

## **Difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di certificazione del biologico: la giurisprudenza più significativa**

di Luca Passarini\*

21 luglio 2023

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le Sezioni Unite del 2019. – 3. La giurisprudenza amministrativa più significativa (2018-2020). – 4. Le Sezioni Unite del 2021. – 5. Il Consiglio di Stato del 2021. – 6. Recenti approdi giurisprudenziali.

### **1. Premessa**

Gli enti certificatori del biologico sono organismi di controllo che, ai sensi degli articoli 2 lett. p) e 27 Reg. CE n. 834/2007, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Tali enti svolgono la propria attività a favore degli operatori in virtù di un apposito contratto di certificazione di diritto privato, con il quale l'operatore si assoggetta al loro controllo, obbligandosi nei confronti dello stesso a compiere una serie di adempimenti (tra i quali il pagamento del contributo annuo pattuito, il cui versamento è imposto dalla legge), oltre a impegnarsi espressamente ad accettare i provvedimenti adottati, previsti dalla normativa vigente e a mettere in atto i dovuti trattamenti e le azioni correttive.

In altri termini, gli imprenditori che vogliono operare nel settore del biologico devono, obbligatoriamente, ottenere la certificazione da parte di un organismo di controllo, il quale in caso di riscontrate non conformità nei prodotti o nei processi produttivi dell'operatore è legittimato ad emettere delle misure che possono comportare la soppressione delle indicazioni del biologico dai prodotti, ovvero, nei casi più gravi, la sospensione o finanche l'esclusione dell'operatore dal sistema del biologico.

### **2. Le Sezioni Unite del 2019**

Pietra miliare per stabilire la giurisdizione in materia di certificazione del biologico è data dalla celebre pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite del 2019<sup>1</sup>.

---

\* Dottore magistrale in Giurisprudenza all'Università di Bologna.

<sup>1</sup> Cassazione civile, sez. un. 05/04/2019 n. 9678, in *Repertorio Foro Italiano*, 2019.

L'antefatto che ha portato a tale pronuncia è rappresentato dalla richiesta di risarcimento danni che una società ha proposto avanti al Giudice ordinario nei confronti di una società di certificazione per danni lamentati in conseguenza di un'asserita erronea attività, espletata in forza di un contratto di "certificazione bio", su prodotti commerciabili come biologici e, in subordine, a titolo di responsabilità extracontrattuale per l'adozione di un provvedimento di "soppressione cautelativa" della commercializzazione dell'"intera produzione vegetale, in ragione della presenza di sostanza non ammessa, riscontrata attraverso prelevamento di campioni. Nel caso di specie risultava stipulato dalle parti un contratto di certificazione con il quale la società ricorrente aveva affidato alla società controricorrente "l'esecuzione di prestazioni inerenti alla certificazione biologica prevista dal Regolamento (CE) n. 834/2007". Difatti, sin dal Regolamento CEE n. 2092 del 1991, che (come modificato dal Regolamento CEE n. 1804 del 1999) ha definito i requisiti minimi in materia di produzione biologica dei prodotti agricoli, le procedure di controllo di tale metodo e i sistemi di certificazione dei prodotti così ottenuti, è previsto che gli operatori possano liberamente rivolgersi ad un organismo privato, deputato ad effettuare il controllo e a rilasciare la certificazione sulla base di un provvedimento autorizzatorio dell'Autorità competente dello Stato membro<sup>2</sup>. Di conseguenza, gli organismi privati "mettono in atto, conformemente all'art. 9, n. 3 del regolamento n. 2092/91, le misure di controllo e le misure precauzionali previste<sup>3</sup>. Tali organismi privati sono così soggetti alla sorveglianza dell'autorità competente a concedere o a revocare il riconoscimento, garantendo l'obiettività e accertando l'efficienza dei controlli effettuati dagli organismi privati" come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea che ha espressamente riconosciuto come: gli organismi privati esercitano la loro attività sotto la sorveglianza attiva dell'autorità pubblica competente, "che è, in ultimo luogo, responsabile dei loro controlli e delle loro decisioni", giungendo ad affermare che "il ruolo ausiliario e preparatorio attribuito agli organismi privati da tale regolamento nei confronti dell'autorità di sorveglianza non può essere considerato una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri"<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Il D.Lgs n. 220 del 1995 ha indicato quale Autorità competente ad emettere il provvedimento autorizzatorio il Ministero delle Politiche agricole e forestali, che vigila sugli organismi di certificazione, insieme alle Regioni.

