

La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*

Sandro Amorosino

1.- La disciplina giuridica del vino è piuttosto sofisticata, in quanto ha molte fonti pubblicistiche (la regolamentazione del commercio internazionale, e poi la regolazione europea, quella statale e regionale), ma anche elementi di autoregolamentazione di gruppi di produttori.

A parte la sfera internazionale si può dire che la disciplina giuridica si colloca nell'alveo del diritto amministrativo dell'economia, oltre che, naturalmente, del diritto alimentare¹.

E, in questa prospettiva, presenta molti aspetti peculiari del diritto amministrativo contemporaneo, che vanno:

- dall'essere composta da una *multilevel regulation*: internazionale/europea/nazionale/regionale;
- al fatto che tocca, al contempo, il diritto della concorrenza, della salute, degli alimenti, della registrazione dei marchi, del commercio estero, mediante un intreccio di regole e controlli che investono gli strumenti della produzione (le vigne), i processi di produzione (la vinificazione), i prodotti (i vini, ciascuno con una propria identità e denominazione, che ne condizionano la circolazione e la vendita);
- alle strutture che regolano e controllano tutto il ciclo, che sono pubbliche, ma anche private (con una ampia esternalizzazione di funzioni pubbliche, che caratterizza il diritto amministrativo odierno).

2.- Alla base delle regolazioni sono un complesso di fattori: da un lato storico/culturali/identitari, dall'altro economici (il vino è una merce, spesso pregiata ed ha un mercato mondiale); entrambi i fattori sono all'origine di molti conflitti di interessi² che si addensano sul piano della concorrenza commerciale, per la conquista dei mercati, e si riflettono sulla disciplina giuridica.

Il confronto e lo scontro tra le discipline normative è, infatti, una delle armi principali di questi conflitti [non potendosi più abbordare o affondare le navi che trasportavano, anche di contrabbando, i vini pregiati concorrenti, o alzare barriere doganali di tipo classico, ma ci sono barriere sostitutive di tipo subdolo, come i controlli sanitari esasperati].

Questi conflitti si svolgono ormai *nell'arena pubblica* inter-

nazionale e vengono regolati, o prevenuti, mediante due tipi di strumenti, tipici del diritto internazionale:

– gli accordi, che assumono la veste di trattati, ad esempio tra la UE e gli USA, l'Australia, il Sud Africa, il Cile (non a caso tra i nuovi grandi produttori concorrenti), mediante i quali si danno regole agli scambi commerciali;

– e la istituzione, sempre mediante trattati, di strutture organizzative internazionali; nel nostro caso l'OIV, Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino, organismo intergovernativo, tecnico e scientifico, che formula *raccomandazioni* in materia di pratiche enologiche, alle quali gli Stati che hanno aderito al trattato istitutivo si sono impegnati a dare attuazione. Le raccomandazioni hanno natura giuridica di indirizzi concordati in sede tecnica, e concretano quindi una forma di *soft regulation*, ma costituiscono in effetti la base delle regolamentazioni in senso proprio europee e nazionali; ad esempio: la stessa definizione di vino contenuta nei Regolamenti CE deriva da quella dell'OIV "*il prodotto ottenuto esclusivamente dalla fermentazione alcolica completa o parziale di uve*".

Quello del vino è, dunque, uno dei tanti regimi regolatori settoriali che affollano lo spazio giuridico globale³, ciascuno con il suo sistema di norme e, spesso "con al centro" un organismo d'indirizzo a connotazione tecnica.

Ed è un regime regolatorio (nel senso lato, politologico, del termine) nel quale convivono vere e proprie regolamentazioni di fonte pattizia (i trattati) ed indirizzi a base tecnica – le raccomandazioni dell'OIV, che vincolano gli Stati aderenti.

In sintesi: il vino è il massimo del *glocal*, è globale e locale (per le sue radici in territori definiti) ed è il fulcro di una *filiera*, che va dalla vigna al consumatore più lontano).

3.- Scendiamo, "per li rami", alla dimensione europea.

