

## Commenti

### Tutela dei vini Dop e Igp: procedimento di modifica del disciplinare e valorizzazione del legame col territorio

Laura Salvi

*1.- La vicenda dei vini IGP "Emilia" e "dell'Emilia". I fatti di causa*

Con la sentenza n. 6273/2014 del 12 giugno 2014 il T.A.R. Lazio, sez. *Il ter*, ha respinto il ricorso presentato da una serie di aziende vinicole avverso il decreto del Mipaaf 31 luglio 2013, che ha concesso ai produttori facenti parte del Consorzio tutela vini "Emilia" l'autorizzazione all'etichettatura transitoria, ai sensi dell'art. 72, Reg. 607/2009 e dell'art. 13 del DM 7 novembre 2012, dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia"<sup>1</sup>. Il disciplinare di produzione consolidato dei vini ad indicazione geografica protetta "Emilia" o "dell'Emilia" è stato da ultimo approvato, unitamente a tutti gli altri

disciplinari consolidati di vini DOP e IGP all'epoca riconosciuti in Italia, con il D.M. 30 novembre 2011<sup>2</sup>. L'articolo 3 del disciplinare stabilisce che «La zona di produzione delle uve per l'ottenimento dei mosti e dei vini atti ad essere designati con la indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia" comprende l'intero territorio amministrativo delle province di Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia e la parte della provincia di Bologna situata alla sinistra del Fiume Sillaro». A tale previsione segue quella di cui all'articolo 5, rubricato "Norme per la vinificazione", ove, al comma 2, che «Le operazioni di vinificazione devono essere effettuate all'interno della zona di produzione delle uve delimitata all'art. 3», precisando poi, al comma 3, che «È fatta salva la deroga prevista all'art. 6, comma 4, secondo capoverso, del Regolamento CE n. 607/2009 per effettuare la vinificazione al di fuori della predetta zona delimitata fino al 31 dicembre 2012».

Il 15 giugno 2012, il Consorzio tutela vini Emilia, tramite la Regione Emilia Romagna, aveva presentato richiesta per ottenere la modifica del suddetto disciplinare di produzione; era stata così instaurata la relativa procedura nazionale preliminare d'esame<sup>3</sup>, che si era poi conclusa positivamente, avendo il Ministero ritenuto la richiesta conforme alle previsioni di cui agli

(<sup>1</sup>) Anteriormente alla riforma dell'OCM vino, realizzata con il Reg. (CE) n. 479/2008, si assisteva al riconoscimento a livello europeo quali segni geografici dei "vini di qualità prodotti in regioni determinate" (v.q.p.r.d.); a tale categoria si contrapponeva quella dei "vini da tavola", al cui interno era possibile individuare la specifica tipologia dei "vini da tavola con indicazione geografica", ammessi al riconoscimento a livello nazionale di menzioni specifiche. In Italia, in base al sistema di classificazione dei vini tracciato dalla l. 164 del 1992, era possibile individuare quattro categorie di vino: da un lato, i vini da tavola comuni e i vini da tavola con indicazione geografica tipica (IGT), riconducibili alla categoria comunitaria dei "vini da tavola"; dall'altro, i vini a denominazione di origine controllata (DOC) e i vini a denominazioni di origine controllata e garantita (DOCG), riconducibili invece ai v.q.p.r.d. A seguito della riforma dell'OCM vino, e dell'allineamento dei vigenti regimi di qualità dei vini all'impostazione generale del regime di qualità delle DOP e delle IGP di cui all'allora Reg. (CE) n. 510/2006, i vini originariamente designati in Italia come DOC e DOCG, da un lato, e come IGT, dall'altro, sono stati ricondotti sotto l'ombrello protettivo previsto a livello UE rispettivamente per le DOP e le IGP, ma conformemente a quanto previsto dalla stessa normativa UE, il legislatore italiano ha potuto comunque mantenere le "menzioni tradizionali" utilizzate a livello nazionale. Così è accaduto anche per la denominazione geografica "Emilia" o "dell'Emilia", che era riconosciuta in Italia come IGT anteriormente al 1° agosto 2009, data di entrata in vigore della nuova normativa introdotta con la riforma dell'OCM vino.

(<sup>2</sup>) Decreto Mipaaf 30 novembre 2011, concernente l'approvazione dei disciplinari di produzione dei vini DOP e IGP consolidati con le modifiche introdotte per conformare gli stessi alla previsione degli elementi di cui all'articolo 118 *quater*, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1234/2007 e l'approvazione dei relativi fascicoli tecnici ai fini dell'inoltro alla Commissione U.E. ai sensi dell'articolo 118 *vicies*, par. 2 e 3, del Reg. CE n. 1234/2007.