<sup>3</sup> Su queste basi, gli organismi privati sulla scorta dei controlli effettuati, permettere o meno agli operatori controllati di utilizzare indicazioni relative al metodo di produzione biologico per i prodotti messi in commercio e, qualora accertino un'infrazione manifesta o avente effetti prolungati, ritirare al singolo operatore il diritto di commercializzare prodotti recanti indicazioni siffatte per un periodo da convenirsi con l'autorità pubblica competente", dovendo "in forza dell'art. 9, n. 6, lett. c), e n. 8, lett. a) e b) sempre del regolamento n. 2092/91... rendere conto della loro attività all'autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza, rispettivamente, informandola delle irregolarità e delle infrazioni constatate nonché delle sanzioni inflitte, fornendole tutte le informazioni richieste e trasmettendole ogni anno un elenco degli operatori da essi controllati ed un rapporto di attività" (così Corte Giust., 29/11/2007, C-393/05; Corte Giust., 29/11/2007, C-404/05).

<sup>4</sup> Sul punto più diffusamente v. Corte Giust., 29/11/2007, C-393/05; Corte Giust., 29/11/2007, C-404/05, dove viene espressamente riconosciuto come corollario che l'"attività degli organismi privati quale

Attraverso tali statuizioni, la Corte di cassazione a Sezioni Unite è giunta a stabilire che l'organismo autorizzato non assume la veste di P.A. ex art. 7 c.p.a., né può affermarsi che eserciti (quantomeno nell'esecuzione del contratto di certificazione), funzioni pubbliche; riconoscendo allo stesso modo come le certificazioni, alla stregua di quanto osservato anche in dottrina, siano in realtà strumenti di circolazione di "informazioni" destinate in particolare ai consumatori, quali attestazioni di conformità del prodotto agli standards di legge e di "garanzia" dell'affidabilità al riguardo dell'impresa e dei suoi prodotti. Preme difatti ricordare come le parti del giudizio in questione avevano stipulato in precedenza un contratto di certificazione con il quale la società ricorrente aveva affidato alla società controricorrente "l'esecuzione di prestazioni inerenti alla certificazione biologica prevista dal Regolamento (CE) n. 834/2007".

Il più alto consesso della magistratura ordinaria, tentando in questo modo di risolvere il dibattuto tema del difetto di giurisdizione in materia di certificazione del biologico è giunto a riconoscere come "risponda a principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità che con riferimento all'agire discrezionale della P.A. e all'esercizio del potere di apprezzare liberamente l'interesse pubblico, i pubblici bisogni e la idoneità dei mezzi adottati per il loro soddisfacimento, non è ammesso il sindacato del Giudice ordinario, il quale non può accertare se la medesima abbia convenientemente apprezzato i bisogni della collettività e scelto i mezzi idonei per soddisfarli". In questo modo, il margine che residuerebbe al Giudice ordinario consisterebbe nel verificare se i mezzi scelti siano stati adeguatamente messi in opera, se abbiano funzionato in modo normale, o se, per imperizia o negligenza (cioè per colpa), il funzionamento sia stato anormale o difettoso. In quest'ultima ipotesi "trattasi infatti, di indagine meramente tecnica, cui è estranea ogni discrezionalità amministrativa, non avendo essa ad oggetto il sindacato dell'uso che del potere discrezionale la P.A. abbia fatto ma soltanto la conoscenza degli effetti del comportamento colposo di essa"<sup>5</sup>.