Anche qui la *regulation* è complicata perché sono presenti, ed intrecciate, due componenti:

- la prima è fatta di indirizzi politici, che vengono formalizzati in programmi d'azione, in *primis* la PAC (Politica Agricola Comune) del vino, con le diverse *misure* di intervento;

- la seconda è costituita dai regolamenti, correlati alla PAC, generali o di settore, che recano la disciplina del mercato europeo del vino in conformità agli indirizzi programmatici.

Quella europea è un'altra "arena pubblica", a scala continentale, nella quale si scontrano gli opposti interessi economici, che influenzano gli Stati membri; schematizzando al massimo, gli opposti interessi sono rappresentati, da una parte, dai paesi mediterranei produttori/esportatori,

(*) Relazione al Convegno *La tutela agroalimentare*, organizzato dall'Associazione Avvocati Amministrativi del Friuli Venezia Giulia, dall'Università di Udine, e dalla Regione, a Trieste, il 6 dicembre 2013.

(¹) In tema il testo di riferimento è L. Costato, P. Borghi e S. Rizzoli, *Compendio di diritto alimentare*, VI ed., Padova 2013.

(²) F. Albisinni, voce *Vino* in *BD Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, dir. da F. Albisinni, Wolters Kluwer Italia, Milano, www.leggiditaliaprofessionale.it, 2013.

(³) S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino 2009, p. 11.

fattori della tutela delle loro produzioni (ad esempio: con l'imbottigliamento nelle zone di produzione e con le denominazioni d'origine) e, dall'altra, dai paesi nord europei, importatori, ai quali conviene una regolamentazione più lasca, per "trattare" il vino proprio ed altrui.

4.- In questo quadro la normazione nazionale è – come diceva Alberto Predieri – *subprimaria*, nel senso ch'è attuativa di quella europea; in particolare la integra sotto tre profili; organizzativo, procedurale e delle specifiche tecniche; vale a dire – rispettivamente – delle strutture amministrative competenti ad attuare le regole europee; dei procedimenti amministrativi relativi alle varie vicende che riguardano le vigne ed il vino (ad esempio: il riconoscimento della DOC) e delle discipline tecniche di settore (ad esempio: i disciplinari di produzione di ciascun vino).

Quale spazio resta alla legislazione regionale in questo scenario, considerato che – trattandosi dell'adempimento di obblighi comunitari, di politica della concorrenza, di tutela della salute, di standards uniformi delle prestazioni amministrative (ad esempio: i controlli) – l'egemonia statale è indiscutibile (non è più tempo, d'altronde, di sterili rivendicazioni di ulteriori funzioni)?

A ben vedere, tuttavia, le Regioni, specie quelle ad autonomia speciale, hanno ampi spazi d'intervento, lungo almeno tre direttrici:

- l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni di gestione amministrativa del settore;
- i raccordi intersettoriali con le altre discipline interferenti, ad esempio quella del paesaggio o dell'ambiente;
- le misure promozionali e di sostegno all'attività del settore. Una rapida specificazione per ciascuna di queste direttrici normative riservate alle Regioni:
- sul versante dell'organizzazione amministrativa, l'articolazione e soprattutto l'esercizio puntuale delle competenze e la definizione dei rapporti tra gli uffici regionali e gli organismi privati, di tutela (i consorzi) e di controllo (gli organismi di attestazione);
- sul versante dei raccordi intersettoriali l'affermazione della compatibilità della viticoltura con le tutele anche rigorose (le vigne sono elementi costitutivi, identitari, del paesaggio⁴ ad esempio: la costiera di Trieste, che scende ripida dal Carso al mare, era tutta coltivata a viti a terrazze e dunque il ripristino dei vigneti è per definizione compatibile con la tutela del paesaggio; ancora: la protezione dell'ambiente naturale del Carso, alle spalle di Trieste, che è

Zona di Protezione Speciale, non può tradursi nel divieto generalizzato di impianto di altri vigneti. In sede di valutazione di incidenza ambientale, la VINCA, è agevole verificare la scarsissima incidenza sulla salvaguardia delle specie protette⁵;

- sul versante promozionale, favorendo e sostenendo le forme di aggregazione inerenti alla filiera: dei produttori, degli imbottiglieri e dei venditori ed esportatori.