(<sup>3</sup>) A livello interno il D.M. 7 novembre 2012 delinea la procedura nazionale per la registrazione di DOP e IGP. All'art. 10 è disciplinata, nello specifico, la procedura relativa all'esame delle domande di modifica del disciplinare, conformemente alle disposizioni di cui all'art. 118 *octodecies*, par. 2, del Reg. (CE) n. 1234/2007 (e all'art. 20 del Reg. 607/2009), con applicazione, per il resto, delle previsioni relative alla procedura di esame delle (nuove) domande di protezione (a sua volta dettata in conformità agli art. da 118 *septies* a 118 *decies* del Reg. 1234/2007). Nel caso di specie, il Ministero aveva acquisito il parere favorevole espresso dal Comitato nazionale vini DOP e IGP (art. 16 del D.lgs. 61/2010), e aveva poi proceduto alla pubblicazione della citata proposta di modifica.

articoli da 118 *ter* a 118 *unvicies* del Reg. (CE) n. 1234/2007. Tra le modifiche proposte vi è quella avente ad oggetto l'articolo 5 del disciplinare dei Vini IGP "Emilia" o "dell'Emilia", il quale, nella nuova formulazione, al primo capoverso, dispone che «la produzione dei vini e dei mosti di uve parzialmente fermentati ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia", l'elaborazione e la presa di spuma delle tipologie frizzante e spumante, così come definita all'art. 6, comma 1, del Reg. CE n. 607/2009 e successive modificazioni, devono avvenire all'interno del territorio delimitato dall'art. 3 del presente disciplinare. E' tuttavia consentito che tali operazioni, ivi compresa la presa di spuma atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", possano essere effettuate nell'ambito del territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova, Cremona»<sup>4</sup>.

Con provvedimento del 7 marzo 2013<sup>5</sup>, il Mipaaf aveva così disposto la pubblicazione sul sito internet del Ministero della citata proposta di modifica del disciplinare, provvedendo altresì alla trasmissione alla Commissione europea della proposta e della relativa documentazione<sup>6</sup> al fine dell'espletamento della procedura di esame a livello europeo. In seguito, con decreto 31 luglio 2013<sup>7</sup>, lo stesso Ministero ha concesso l'autorizzazione all'etichettatura transitoria, ai sensi dell'art. 72 del Reg. (CE) n. 607/2009 e dell'art. 13 del D.M. 7 novembre 2012, dei vini IGT 'Emilia' o 'dell'Emilia' prodotti in conformità alle modifiche inserite nella proposta di modifica del disciplinare di cui al suddetto provvedimento ministeriale del 7 marzo 2013. Proprio avverso quest'ultimo provvedimento - ancor

prima che avverso il decreto Mipaaf 31 luglio 2013 - le ricorrenti avevano proposto ricorso dinanzi al TAR Lazio, presentando successivamente "istanza in deroga" all'art. 5 del modificato disciplinare di produzione, al fine di poter continuare le operazioni di "presa di spuma" al di fuori della zona geografica delimitata. Il Ministero aveva respinto le suddette istanze: non costituendo il provvedimento del marzo 2013 approvazione della modifica del disciplinare in questione, ma semplice atto amministrativo di formale pubblicazione della proposta di modifica, esso non poteva costituire la base giuridica per la presentazione di eventuali autorizzazioni derogatorie, essendo ancora in vigore il disciplinare di produzione dei vini Igp "Emilia" o "dell'Emilia" approvato con il DM 30 novembre 2011<sup>8</sup>. Avverso tali provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, le aziende ricorrenti avevano poi presentato diversi ricorsi, ancora pendenti all'atto dell'adozione del decreto Mipaaf 31 luglio 2013, nonché all'atto dell'instaurazione del giudizio *de quo*, con cui tale ultimo decreto è stato impugnato.

## 2.- La decisione del T.A.R. Lazio

A fondamento della domanda di annullamento, e di sospensione in via cautelare, del decreto del 31 luglio 2013 - con cui il Mipaaf ha concesso l'autorizzazione all'etichettatura transitoria dei vini IGT "Emilia" e "dell'Emilia" - le aziende ricorrenti hanno fatto valere diversi motivi: sviamento ed eccesso di potere, contraddittorietà, difetto di istruttoria e motivazione, e, infine, violazione di legge (l'art. 72 del Reg. CE n. 607/2009 e l'art. 13 del D.M. 7 novembre 2012<sup>9</sup>).

(4) Ad essere oggetto di parziale modifica è stato anche l'articolo 3 del disciplinare, relativo alla zona di produzione delle uve, con la precisazione, inserita nel secondo capoverso, che «Nella parte della provincia di Bologna situata alla sinistra del fiume Sillaro possono essere rivendicate con l'indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia" le uve destinate alla produzione dei vini e mosti di uve parzialmente fermentati di cui all'articolo 1 ad esclusione delle tipologie qualificate con il vitigno Lambrusco».

(5) Provvedimento Mipaaf 7 marzo 2013.

6 Articolo 70 *bis*, paragrafo 1, lettera a) del Reg. (CE) n.607/2009.

(7) Decreto Mipaaf 31 luglio 2013, prot. 32016.

(8) Queste le motivazioni alla base dei provvedimenti del 14 maggio 2013 e del 25 giugno 2013, con cui il Mipaaf ha rispettivamente respinto il ricorso RG. n. 4982/2013, presentato dalla Fratelli Martini Secondo Luigi Spa, e RG. n. 5119/2013, presentato dalle altre aziende ricorrenti (ad eccezione di una sola di esse).

(9) L'art. 72 del Reg. (CE) n. 607/2009 prevede la possibilità di etichettatura in conformità alle disposizioni di cui al capo IV dello stesso regolamento per i vini recanti una denominazione d'origine o un'indicazione geografica rispondente ai requisiti di cui all'art. 38 Reg. 479/08; tale ultima previsione, disciplina la procedura nazionale preliminare all'esame comunitario della domanda di protezione, e il par. 5, in specie, dispone che laddove lo Stato ritenga soddisfatte le condizioni per la protezione, esso procede alla pubblicazione del documento unico e del disciplinare, con relativa trasmissione domanda di protezione alla Commissione. In attuazione del suddetto art. 72, l'art. 13 del D.M. 7 novembre 2012, dispone che «A decorrere dalla data di presentazione alla Commissione Europea della domanda di protezione di cui all'art. 9, comma 1, nonché della domanda di modifica del disciplinare di cui all'art. 10, comma 1, e della domanda di conversione di cui all'art. 11, i vini della relativa denominazione di origine o indicazione geografica possono essere etichettati in conformità alle disposizioni di cui al capo IV del Reg. (CE) n. 607/2009 ...».