A tale stregua, la discrezionalità della P.A. si esaurisce in sostanza nella scelta del mezzo tecnico atto a soddisfare un determinato bisogno (v. Cass., Sez. Un., 29/4/1964, n. 1039). Ulteriormente, le Sezioni unite hanno in tale occasione colto l'occasione per precisare come la controversia riguardante le attività di controllo e di classificazione, svolta sulla base di criteri esclusivamente tecnici e scientifici, impegni in realtà un potere dei preposti soggetti autorizzati costituente espressione di

---

definita dal regolamento n. 2092/91 non costituisce di per sé una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, tale che ogni ulteriore attività che partecipi ai pubblici poteri ne sia necessariamente separabile.

<sup>5</sup> Ne consegue che i precetti della prudenza, diligenza e perizia, che vanno rispettati nella tecnica esecutiva, riguardano l'esecuzione dell'opera nel suo complesso, intendendosi per esecuzione, non soltanto la prestazione materiale di opere, ma anche la prestazione intellettuale e di studio dei tecnici, quali le progettazioni, le direttive, gli indirizzi, che sempre appartengono all'esecuzione tecnica e rientrano in quella attività soggetta ai suddetti precetti della prudenza, della diligenza e delle buone regole dell'arte, dal Giudice ordinario pertanto sindacabili.

discrezionalità non già amministrativa bensì una discrezionalità meramente tecnica, in relazione alla quale in capo ai soggetti privati (che sono di fatto i relativi destinatari) insorgono posizioni di diritto soggettivo, la cui tutela rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Ad estremo chiarimento occorre rilevare come non può valere per affermare la giurisdizione in tale materia del Giudice Amministrativo, il richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4114/2019<sup>6</sup> operato in tale occasione dalla parte ricorrente, trattandosi di pronuncia sostanzialmente coeva alla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 9678/2019, decisione quest'ultima emessa – come precedentemente ricordato – proprio in sede di regolamento di giurisdizione nell'ambito di una controversia sostanzialmente identica a quella qui in discussione, nella quale è stato puntualmente affermato quanto sopra esposto e cioè che il rapporto tra O.d.C. (organismi di certificazione n.d.r.) ed operatori ha ad oggetto diritti soggettivi e rientra, come tale, nella giurisdizione del Giudice ordinario, come affermato anche dalle pronunce del T.A.R. Emilia-Romagna n. 737/2019 e del T.A.R. Basilicata n. 772/2018, oltre che in sede di giurisdizione ordinaria (vedi sentenza della Corte d'Appello di Bologna n. 2465/2019).

### **3. La giurisprudenza amministrativa più significativa (2018-2020)**

Anche la giurisprudenza amministrativa si è espressa a più riprese circa il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo a favore del Giudice ordinario in caso di attività di attestazione della sussistenza dei requisiti per il rilascio delle relative certificazioni, la cui cognizione spetta al Giudice ordinario, in quanto in tale rapporto giuridico, caratterizzato dall'adempimento di obbligazioni, le parti sono titolari di diritti soggettivi<sup>7</sup>. Inoltre lo stesso arresto giurisprudenziale del Tribunale Amministrativo Regionale della Basilicata afferma sinteticamente come il rapporto tra gli organismi di controllo e gli operatori di agricoltura biologica spetta alla cognizione del Giudice ordinario, in quanto gli agricoltori che vogliono vendere i loro prodotti come biologici, devono stipulare con uno degli organismi di controllo, autorizzati dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, un contratto di diritto privato, con i quali si assoggettano ai controlli e alle ispezioni di tali organismi, in esecuzione dei quali viene attestata e/o certificata la conformità biologica dei prodotti.

