tutela di un patrimonio giuridico già esistente che verrebbe altrimenti compresso; sia se volta ad ottenere l'esercizio del potere amministrativo negato dall'amministrazione, attraverso il quale si intende(va) conseguire un ampliamento del proprio patrimonio giuridico. In ambedue le ipotesi, quindi, esiste un rapporto diretto ed immediato tra l'esercizio del potere amministrativo (e ciò in cui esso si sostanzia, cioè il provvedimento amministrativo) e l'interessato all'esercizio del potere medesimo. Tale relazione diretta si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo e suoi effetti interessano direttamente (ed univocamente) il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo" (Cons. Stato, Ad. plen., 28 gennaio 2022, n. 3).

Ebbene, nel caso di specie, i Comuni appellanti non risultano destinatari diretti dell'esercizio del potere amministrativo qui in contestazione (cioè di modifica del disciplinare di produzione di prodotto D.O.P.), non godendo di alcuna esclusiva rispetto alla produzione del formaggio di che trattasi (la quale spetta per contro unicamente agli – eventuali – operatori economici esistenti sul loro territorio).

Ne discende che solo questi ultimi avrebbero potuto vantare una legittimazione ad agire per l'annullamento dei provvedimenti gravati in prime cure.

E, infatti, è appena il caso di notare che la disciplina europea in tema di denominazioni di origine protetta e indicazioni geografiche protette posta dal Reg. UE n. 1151/2012 ha come dichiarato e precipuo "obiettivo" quello di "aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica" (così testualmente l'art. 4 del prefato regolamento).

Non vale, del resto, ad attribuire alle amministrazioni comunali appellanti una posizione qualificata la prospettazione di un loro generico interesse alla tutela ed allo sviluppo dell'economia della zona. I Comuni dell'originario areale del D.O.P., in quanto enti territoriali a finalità generale cui spettano le funzioni di cui all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, risultano infatti portatori al più di quello che si definisce un interesse di "mero fatto", potendo subire, per effetto della modifica del disciplinare del Raschera, solo un ipotetico pregiudizio indiretto o riflesso.

Tanto vale, peraltro, ad escludere la lamentata violazione degli artt. 49 e 53 del Reg. U.E. n. 1151/2012, atteso che dette previsioni normative riconoscono la possibilità di presentare ricorso ad ogni "persona fisica o giuridica" purché "avente un interesse legittimo" (*quod non est*, come visto, per i Comuni odierni appellanti).

2.2 Deve, peraltro, osservarsi che legittimazione procedimentale (*id est* a partecipare al procedimento amministrativo, nel caso di specie in forza dell'art. 8 del decreto del 14 ottobre 2013 dell'allora Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali) e legittimazione processuale pertengono a piani diversi, sicché il riconoscimento della prima non implica necessariamente anche la sussistenza della condizione del ricorso.

In questo senso, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza di questo Consiglio "la legittimazione ad agire (o "processuale") non discende automaticamente dalla pregressa partecipazione procedimentale, atteso che quest'ultima, a differenza della prima, può trovare piena giustificazione in una finalità collaborativa, che non presuppone la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata, che è invece requisito necessario per riconoscere a chi agisce la legittimazione processuale" (Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 2013 n. n. 3824).

2.3 Per completezza va, infine, aggiunto, a riprova della mancanza di una legittimazione ad agire e di un interesse a ricorrere dei Comuni appellanti dotato dei crismi dell'attualità e della concretezza (condizioni dell'azione che devono permanere lungo tutto l'arco del giudizio fino al passaggio in decisione della causa), che, come dedotto dalle parti resistenti e non specificamente contestato *ex adverso* (vedasi pag. 2 della memoria di replica del 9 gennaio 2025 di parte

appellante), dalle verifiche effettuate dall'Istituto Nord Ovest Qualità – quale autorità competente chiamata “ad espletare le funzioni di controllo, previste dagli articoli 36 e 37 del Regolamento (UE) n. 1151/2012, per la denominazione di origine protetta ‘Raschera’” – è emerso che nei Comuni appellanti la produzione di Raschera DOP, negli anni che qui interessano (dal 2019 al 2024), è man mano diminuita fino a cessare del tutto nel 2023 (così, in particolare, i documenti n. 33 e 34 prodotti dalla difesa del Consorzio in data 19 dicembre 2024).

3. L'accertata infondatezza del primo motivo di appello (con conseguente conferma della statuizione di inammissibilità resa dal T.A.R. con la sentenza appellata) consente di prescindere dall'esame degli ulteriori motivi di gravame, risultando irrilevanti ed assorbite le questioni relative alla ricevibilità dell'impugnazione del parere ministeriale e alla fondatezza nel merito del ricorso di primo grado come integrato da motivi aggiunti proposti in corso di causa.

4. Per le ragioni sopra esposte l'appello è infondato e va respinto.

5. Sussistono nondimeno, anche in ragione della peculiarità della vicenda in esame, giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

(Omissis)