Oggetto della doglianza, nella sostanza, è la previsione del “nuovo” disciplinare, risultante dalla proposta di modifica pubblicata con il provvedimento del 7 marzo 2013, che stabilisce la possibilità che le operazioni di produzione, elaborazione e presa di spuma dei vini IGP “Emilia” o “dell’Emilia” siano effettuate anche nelle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona, non richiamando più, invece, la deroga di cui all’art. 6, par. 4, del Reg. 607/2009, relativa allo svolgimento dell’attività di vinificazione al di là delle immediate vicinanze della zona di produzione.

Di qui, secondo le ricorrenti, l’illegittimità del decreto Mipaaf 31 luglio: esso, consentendo l’autorizzazione all’etichettatura transitoria nei riguardi delle produzioni ottenute in conformità alle modifiche inserite nella proposta di modifica del relativo disciplinare di cui al provvedimento del marzo 2013 (ossia anche ai vini prodotti nel territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona), avrebbe finito per attribuire efficacia sostanziale di provvedimento amministrativo al suddetto atto del 7 marzo 2013, in contrasto con quanto lo stesso Ministero aveva sostenuto allorché aveva respinto le istanze in deroga presentate dalle ricorrenti. Ciò sarebbe andato ad esclusivo vantaggio dei soli operatori delle “nuove” province ricomprese nella zona geografica di produzione, e a danno, invece, di quelle aziende, quali le ricorrenti, operanti «al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata»<sup>10</sup>, che si sono viste negare la possibilità di continuare le operazioni di vinificazione (ivi inclusa le operazioni di “presa di spuma”) prima loro consentite in forza della deroga di cui all’art. 6, par. 4, 2° periodo, Reg. n. 607/2009, richiamata nell’art. 5 dell’ancora vigente disciplinare del 2011.

Le sopra descritte argomentazioni sono state rigettate *in toto* dal TAR Lazio, che si è allineato, nella sua decisione, a quanto fatto valere nel merito dal Consorzio tutela vini Emilia. Il Giudice però, preliminarmente, ha rigettato l’eccezione di inammissibilità sollevata proprio dallo stesso Consorzio, nonché dalla Regione Emilia Romagna, i quali avevano fatto valere la carenza di interesse dei ricorrenti nell’impugnazione del DM. 31 luglio 2013.

Il Consorzio, in particolare, aveva rilevato come la possibilità di continuare a compiere le operazioni di “presa di spuma” rivendicata dalle ricorrenti, risulti duplicemente condizionata, in quanto essa è ammessa dall’art. 6, par. 4, secondo periodo, del Reg. 607/2009 - e pure dal “vecchio” art. 5 del disciplinare approvato con DM del 20 novembre 2011 (che le ricorrenti affermano essere ancora vigente) - “purché lo preveda il disciplinare”, e comunque “fino al 31 dicembre 2012”. Proprio quest’ultima condizione avrebbe determinato la carenza di interesse ad agire delle ricorrenti: essendo infatti da tempo scaduto il suddetto termine relativo alla deroga di cui all’art. 5 del disciplinare approvato con DM 30 novembre 2011, le aziende ricorrenti non potrebbero comunque oggi continuare le operazioni di vinificazione e presa di spuma al di fuori della zona di produzione. Ciò, secondo il Consorzio, sia che si consideri ancora applicabile il disciplinare del 2011, sia che invece si faccia riferimento al “nuovo” disciplinare frutto delle modifiche da ultimo proposte, e pubblicato dal contestato provvedimento del Mipaaf del 7 marzo 2013; in ogni caso, non sarebbe più stato possibile concedere la deroga per le operazioni di vinificazione (dunque anche per la “presa di spuma”) fuori dalla zona geografica di origine successivamente alla data del 31 dicembre 2012<sup>11</sup>.

Il TAR, sul punto, ha tuttavia affermato che «a prescindere dal termine di scadenza della deroga contenuta nel previgente disciplinare di cui al DM 30 novembre 2011, l’interesse delle ricorrenti all’annullamento dell’impugnato DM 31 luglio 2013, e l’accertamento della relativa pretesa, potrebbe essere indirizzato ad ottenere una pronuncia conformativa della successiva attività amministrativa»<sup>12</sup>.

Passando ad esaminare i profili di merito, i Giudici hanno affrontato la questione della natura del provvedimento ministeriale 7 marzo 2013, dalla quale - secondo le ricorrenti - sarebbe dipesa la (il)legittimità dell’impugnato DM del 31 luglio 2013. Il Collegio, sul punto, si è sostanzialmente allineato alla posizione fatta valere in precedenza dal Ministero, affermando che il provvedimento 7 marzo 2013 non si configura

<sup>(10)</sup> In specie nel territorio delle province di Alessandria, Bolzano, Como, Cuneo, Treviso e Verona.

<sup>(11)</sup> Ulteriore argomentazione avanzata dal Consorzio a sostegno dell’eccezione di inammissibilità è stata quella relativa all’ormai acquisita definitività del disciplinare del 2011 per quanto attiene alla previsione della limitazione temporale della deroga per la vinificazione fuori zona, per via della mancata impugnazione dello stesso da parte delle ricorrenti.