Allo stesso modo anche il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna ha dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, in un caso di impugnazione di misure di sospensione della certificazione e soppressione delle indicazioni biologiche della produzione, provvedimenti di competenza per l'Italia ex art. 27 del Reg. CE 834/2007 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, sez. III 05/11/2019, n. 4114, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

<sup>7</sup> T.A.R. Basilicata 07/11/2018 n. 772, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

Forestali, il quale ha delegato i propri compiti di controllo in materia ad organismi che svolgono la propria attività a favore degli operatori in virtù di un apposito contratto di certificazione di diritto privato, con il quale l'operatore si assoggetta al suo controllo. In tale occasione il Tar Bologna ha ritenuto che "i certificatori e le imprese aspiranti all'attestazione sono legate da un vincolo privatistico, che deriva dalla sottoscrizione di un apposito contratto, il cui sinallagma si sostanzia nella prestazione di verificare la sussistenza delle condizioni per il rilascio dell'attestazione richiesta e nella controprestazione di riconoscere un compenso. Ne consegue che le controversie che discendono dall'esecuzione di quest'ultimo rapporto rientrano nella sfera di cognizione del Giudice ordinario, competente a valutare ordinariamente l'adempimento del contratto da parte dei contraenti"<sup>8</sup>, e ugualmente "analoghe considerazioni possono essere svolte nel caso *sub iudice* per quanto riguarda la competenza giurisdizionale del Giudice ordinario in virtù del rapporto privatistico intercorrente tra le parti, sia pur connotato da una funzione pubblicistica dell'attività di certificazione".

Tale approdo è stato puntualmente ribadito dal Giudice amministrativo<sup>9</sup> e due anni dopo dal Tribunale ordinario di Bologna, con una motivazione sulla giurisdizione in buona parte costruita *per relationem* rispetto a quella pronunciata dal Tribunale amministrativo regionale<sup>10</sup>.

In altri termini, si riconosce ancora una volta che tra O.d.C. e impresa operante nel settore del biologico si instaura un rapporto contrattuale, caratterizzato dall'adempimento di obbligazioni reciproche, in relazione alle quali le parti vantano posizioni di diritto soggettivo, avendo anche le azioni degli O.d.C. carattere vincolato, in quanto essi si limitano unicamente a verificare la sussistenza in capo all'operatore delle condizioni per il rilascio e/o il mantenimento della certificazione, e applicare le misure che sono già predeterminate dalla legge, con conseguente assimilabilità tra le funzioni svolte dal MIPAAF nell'ambito del "bio" e quelle dell'ANAC nel settore dei lavori pubblici.

È lo stesso arresto giurisprudenziale qui appena proposto a riconoscere come gli Enti pubblici con potere di controllo delle imprese private operanti nei relativi settori sono "responsabili di autorizzare organismi di diritto privato allo svolgimento dei relativi controlli e di vigilare sugli stessi, il rapporto tra MIPAAF ed O.d.C. è assimilabile a quello tra ANAC e SOA e, stante la sua natura pubblicistica, appartiene alla giurisdizione del Giudice amministrativo, mentre il rapporto tra O.d.C. ed operatori ricalca per natura e funzioni, quello tra SOA ed imprese private, avendo natura meramente privatistica e concernendo il corretto adempimento di ambo le parti delle obbligazioni assunte mediante il contratto di certificazione, sicché la giurisdizione spetta al Giudice ordinario".

<sup>8</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, sez. II 10/09/2020 n. 567, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

<sup>9</sup> T.A.R. Lazio, Sez. I quater, 20/02/2020, n. 2265, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

<sup>10</sup> Tribunale ordinario di Bologna, sez. II 17/08/2022 n. 2281.

In questo modo viene ulteriormente ribadito come l'organismo certificatore del biologico è un ente di natura privatistica, la cui attività è disciplinata mediante ordinari contratti, stipulati con gli operatori e non con una Pubblica Amministrazione, sicché le misure che adotta non possono in nessun caso essere qualificate come provvedimenti amministrativi.