5.- Dopo aver accennato alle fonti, ed ai diversi tipi di regolazione, passiamo agli *oggetti* della regolazione stessa: le strutture produttive (i vigneti), i processi produttivi (la vinificazione) ed i prodotti (i vini).

È indispensabile partire dalla *struttura produttiva*, che ha molteplici valenze, oltre quella agroalimentare: idrogeologiche (ai fini di difesa del suolo), paesaggistiche, turistico-culturali⁶ (con le strade del vino).

La regolazione europea in materia di vigneti è *qualitativa* (volta al "miglioramento" dei vitigni) e contemporaneamente *quantitativa*, perché i diritti di impianto sono da molti anni contingentati – in funzione di riequilibrio del mercato europeo di settore, caratterizzato da eccesso di offerta – con la fissazione autoritativa della quantità di produzione.

Il contingentamento delle quote di produzione è un vecchio strumento del dirigismo amministrativo, o, se si vuole, di manovra pubblica dell'economia⁷, ed è caratterizzato, nel settore viticolo, da una disciplina complicatissima, in tema di estirpazione, impianto, reimpianto delle viti. In termini giuridici è una limitazione del *diritto a produrre*, che crea un mercato di questi diritti, analogamente a quanto accade per le farmacie o le licenze di taxi.

Si parla a questo proposito di *new properties*⁸ perché la cessione dei diritti di impianto o reimpianto (come quella delle autorizzazioni ad aprire una farmacia⁹ o a svolgere il servizio di autopubblica) sono cedibili senza la vendita del terreno o dei locali della farmacia o del taxi.

La *ratio* del contingentamento è stata ed è quella di ridurre l'eccesso di produzione di vini mediocri e di organizzare un mercato di vini più selettivo e qualificato (anche da tavola, ma riconosciuti per indicazione geografica), riequilibrando offerta e domanda.

È un caso di scuola di *organizzazione amministrativa del mercato*.

All'esito di lunghi contenziosi tra Stato e Regioni la Corte Costituzionale ha riconosciuto la competenza regionale a gestire questa specifica submateria.

⁽⁴⁾ Sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma – Bari 2010.

⁽⁵⁾ A. Carafa, *La valutazione di incidenza ambientale in AA.VV Trattato di diritto dell'Ambiente*, a cura di P. Dell'Anno e E. Picozza, Vol. II, Padova 2013.

⁽⁶⁾ Sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Gli itinerari turistico culturali in Id., Il governo dei sistemi territoriali*, Padova 2009, p. 121 ss..

⁽⁷⁾ M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1995, p. 216.

⁽⁸⁾ F. Albisinni, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in AAVV, *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germano, E. Rook Basile, Vol. I, Torino 2011, p. 347 ss.

⁽⁹⁾ M. Gola, voce *Farmaci e farmacie* in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, Vol 6, Milano 2007.

6.- La disciplina europea del vino è attualmente contenuta nel Regolamento CE n. 479/2008, poi seguito dal Regolamento n. 491/2009, nel quale è stata codificata la nuova Organizzazione Comunitaria del Mercato (OCM) del vino.

Il Regolamento, come molti di quelli in materia agricola, ha *struttura multipla* perché contiene, al contempo, *misure di sostegno* (ad esempio: alla riconversione) e *misure regolamentari* in senso proprio (ad esempio: in tema di vini di qualità, denominazioni, etichettatura) ed, ancora, *regole che disciplinano* (limitano) il *potenziale produttivo*, in funzione di riequilibrio del mercato (con il divieto di nuovi impianti sino a tutto il 2015, salvi i diritti di sostituzione ed i diritti di reimpianto).

In termini di funzioni il Regolamento svolge, quindi, al contempo una *funzione promozionale*, una *funzione regolamentare* in senso proprio ed una *funzione programmatica*, volta a governare, per così dire all'origine, cioè sin dalle vigne, il mercato di settore.

Tutte e tre insieme compongono la *regulation* europea del vino.

Per rendere l'idea in termini amministrativistici è come avere in un unico atto precettivo il regolamento edilizio (ch'è "statico"), il piano urbanistico (ch'è "dinamico", in quanto prefigura le trasformazioni urbane) e le misure finanziarie di ausilio ad interventi di rinnovamento urbano¹⁰.