<sup>(12)</sup> L’effetto, o contenuto, conformativo della sentenza consiste in quella parte del giudizio e della motivazione della sentenza con cui il giudice, nel compiere l’accertamento del vizio dell’atto impugnato, indica altresì all’amministrazione le modalità del corretto esercizio del potere cui essa si deve attenere nell’adozione degli ulteriori provvedimenti conseguenti all’annullamento giurisdizionale. V., *ex multis*, F. Scoca, *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 152.

quale provvedimento di approvazione della modifica del disciplinare di produzione, bensì di mera pubblicazione dello stesso, al fine poi di essere trasmesso alla Commissione europea per la decisione finale. A sostegno di tale conclusione, il TAR ha messo in rilievo che «lo stesso DM 31 Luglio 2013 [...] costituisce un'autorizzazione al Consorzio tutela vini Emilia all'etichettatura transitoria per i vini IGP "Emilia e "dell'Emilia" e, all'art. 3 del dispositivo, reca la specificazione secondo cui il Ministero e la Regione Emilia Romagna sono esonerati da qualunque responsabilità presente e futura conseguente al mancato accoglimento della domanda di modifica del disciplinare». Seppur non esplicitamente, dunque, viene affermato che la procedura di approvazione del disciplinare, e di una eventuale modifica dello stesso, è affidata esclusivamente alla Commissione, e che in attesa di tale approvazione, conformemente a quanto previsto dalla stessa normativa UE, può essere predisposta una tutela transitoria a livello nazionale<sup>13</sup>.

L'esame del TAR si è poi concentrato sulla questione concernente la validità temporale della deroga per effettuare la vinificazione al di fuori della zona di origine individuata nel disciplinare di produzione dei vini IGP "Emilia e "dell'Emilia". I Giudici hanno sottolineato che l'art. 6, par. 4, del Reg. (CE) n. 607/2009, derogando alla regola generale secondo cui per un vino ad indicazione geografica la produzione deve avvenire nella specifica zona geografica indicata, un vino IGP può essere vinificato "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata", a condizione che sia il disciplinare di produzione a prevederlo, e comun-

que fino al 31 dicembre 2012<sup>14</sup>; e, in effetti, il disciplinare di produzione approvato con DM 30 novembre 2011 prevede espressamente tale deroga, individuando come termine finale il 31 dicembre 2012. Di conseguenza, secondo il TAR, «l'azione amministrativa contestata [...] risulta del tutto coerente con la normativa comunitaria di riferimento», risultando quindi infondata l'impugnazione delle ricorrenti, atteso che queste «... dal 1° gennaio 2013, non possono svolgere le operazioni di vinificazione, ivi compresa la presa di spuma, del prodotto IGP in discorso al di fuori della zona di produzione normativamente delimitata»<sup>15</sup>.

Nessuna contraddizione o incoerenza è stata poi rilevata nell'azione amministrativa del Ministero per ciò che concerne il profilo relativo all'estensione della zona di vinificazione dei vini IGP "Emilia" alle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona. Accogliendo la posizione fatta valere sul punto dal Consorzio tutela vini "Emilia", il TAR ha concluso che trattandosi di province confinanti con la zona di produzione dei vini IGP "Emilia" o "dell'Emilia", corrispondente alle province emiliane di Ferrara, Bologna, Modena, Parma, Piacenza e Reggio Emilia, esse possono essere considerate come "unità amministrative limitrofe" o, comunque, "zone nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata", pertanto, suscettibili di deroga ai sensi dell'art. 6, comma 4, del Reg. CE n. 607/2009; di qui, dunque, la legittimità della previsione, contenuta all'art. 5 del "nuovo" disciplinare modificato, con cui si prevede la possibilità di compiere le operazioni di vinificazione nel territorio delle nuove quattro province<sup>16</sup>.

(13) Questo carattere di "transitorietà" della tutela nazionale, peraltro, confermerebbe la natura "esauriente" della disciplina europea in materia di denominazioni d'origine, funzionale a realizzare quella "garanzia di qualità" che rischierebbe invece di non essere assicurata se fossero ammessi sistemi nazionali di protezione concorrenti (v., in particolare, C. Giust., 8 settembre 2009, in causa C-478/07, *Budvar c. Rudolf Ammersin GmbH*).

(14) Con circolare del 23 ottobre 2012, peraltro, il Mipaaf aveva precisato come «tale deroga, sempre che sia prevista negli specifici disciplinari IGP, debba essere intesa applicabile ai prodotti provenienti dalla vendemmia 2012 e precedenti che alla data del 31 dicembre 2012 abbiano terminato il processo di vinificazione, nonché alle partite destinate ad essere elaborate in vini spumanti e frizzanti al di fuori della relativa zona di produzione, per le quali le ditte interessate stipuleranno appositi contratti entro il richiamato termine del 31 dicembre 2012».

(15) I Giudici hanno così accolto gli argomenti di merito che al riguardo sono stati sostenuti in corso di giudizio dal Consorzio, il quale aveva rimarcato che dalla disciplina dettata dall'Unione europea sui vini di qualità, non derogabile da parte del legislatore nazionale, emerga chiaramente che la vinificazione dei vini IGP deve avvenire esclusivamente nella zona di produzione o nelle zone limitrofe, e che un'eventuale deroga è ammessa solamente nel caso in cui sia il disciplinare di produzione a prevederlo, e comunque soltanto fino al 31 dicembre 2012.