Pertanto, tale controversa materia è da ricondurre alla giurisdizione del Giudice ordinario, sia da un punto di vista soggettivo (essendo gli O.d.C. soggetti di diritto privato operanti in base al modello statutario prescelto), sia da un punto di vista oggettivo (spiegando le misure applicate dagli O.d.C. effetti verso l'operatore in base ad un rapporto contrattuale di diritto privato intercorrente tra lo stesso e l'O.d.C., attraverso il quale l'operatore si sottopone volontariamente alla vigilanza dell'O.d.C. che non esercita alcun potere autoritativo ed irroga solo le misure tipizzate dalla legge, mentre la "delega" ministeriale sulla base della quale gli enti certificatori operano ha valenza unicamente autorizzatoria, rispetto ad un'attività che resta comunque di diritto privato), sicché – ancora una volta – è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo.

#### **4. Le Sezioni Unite del 2021**

In un'ulteriore controversia vertente tra un organismo di controllo ed un operatore del settore dell'agricoltura biologica, avente ad oggetto le misure previste dal D.Lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, art. 5 e dal D.M. 20 dicembre 2013, adottate da parte dell'organismo di controllo in caso di riscontrate non conformità da parte dell'operatore sottoposto a verifica, ha avuto modo di esprimersi nuovamente la Corte di cassazione nella sua massima composizione.

Con un unico motivo di ricorso un istituto certificatore del biologico, ricorrendo per motivi di giurisdizione, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 110 (cod. proc. amm.) è giunto a interpellare la Corte di cassazione, deducendo l'erronea prospettazione offerta dal Consiglio di Stato, il quale avrebbe - a detta di parte attrice - erroneamente affermato la giurisdizione del Giudice amministrativo nella controversia in esame, omettendo di considerare come per un sistema, quale quello delle Società Organismi di Attestazione (SOA), analogo a quello del biologico, la giurisprudenza fosse invece concorde nell'affermare la Giurisdizione del Giudice ordinario. Il ricorrente lamentava, inoltre, come il Consiglio di Stato avesse ommesso di considerare come il D.Lgs. n. 20 del 2018, nel prevedere l'assoggettamento ad arbitrato di tali controversie aventi base contrattuale, presupponesse necessariamente che le stesse vertessero su diritti soggettivi. In relazione a tale ultimo profilo, parte ricorrente rilevava "del tutto errata", la decisione impugnata quanto alla ritenuta formazione del giudicato interno sull'inapplicabilità al caso di specie della disposizione di cui all'all. 2, lett. C, comma 8, lett. b), del D.Lgs. n. 20 del 2018, nella

parte in cui prevedeva che i pronunciamenti dell'organo collegiale dell'organismo di controllo deputato all'esame dei ricorsi “avessero natura di lodo arbitrale, come da specifica clausola compromissoria sottoscritta nel contratto di assoggettamento al controllo, ai sensi del titolo VIII del libro quarto del Codice di procedura civile”.

Al termine di tale giudizio, il motivo e quindi il ricorso su di esso basato sono stati ritenuti fondati, dovendo trovare ulteriore conferma le considerazioni già espresse dalle Sezioni Unite, in sede di decisione su istanza di regolamento di giurisdizione, con l'ordinanza 5 aprile 2019, n. 9678.

Dalle argomentazioni offerte dalle Sezioni Unite si trae oggi la duplice conclusione che “il ruolo ausiliario e preparatorio attribuito agli organismi privati di tale regolamento nei confronti dell'autorità di sorveglianza non può essere considerato una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri”, atteso che “l'attività degli organismi privati quale definita dal regolamento n. 2092/91 non costituisce di per sé una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, tale che ogni ulteriore attività che partecipi ai pubblici ne sia necessariamente separabile”<sup>11</sup>.

Sebbene la Corte di Giustizia non abbia negato la possibilità per gli Stati membri di attribuire ai certificati natura pubblica, il sistema, quale ridisegnato da ultimo dal legislatore nazionale ai fini dell'armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di agricoltura biologica, alla stregua del Regolamento (CE) n. 834/07, quale modificato dal Regolamento (CE) n. 967/08, non sembra giustificare le diverse conclusioni alle quali è pervenuto il Consiglio di Stato nell'impugnata decisione, il cui nucleo essenziale sta, secondo quanto sopra indicato, nell'affermazione secondo cui “l'attività del presente giudizio, può (...) qualificarsi come esercizio privato di una funzione pubblica (...). Trattandosi dell'esercizio di una funzione pubblica per effetto di delega, la posizione giuridica del privato di fronte all'esercizio di tale potere autoritativo ha consistenza di interesse legittimo”.