7.- Dalla struttura produttiva al processo di produzione, la *vinificazione*.

Al centro del processo produttivo sono i *disciplinari*, i quali sono degli insiemi di regole tecniche che conformano minuziosamente il complesso procedimento di produzione di tutti i vini che aspirano alla denominazione.

La procedura di "riconoscimento" di una denominazione, o di modifica di un disciplinare già riconosciuto, è un procedimento composto¹¹, cioè in parte nazionale ed in parte europeo. Le domande vanno presentate dalle associazioni dei produttori o dai consorzi di tutela della singola denominazione.

Si ritrovano in materia molti profili che connotano, in generale, il diritto amministrativo contemporaneo:

I) la progressiva espansione delle normative tecniche di settore (dal vino ai ripetitori telefonici e televisivi), che condizionano le multiformi discrezionalità¹² delle amministrazioni;

II) la centralità del ruolo di un procedimento amministrativo di certezza pubblica ad effetti costitutivi¹³, il quale termina con il riconoscimento di una denominazione che caratterizza un certo vino e solo quello;

III) l'articolazione *multilevel* del procedimento: parte dalla regione, su iniziativa dei produttori, passa per il ministero (con il parere tecnico del Comitato Vini) e termina con la Commissione europea, cui spetta la decisione. Nell'ambito del procedimento volto al "riconoscimento" viene in rilievo non solo la sostanza organolettica vinosa e le modalità – canonizzate nel disciplinare – della sua lavorazione, ma anche, come elemento essenziale, *l'imbottigliamento nella zona d'origine*¹⁴, ch'è considerato connotato essenziale ai fini identitari del vino. Come hanno riconosciuto – sulla scia della Corte di Giustizia – giudici amministrativi: dal TAR Lazio (Sez. II, n. 1670/2003) sino al TAR Sardegna (Sez. I, n. 268/2012): *"la scelta – nel disciplinare del Vermentino DOC – di limitare l'imbottigliamento nella zona di produzione è funzionale a diverse esigenze: preservare lo stretto collegamento con il territorio anche nella fase successiva alla coltivazione e vinificazione; dare certezza della provenienza del prodotto imbottigliato ... dal territorio tutelato con la denominazione d'origine; dare una più elevata forma di tutela al consumatore, sotto il profilo del contrasto ad eventuali contraffazioni"*.

È importante, in tema, ricordare che non tutti i vini aspirano ad una denominazione, o la ottengono, ma quasi tutti – per caratterizzarsi nel mercato – hanno un *marchio*, che può essere anche collettivo o geografico collettivo¹⁵.

Ne consegue che nel caso in cui vi sia rischio di confusione con un marchio preesistente, con la conseguente possibilità d'errore, da parte del consumatore, quanto alla vera identità del vino, viene negata la registrazione. L'attribuzione del marchio, e la sua protezione, condizionano le modalità di circolazione e di vendita di ogni vino (è il classico potere di mercato del marchio);

IV) l'assoggettamento del vino che ha ottenuto in sede amministrativa europea la denominazione – DOC o DOCG – ad un regime giuridico peculiare: da un lato di protezione europea, dall'altro di sottoposizione a controlli in sede nazionale; a proposito dei quali è da ricordare che in Italia, dopo un periodo di affidamento ai consorzi di tutela dei vini a Denominazione di Origine dei controlli

⁽¹⁰⁾ In tema v. S. Amorosino, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative, nei programmi di rinnovamento urbano*, in Riv. Giur. Ed., 2013.

⁽¹¹⁾ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2011, p. 469.

⁽¹²⁾ v. per tutti F. Cintioli, voce *Discrezionalità tecnica* in *Annali II, tomo 2*, dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano 2008, p. 484 ss. e, da ultimo M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna 2013.

⁽¹³⁾ M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Vol. II, Milano 1993 e, in modo sistematico, A. Benedetti, *Certezza pubblica e certezze private*, Milano 2010, *passim*.

⁽¹⁴⁾ S. Masini, *Sull'imbottigliamento in zona di origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2012.