(16) Per la verità, la censura mossa dalle aziende ricorrenti era specificamente riferita alla estensione della possibilità di compiere operazioni di vinificazione, e in particolare l'operazione cd. di "presa di spuma", alle sole province lombarde di Mantova e Cremona (e non a quelle di Ravenna e Forlì-Cesena); implicitamente, dunque, le stesse avrebbero fatto valere che il territorio di tali sole province non può essere considerato quale zona limitrofa a quella di produzione, dunque zona nella quale poter estendere le operazioni di vinificazione ai sensi della deroga di cui all'art. 6, par. 4, del Reg. (CE) n. 607/2009.



Il TAR ha dunque respinto il ricorso di annullamento avverso il decreto 31 luglio 2013, nonché l'istanza di sospensione in via cautelare dei suoi effetti<sup>17</sup>.

### 3.- Sul procedimento di registrazione e di modifica del disciplinare di produzione di vini Dop e Igp

Ad emergere dalla vicenda giudiziale di cui si è dato conto è, anzitutto, la questione relativa ai caratteri del procedimento di registrazione di Dop e Igp previsto dalla normativa dell'UE, e in specie della procedura prevista per l'approvazione della modifica di un disciplinare di produzione; profili, questi, che si inscrivono nel quadro della più ampia e generale riflessione sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione Europea nella definizione della disciplina per la tutela dei prodotti agroalimentari contrassegnati da DOP e IGP.

Come noto, le novità apportate alla disciplina dei vini europei di qualità a seguito della riforma dell'OCM vino<sup>18</sup>, la quale ha comportato principalmente un allineamento dei previgenti regimi di qualità dei vini

all'impostazione prevista per le DOP e le IGP degli altri prodotti agroalimentari<sup>19</sup>, nonché l'inclusione dell'uva da vino, il vino e i prodotti connessi nell'oggetto del regolamento sull'OCM unica dei mercati agricoli<sup>20</sup>, hanno riguardato anche il procedimento di registrazione di tali segni geografici.

Mentre in precedenza la normativa prevedeva una prima fase in cui gli Stati membri erano chiamati a trasmettere l'elenco dei v.q.p.r.d. da essi riconosciuti alla Commissione europea, la quale si limitava a raccogliere le relative informazioni sulla normativa nazionale concernente la loro produzione ed elaborazione, nonché a pubblicare tale elenco sulla Gazzetta Ufficiale (serie C)<sup>21</sup>, l'attuale procedimento di registrazione dei vini Dop e Igp, segue ora un'impostazione "accentrata", essendo rimessa alla Commissione la decisione finale circa il riconoscimento come Dop e Igp per i vini che soddisfino le condizioni prescritte, e svolgendosi a livello nazionale una mera procedura preliminare di valutazione<sup>22</sup>.

La procedura di registrazione dei vini Dop e Igp, conformemente alle previsioni di cui agli artt. 118 *bis* e seguenti del Reg. 1234/2007 (oggi art. 92 e ss. del

(17) Secondo i Giudici, la circostanza della pendenza di diversi ricorsi giurisdizionali proposti avverso il provvedimento del 7 marzo 2013, nonché avverso i provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, non assumerebbe alcun rilievo rispetto alla legittimità dell'impugnato decreto.

(18) Reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica e abrogazione di alcuni regolamenti. In dottrina v., *ex multis*, F. Albisinni, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropea*, n. 12/2008; Id., *L'officina comunitaria e l'OCM vino*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 422 ss.; A. Germanò, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 532 ss.; E. Pomarici, R. Sardone (a cura di), *L'Ocm del vino. La difficile transizione verso una strategia di comparto*, INEA, Roma, 2009; S. Masini, *Considerazioni sul percorso di riforma dell'Organizzazione comune del mercato del vino*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 379. Cfr. inoltre il volume a cura di F. Albisinni, *Le regole del vino disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Giuffrè, Milano 2008.

(19) Allora previsto dal Reg. (CE) n. 510/2006, oggi abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità Regolamento UE n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Notoriamente, i segni DOP e IGP, in generale, sono espressione di una relazione del prodotto agro-alimentare con il territorio di ben diversa intensità, atteso che con l'IGP ci si limita a compiere un riferimento all'origine del prodotto, la cui specificità può però anche prescindere da tale origine, mentre con la DOP si comunicano anche particolari caratteristiche qualitative nel prodotto medesimo e il collegamento tra tali caratteristiche e il territorio di origine del prodotto. Con riguardo alle IGP, per le quali il legame territorio-prodotto è concepito come più attenuato, emergerebbero alcuni profili critici della disciplina, relativamente all'idoneità della stessa a realizzare un'effettiva valorizzazione del nesso del prodotto con la zona di origine, nonché alla coerenza della stessa rispetto ai principi e alle norme generali del diritto alimentare, specialmente riguardanti l'informazione dei consumatori. Cfr., in dottrina, F. Albisinni, *L'origine dei prodotti agroalimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23 ss., spec. pp. 26-27; P. Borghi, *Tutelare la qualità attraverso la quantità (di norme e di informazioni)?*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2009, n. 1, p. 27 ss.; P. Borghi, *Aspetti giuridici delle DOP e delle IGP, i problemi connessi e i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 5/1998, p. 261.

(20) Ciò è avvenuto ad opera del Reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che ha peraltro abrogato il Reg. n. 479/2008, riconducendo appunto l'OCM vino nell'ambito dell'OCM unica di cui al Reg. (CE) n. 1234/2007 sull'OCM unica, i cui artt. 118 *bis* e ss., oggi corrispondenti agli articoli da 92 a 116 del "nuovo" regolamento (UE) n. 1308/2013 sull'OCM dei mercati agricoli, dettano appunto le regole concernenti le indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo.