In tale occasione, accogliendo il ricorso e cassando la sentenza impugnata, la Corte di cassazione ha ribadito come non possa offrirsi una lettura del succitato termine “delega” se non nell'ambito del sistema complessivamente delineato che, non diversamente da quanto presente nella normativa sovranazionale previgente, quale interpretata dalla Corte di Giustizia, “presuppone in realtà l'esercizio di un potere di autorizzazione dell'autorità pubblica di vigilanza subordinato al rispetto della sussistenza di requisiti tassativi previsti dalla legge in capo agli organismi di controllo, di modo che risulti garantita l'obiettività ed assicurata l'efficienza dei controlli effettuati dagli organismi privati, che segnatamente nell'ambito dell'attività di certificazione, legata a parametri tecnici, operano secondo il diritto privato in adempimento di obbligazioni aventi fonte contrattuale con il produttore biologico, che si assoggetta alla relativa certificazione di conformità”.

---

<sup>11</sup> Cassazione civile, sez. un. 28/01/2021 n. 1914, in *Foro Italiano*, 2021, 1730, 05.

In conclusione le Sezioni Unite hanno ribadito l'affermazione della sussistenza della giurisdizione del Giudice ordinario, secondo quanto già affermato dalla citata Cass. SU, ord. n. 9678/2019, offrendo una motivazione che si radica questa volta su un'analisi precisa e puntuale del *petitum* sostanziale del giudizio in questione, secondo cui la domanda giudiziale va correlata alla posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio<sup>12</sup>.

E riprendendo la Cass. SU ord. n. 9678/19, le Sezioni Unite ribadiscono ulteriormente come le certificazioni si configurino come "strumenti di circolazione di "informazioni" destinate in particolare ai consumatori, quali attestazioni di conformità del prodotto agli standards di legge e di "garanzia" dell'affidabilità al riguardo dell'impresa e dei suoi prodotti"<sup>13</sup>.

## 5. Il Consiglio di Stato del 2021

In seguito alla pronuncia resa dalle Sezioni Unite nel gennaio del 2021, anche la terza sezione del Consiglio di Stato è tornata più volte sul dibattuto tema del difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di certificazione del biologico. Nello specifico con due sentenze pubblicate nello stesso 2021 sono state censurate le sentenze del Giudice amministrativo di primo grado per aver ritenuto la giurisdizione del Giudice amministrativo.

A motivazione del primo provvedimento giurisdizionale adottato<sup>14</sup> figura sempre il carattere della pubblica funzione esercitabile mediante delega e non la natura autoritativa dell'ente preposto; difatti "i provvedimenti impugnati non hanno carattere autoritativo e non rappresentano esercizio di una pubblica funzione "per effetto di delega", configurandosi piuttosto quale esercizio di un'attività ausiliaria rispetto al potere di sorveglianza e di controllo attribuito al Ministero delle Politiche Agricole,

---

<sup>12</sup> Per un'analisi attenta del *petitum* sostanziale si rinvia ai p. 5.1. e 5.2 della Cassazione civile, sez. un. 28/01/2021 n. 1914, laddove viene affermato che: "né a ciò osta il diverso *petitum* di annullamento dei provvedimenti impugnati, oggetto della domanda originariamente proposta dall'azienda agricola dinanzi al TAR Basilicata, rispetto alla domanda risarcitoria nei confronti dell'organismo privato autorizzato che aveva "ingiustamente e negligenemente" disposto, in esecuzione del contratto di certificazione "bio" il divieto di commercializzazione del prodotto come biologico sulla base del prelevamento di un solo campione dello stesso; dovendo infatti, farsi riferimento, ai fini della decisione sulla giurisdizione, al c.d. *petitum* sostanziale, la domanda va correlata alla posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, che deve ritenersi, diversamente da quanto affermato dal Consiglio di Stato, di diritto soggettivo, dovendo escludersi che l'organismo autorizzato assuma la veste di pubblica amministrazione ex art. 7, comma 2, cod. proc. amm., ovvero eserciti, nell'ambito dell'esecuzione del contratto di certificazione, funzioni pubbliche.