⁽¹⁵⁾ N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio* in AA.VV. *Trattato di diritto agrario ... cit.*, Vol. III, p. 321 ss.

su tutta la *filiera* di ciascun vino, il sistema è stato modificato ed è ora incentrato sulla esternalizzazione, da parte dell'Autorità nazionale di controllo (il Ministero), ad organismi privati di attestazione [accreditati, a loro volta, da un organismo di accreditamento nazionale altrettanto privato: Accredia s.p.a.]¹⁶. In materia è da segnalare il ruolo ambiguo, e privilegiato, illegittimamente riconosciuto dal Ministero alle Camere di Commercio, al contempo quali autorità pubbliche e quali organismi di certificazione. Abbiamo, dunque, due figure di enti privati che svolgono funzioni di interesse pubblico¹⁷;

V) l'assegnazione agli operatori della filiera di ruoli importanti: di aggregazione-organizzazione dei produttori, in vista della richiesta di marchio collettivo o di denominazione e, prima, di tipizzazione/ riconoscibilità del vino, con l'autodeterminazione della bozza di disciplinare.

Si dà luogo così ad una valorizzazione sostanziale delle regole tecniche di fonte privata, le quali, con il "filtro" regionale e ministeriale, "risalgono", in via di sussidiarietà, sino alle decisioni della Commissione europea.

VI) lo svolgimento, da parte dei giudici amministrativi, di una funzione di interpretazione /applicazione diretta delle regole europee di tutela dei vini "qualificati", ciò che conferma il ruolo generale da essi assunto di giudici delle attività e degli interessi economici¹⁸.

8.- Un discorso a parte meriterebbe il tema della disciplina giuridica dei vini biologici. Contrariamente a quanto taluni credono, i produttori di vini "bio" non rifiutano l'apporto fondamentale della scienza e della tecnica nella coltivazione delle viti, e poi nella vinificazione, ma lo funzionalizzano alla naturalità dei processi produttivi¹⁹.

Anche questo settore, in lenta espansione, della cultura e

della produzione del vino viene progressivamente assoggettato ad una regolazione "dedicata" per dare strutture e tutele, ma anche garanzie di serietà, a questo nuovo segmento del mercato del vino²⁰.

ABSTRACT

La disciplina giuridica del vino è analizzata nella prospettiva del diritto amministrativo, sottolineando la peculiarità di una regolazione, che vede la coesistenza di molteplici fonti pubbliche (collocate a diversi livelli), e di elementi di autoregolazione collettiva.

Nell'articolo sono brevemente esaminate le nuove regole introdotte dalla riforma dell'OCM vino del 2008, e le problematiche emerse in sede applicativa della stessa.

Sotto questo profilo, l'autore sottolinea come il diritto pubblico e amministrativo si rivelino strumenti essenziali per una lettura sistemica di un sistema complesso, che coinvolge un'ampia serie di valori e regole, dai diritti di impianto alle norme di vinificazione.

The European wine legislation is observed in an administrative perspective, which aims at framing and understanding the multiple public and private sources of regulation.

The article consists of a short overlook of the new rules set out in the wine CMO reform of 2008, and of the problems emerging in the implementation processes of these new rules.

In this perspective, the author outlines that public and administrative law is a privileged tool to explain a tangled system which involves a wide set of values and rules, from planting rights to wine making rules.

□

⁽¹⁶⁾ Sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Il sistema di accreditamento degli organismi privati di certificazione* in Id., *Diritto dell'economia pubblico e privato*, Roma 2012.

⁽¹⁷⁾ G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010, p. 208.

⁽¹⁸⁾ V. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, edizione aggiornata a cura di E. Cardi e A. Nigro, Bologna 2002.

⁽¹⁹⁾ V. in tema A. Anselmo, *Cultura, natura e mercato del vino: le infinite anime del «bio»* in *GazzettaAmbiente* n. 1/2013, p. 90 ss.

⁽²⁰⁾ Per un inquadramento generale v. L. Petrelli, *Sistemi per la qualità dei prodotti agricoli e alimentari biologici, STG, DOP, IGP operativi in Italia: ruolo delle autorità competenti responsabili dell'azione di controllo e/o di vigilanza* in AA.VV., *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Milano 2011, p. 202 ss.