(21) L. Rubino, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, Ed. Taro, 2007, p. 65, che al riguardo parla di un intervento comunitario di tipo "notarile".

(22) A. Germanò, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, cit., p. 560, osserva come tale centralizzazione denoti l'unitarietà del sistema dell'OCM del vino. Cfr., inoltre, F. Albisinni, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, cit., secondo cui tale approccio è riconducibile a quel processo «per il quale il diritto europeo dell'agricoltura va accentuando l'attenzione a profili sistematici, che importano un accentramento delle scelte di regolazione ...».

Reg. (UE) n. 1308/2013), prevede una prima fase nazionale propulsiva, che si concreta nello svolgimento di una valutazione preliminare<sup>23</sup>, con cui lo Stato membro del cui territorio è originaria la denominazione di origine o l'indicazione geografica esamina sommarariamente la domanda di protezione per verificare se essa sia conforme o meno alle previsioni di cui alla stessa normativa europea; laddove si ravvisi tale conformità, lo Stato provvede a garantire l'adeguata pubblicazione del disciplinare di produzione e ad inoltrare la domanda alla Commissione<sup>24</sup>. Questa, verificato che la domanda soddisfi le condizioni previste e sia compatibile con il diritto UE, decide quindi di conferire il riconoscimento di "denominazione d'origine protetta" o di "indicazione geografica protetta"<sup>25</sup>, inserendola nel relativo registro<sup>26</sup>. Nel frattempo, comunque, in attesa dell'esito dell'esame da parte della Commissione, lo Stato richiedente può accordare, sotto la propria responsabilità, una protezione nazionale temporanea alla denominazione, che terminerà nel momento della conclusione della procedura di registrazione a livello europeo<sup>27</sup>.

L'iter di registrazione di una DOP o di una IGP si incentra principalmente sul disciplinare di produzione, che si configura come insieme di regole tecniche che conformano dettagliatamente il complesso procedimento di produzione dei vini che aspirano al riconoscimento di tali segni geografici<sup>28</sup>. Scopo fondamentale del disciplinare è dunque quello di fornire le linee guida da osservare nelle produzioni agroalimentari di qualità e descrivere le caratteristiche del prodotto dettate dal legame con il luogo di origine; per il prodotto "vino", in particolare, il disciplinare deve indicare, fra le altre informazioni, nome e descrizione del vino (principali caratteristiche analitiche e organolettiche, con eventuale semplice indicazione di quest'ultime per i vini a indicazione geografica), la o le varietà di uve da cui il vino è ottenuto, le eventuali pratiche enologiche specifiche utilizzate nell'elaborazione del vino, e soprattutto, la delimitazione dell'area geografica di produzione, nonché gli elementi che comprovano che il prodotto agricolo o alimentare è originario della zona geografica<sup>29</sup>. Una volta terminato il procedimento di registrazione, il disciplinare di produzione diviene una

<sup>(23)</sup> Cfr. art. 118 *septies*, Reg. (CE) n. 1234/2007, ora art. 96 Reg. (UE) n. 1308-2013.

<sup>(24)</sup> A livello nazionale è il D.M. 21 maggio 2007 a fornire la disciplina della procedura generale per la registrazione di DOP e IGP. Essa prende avvio con la presentazione da parte dell'associazione dei produttori (costituita dall'insieme dei produttori vitivinicoli della Denominazione oggetto della domanda, ivi compresi i Consorzi di tutela in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 17 del decreto legislativo 8 aprile 2010, n.61), della domanda e della relativa documentazione, tra cui il disciplinare, al Mipaaf (artt. 2 e 4). La richiesta passa, in realtà, in primis attraverso la Regione, la quale procede ad un primo accertamento circa la sussistenza dei requisiti di legittimazione e la completezza della domanda ed emana un parere che, unitamente alla documentazione, viene trasmesso al Ministero (art. 6). Questo, anche avvalendosi del Comitato Vini Dop e Igp (art. 16, d.lgs. 61/2010), procede poi ad un esame e accertamenti volti a verificare che la domanda non sia manifestamente infondata, e che non sussistano motivi di opposizione al riconoscimento (art. 7); dopodiché, in caso di esito positivo e previa valutazione di eventuali osservazioni alla proposta di disciplinare (art. 8), procede alla pubblicazione del documento unico e del disciplinare in Gazzetta Ufficiale, trasmettendo la domanda di protezione, con la relativa documentazione, alla Commissione UE. Per un'analisi dettagliata del procedimento amministrativo di registrazione di Dop e Igp, v., ad esempio, M. Conticelli, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 343 ss.

<sup>(25)</sup> Cfr. artt. 118 *octies* e 118 *decies* del Reg. (CE) n. 1234/2007 (ora artt. 97 e 99 Reg. (UE) n. 1308-2013). Ciò avviene attraverso l'emissione, oggi, di atti di esecuzione, ex art. 291 TFUE, in specie nella forma del regolamento. La giurisprudenza comunitaria ha comunemente generalmente riconosciuto la natura normativa del regolamento di registrazione, individuando però nelle giurisdizioni nazionali la sede per l'ottenimento di tutela da parte dei privati. Cfr. in tal senso C. Giust., 26 ottobre 2000, causa C-447/98, *Molkerei Großbraunshain*, e Trib. CE, 9 novembre 1999, causa T-114/99, *Csr Pampryl c. Commissione*.