<sup>13</sup> Ciò risponde all'esigenza, esplicitata nel considerando 22 del citato Reg. (CE) n. 834/07, che afferma che "è importante preservare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici. Le eccezioni ai requisiti della produzione biologica dovrebbero pertanto essere strettamente limitate ai casi in cui sia ritenuta giustificata l'applicazione di norme meno restrittive".

<sup>14</sup> Consiglio di Stato, sez. III - 03/03/2021, n. 1829, in *Repertorio Foro Italiano*, 2021 che riforma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 825/2020.



Alimentari e Forestali, cui compete insieme alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, altresì, la vigilanza sugli organismi di certificazione autorizzati a verificare il rispetto dei requisiti necessari a consentire l'indicazione sull'etichetta di "agricoltura biologica- regime di controllo CE" e, in caso di successivi controlli negativi, all'applicazione delle misure sanzionatorie”.

Anche il Giudice amministrativo di appello è così giunto a riconoscere che, come hanno affermato le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le certificazioni del biologico si configurano come "strumenti di circolazione di informazioni destinate in particolare ai consumatori quali attestazioni di conformità del prodotto agli standard di legge e di garanzia dell'affidabilità al riguardo dell'impresa e dei suoi prodotti, in conformità a quanto afferma il considerando 22 del reg CE 834/2007, che afferma che “è importante preservare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici. Le eccezioni ai requisiti della produzione biologica dovrebbero pertanto essere strettamente limitate ai casi in cui sia ritenuta giustificata l'applicazione di norme meno restrittive” (Cass. Sez. Un. ord. n. 9678/2019 e sentenza n. 1914/2021 cit.).

È sulla base di questo preciso approdo che il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo per difetto di giurisdizione, con conseguente dichiarazione della giurisdizione del Giudice ordinario dal momento che viene ribadito ancora una volta come l'attività degli organismi privati di controllo, dunque, quale disciplinata dal Regolamento CE n. 2092/91, prima, e successivamente dai Regolamenti CE 834/07 e 967/08, nonché dall'art. 3, comma 2, del D.lgs. n. 20/2018, nel sistema complessivamente delineato, è “attività di certificazione di diritto privato, legata a parametri tecnici, in adempimento di obbligazioni aventi fonte contrattuale con il produttore biologico, che si assoggetta alla relativa certificazione di conformità” e la posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio deve ritenersi di diritto soggettivo.

In un ulteriore caso coevo<sup>15</sup>, dibattendo ancora sulla giurisdizione in materia di certificazione biologica dei prodotti agricoli, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'appello avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, ha respinto il ricorso e confermato la sentenza appellata, dichiarando ancora una volta il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo a favore della giurisdizione del Giudice ordinario. In tale pronuncia si ritrova espressamente enunciato in motivazione come “gli organismi privati autorizzati dal Ministero delle Politiche agricole e forestali, ai sensi del d.lgs. n. 220 del 1995, ad effettuare i controlli e a rilasciare la certificazione, non assumono la veste di P.A. ex art. 7, comma 2, c.p.a., né partecipano all'esercizio di un pubblico potere, svolgendo essi un'attività ausiliaria, valutativa e certificativa (prelievi e analisi) sotto la sorveglianza dell'autorità pubblica, che si sostanzia in apprezzamenti ed indagini da compiersi sulla base di criteri esclusivamente tecnici e scientifici, costituente espressione di una discrezionalità meramente tecnica, in relazione alla quale sorgono, in capo ai soggetti privati

---

<sup>15</sup> Consiglio di Stato, sez. III - 26/03/2021, n. 2576, in *Repertorio Foro Italiano*, 2021.

destinatari del controllo posizioni di diritto soggettivo la cui tutela rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria”<sup>16</sup> (cfr. Cass. civ., sez. un., ord. 5 aprile 2019 n. 9678).