<sup>(26)</sup> Istituito ex art. 118 *quindecies* del Reg. (CE) n. 1234/2007, e costituito oggi dalla c.d. Banca dati "E-Bacchus" <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus>, la quale a partire dal 1° agosto 2009 ha sostituito gli elenchi dei v.q.p.r.d.

<sup>(27)</sup> La regola è stabilita, in generale, dall'art. 9 del Reg. (UE) n. 1151/2012, ove si precisa altresì che le misure di protezione nazionale transitoria adottate dagli Stati membri «hanno efficacia solo a livello nazionale e non incidono in alcun modo sugli scambi intraunionali o internazionali».

<sup>(28)</sup> Cfr. S. Amoroso, *La disciplina giuridica del vino. Profili di diritto amministrativo*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 1-2014, p. 63.

<sup>(29)</sup> La previsione in questione, ossia l'art. 94 Reg. (UE) n. 1208/2013 (ex art. 118 *quater*, Reg. 1234/2007), si rifà, grosso modo, all'art. 7 del Reg. (UE) n. 1151/2012, ove si prescrivono le informazioni da inserire nel disciplinare di produzione dei prodotti agroalimentari, in generale, al fine del riconoscimento di una DOP o di una IGP. In Italia, con riguardo al settore vitivinicolo, la norma di riferimento è l'art. 10 del d.lgs. 61/2010, il quale disciplina appunto il contenuto del disciplinare sulla scorta delle previsioni dettate in sede europea, indicando una serie di ulteriori requisiti, poi ulteriormente precisati dall'art. 5 del decreto Mipaaf 7 novembre 2012, sulla procedura a livello nazionale per la presentazione e l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari.

sorta di regolamento alle cui singole previsioni i produttori debbono conformarsi affinché i loro prodotti possano fregiarsi di Dop o Igp ed essere commercializzati con tali “qualificazioni”, e sulla sua base avranno dunque luogo i relativi controlli di qualità<sup>30</sup>.

Si tratta, dunque, di un procedimento “multi-livello”, che parte su iniziativa dei produttori, passando *in primis* per la Regione, e poi per il Ministero (con il parere tecnico del Comitato Vini), e termina dinanzi alla Commissione europea, e “composito” (o “composto”), sia sotto il profilo strutturale, appunto per l’essere caratterizzato da fasi che si svolgono sia a livello nazionale che comunitario, sia dal punto di vista soggettivo, poiché vi prendono parte sia soggetti nazionali che europei<sup>31</sup>; nel caso di specie, i caratteri della composizione si ritrovano nella circostanza della cooperazione tra amministrazione europea e amministrazione nazionale nell’esercizio di una funzione congiunta e in vista del conseguimento di un medesimo fine<sup>32</sup>.

Una volta approvato, su domanda degli stessi soggetti abilitati a presentare domanda di registrazione, il disciplinare può essere sottoposto a modifiche che si rendano necessarie alla luce dell’evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, o per rivedere la delimitazione della zona geografica di produzione indicata nella domanda di registrazione; si segue, in questo caso, salvo specifiche e ben individuate differenziazioni, la stessa procedura prevista per la registrazione *ex novo* di vini Dop o Igp<sup>33</sup>.

3.1.- (segue) *Sulla natura dell’atto nazionale che dispone la pubblicazione del disciplinare e la sua trasmissione alla Commissione UE*

Nella vicenda in esame, come si è visto, la richiesta di

modifica del disciplinare di produzione era stata presentata dal Consorzio di tutela dei vini “Emilia”; a seguito dell’espletamento della relativa procedura a livello nazionale, il Mipaaf aveva adottato il provvedimento del 7 marzo 2013, con cui aveva provveduto a pubblicare sul sito internet dello stesso Ministero la proposta di modifica e a trasmettere la richiesta di modifica con la relativa documentazione alla Commissione europea. Sulla scorta di tale provvedimento, il Ministero ha poi adottato il decreto 31 luglio 2013, con cui ha concesso l’autorizzazione all’etichettatura provvisoria dei vini “Emilia” e “dell’Emilia” prodotti in conformità alle modifiche introdotte nel disciplinare di produzione, così autorizzando di fatto l’applicazione provvisoria del nuovo disciplinare di produzione, in attesa dell’approvazione da parte della Commissione europea.

Ad emergere, dall’analisi della specifica vicenda, è pertanto la questione relativa alla natura di un provvedimento nazionale, quale quello adottato dal Mipaaf il 7 marzo 2013, con il quale viene disposta la pubblicazione della proposta di modifica di un disciplinare di produzione e la sua trasmissione, unitamente ai pertinenti documenti, alla Commissione europea, ai fini della decisione finale sulla registrazione del prodotto come Dop o Igp.

Come ricordato, il TAR ha ritenuto che il provvedimento del Mipaaf del 7 marzo 2013 non sia configurabile quale atto di approvazione - in senso proprio - del nuovo disciplinare di produzione, ma quale provvedimento di mera pubblicazione dello stesso, al fine poi di essere trasmesso alla Commissione europea. Così facendo, i Giudici si sono conformati alla posizione del Mipaaf, il quale, nel rigettare le istanze in deroga precedentemente avanzate dalle aziende ricorrenti, aveva più volte escluso che il provvedimento del 7 marzo 2013 avesse natura di atto amministrativo, affermando la vigenza del solo discipli-

<sup>(30)</sup> Cfr. N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di Diritto Agrario*, Utet, Torino, 2011, p. 321 ss., e spec. p. 386 ss.