In breve, anche in questa sentenza il Consiglio di Stato ribadisce l'orientamento stabilito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la decisione del 28/1/2021 n. 1914, dove è stato richiamato – come si è ampiamente visto in precedenza – il proprio precedente n. 9678/2019, ribadendo che le controversie intercorrenti tra gli organismi di controllo e gli operatori hanno ad oggetto posizioni di diritto soggettivo e, quindi, per questo sono devolute alla giurisdizione del Giudice ordinario. Inoltre, tale posizione è condivisibile per l'ulteriore aspetto già considerato e cioè per il fatto che gli organismi di controllo non dispongono di discrezionalità amministrativa e che la delega ministeriale rilasciata in favore di tali enti non è che “l'esercizio di un potere di autorizzazione dell'autorità pubblica di vigilanza subordinato al rispetto della sussistenza di requisiti tassativi previsti dalla legge in campo agli organismi di controllo, di modo che risulti garantita l'obiettività ed assicurata l'efficienza dei controlli effettuati dagli organismi privati, che segnatamente nell'ambito dell'attività di certificazione, legata a parametri tecnici, operano secondo il diritto privato in adempimento di obbligazioni aventi fonte contrattuale con il produttore biologico, che si assoggetta alla relativa certificazione di conformità”.

Il Consiglio di Stato, condividendo l'impostazione della Corte di Cassazione già in precedenza fatta propria, ha anche in questo ulteriore caso escluso che l'organismo autorizzato assuma la veste di pubblica amministrazione ex art. 7, comma 2, c.p.a., ovvero eserciti, nell'ambito dell'esecuzione del contratto di certificazione, funzioni pubbliche, devolvendo per questo la questione alla giurisdizione del Giudice ordinario.

## **6. Recenti approdi giurisprudenziali**

Da ultimo, è fondamentale rilevare come anche la Giustizia amministrativa di merito, sembra essersi ormai attestata nel riconoscere la totale giurisdizione del Giudice ordinario in materia di rapporti tra enti certificatori del biologico e singoli operatori. L'esempio più recente proviene proprio dal Tribunale amministrativo regionale della Regione Sicilia che con due pronunce gemelle rese nel febbraio 2023<sup>17 18</sup> ha dichiarato inammissibili i ricorsi presentati al Giudice amministrativo da un operatore agricolo per il riconosciuto difetto di giurisdizione a favore del Giudice ordinario, riproponendo nella motivazione i passaggi principali della già analizzata ordinanza Cass. Civ., Sez.

---

<sup>16</sup> AA.VV., *Ancora sul difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in riferimento ad una controversia tra un privato ed un organismo di controllo ed operatore del settore dell'agricoltura biologica*, in *Osservatorioagromafie.it*, 2021.

<sup>17</sup> T.A.R. Sicilia sede di Palermo, sez. II 6/02/2023, n. 362, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>18</sup> T.A.R. Sicilia sede di Palermo, sez. II 6/02/2023, n. 363, in *giustizia-amministrativa.it*.

Un., 5 aprile 2019, n. 9678, (e che si può compendiare affermando come si tratti di attività di certificazione di diritto privato, legata a parametri tecnici, in adempimento di obbligazioni aventi fonte contrattuale con il produttore biologico, che sia soggetta alla relativa certificazione di conformità” e la posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio deve ritenersi di diritto soggettivo); pronuncia che ha rappresentato la primigenia enunciazione del difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di certificazione del biologico e la sintesi di quel complesso percorso che si è cercato di tratteggiare, attraverso la puntuale citazione della giurisprudenza intervenuta in materia.