<sup>(31)</sup> M. Conticelli, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, cit., p. 318

<sup>(32)</sup> Si veda G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea*, in F. Bignami e S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 307-334, il quale parla dei c.d. procedimenti “composti” come di «sequenze di attività nelle quali intervengono sia l’amministrazione europea, sia quelle nazionali». Cfr. inoltre M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 336 ss., e Id., *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in *Attività amministrativa e tutela degli interessati: l’influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997, p. 55 ss., che definisce i procedimenti composti come «quei procedimenti che si svolgono in parte a livello comunitario, in parte a livello statale, preordinati ad interessi di vario genere e combinati in modo diverso, con la prevalenza, in certi casi, del profilo comunitario, in altri casi del profilo nazionale».

<sup>(33)</sup> Cfr. art. 105, Reg. (UE) n. 1308/2013 (ex art. 118 *octodecies*, Reg. 1234/2007) e art. 20 Reg. (CE) n. 607/2009. A livello nazionale, all’art. 10 d.lgs. 61/2010, è previsto che per la modifica dei disciplinari DOP e IGP si applichino per analogia le norme previste per il riconoscimento, conformemente alle disposizioni previste dalla normativa comunitaria e dall’apposito decreto nazionale riguardante la procedura per la presentazione e l’esame delle domande di riconoscimento di Dop e Igp e la modifica dei disciplinari (il citato Decreto 7 novembre 2012).



nare approvato con il DM 30 novembre 2011.

Il Consorzio tutela vini "Emilia" ha invece lasciato trasparire dalle sue argomentazioni una differente posizione circa il "valore" da riconoscere al provvedimento ministeriale del marzo 2013. Nell'affermare che «è del tutto indifferente che si applichi in vecchio disciplinare del 2011 o quello approvato con D.M. del 2013 (corsivo nostro)», esso avrebbe evidentemente riconosciuto al provvedimento ministeriale del marzo 2013 l'efficacia sostanziale di provvedimento amministrativo, attraverso cui viene appunto "approvato", seppur provvisoriamente, il nuovo disciplinare; con la conseguenza, che il precedente disciplinare del 2011, invece, non sia più applicabile. Secondo il Consorzio, quindi, l'adozione del provvedimento che dispone la pubblicazione sul sito della proposta di modifica del disciplinare, e la sua trasmissione alla Commissione europea, non avrebbe avuto come effetto quello di concludere il procedimento di riconoscimento dell'IGP in questione, spettando evidentemente la decisione finale sulla registrazione alla Commissione europea, ma avrebbe pur sempre dato luogo alla conclusione della fase nazionale del procedimento di registrazione, la quale a sua volta avrebbe implicato l'applicazione, seppur provvisoria, del nuovo disciplinare, in attesa della valutazione e decisione finale in sede europea.

La procedura prevista per il riconoscimento delle indicazioni geografiche nell'ambito dell'Unione europea - applicabile, *mutatis mutandis*, anche nel caso di modifiche del disciplinare di produzione di prodotti DOP e IGP che siano già stati oggetto di registrazione - come ricordato, è configurabile quale procedimento "composito" sia sotto il profilo strutturale che soggettivo, in cui intervengono sia l'amministrazione europea, sia quella nazionale, ciascuna nell'esercizio delle rispettive competenze.

Sembrerebbe, quindi, che tanto il Mipaaf, quanto il TAR, laddove hanno affermato che il provvedimento in questione non si configura quale provvedimento di

approvazione della modifica del disciplinare di produzione del vino IGP in questione, bensì, semplicemente, di pubblicazione dello stesso, abbiano voluto utilizzare un linguaggio rispettoso della formale ripartizione di competenze tra Stati membri e Commissione. Una ripartizione, che per un verso è netta e ben delineata, rimanendo le due fasi abbastanza separate e spettando al solo livello europeo di intervento la decisione finale sul conferimento della tutela mediante registrazione del prodotto come Dop o Igp; per altro verso, però, si traduce, nella sostanza, in un procedimento funzionalmente unitario, che si conclude con un atto finale della Commissione UE, che recepisce al proprio interno tanto la valutazione condotta dalla stessa istituzione dell'UE, tanto la decisione adottata dalle autorità nazionali ad esito della fase di valutazione preliminare, la quale ha un'evidente funzione strumentale rispetto alle fasi ad essa successive<sup>34</sup>.

Ebbene, l'atto nazionale con cui si conclude la fase nazionale di valutazione preliminare - e quindi, nel caso di specie, il provvedimento ministeriale del 7 marzo 2013 - sebbene qualificabile come mero atto endoprocedimentale, in quanto parte integrante del più ampio procedimento amministrativo (composto) previsto per ottenere il riconoscimento di una Dop o Igp a livello europeo, avrebbe nondimeno l'effetto sostanziale di concludere una delle due fasi in cui si articola il suddetto procedimento, comportando, di fatto, l'approvazione, seppur provvisoria, del nuovo disciplinare di produzione; così facendo, tale atto andrebbe indubbiamente ad incidere sulle posizioni soggettive dei ricorrenti. Si consideri, peraltro, che la diffusione dei procedimenti composti, oltre ad essere legata alla "crisi" del tradizionale modello di attuazione del diritto comunitario<sup>35</sup>, si ricollega altresì all'affermazione di un orientamento della giurisprudenza comunitaria teso ad attenuare la connotazione del procedimento come sequela di atti rigidamente articolata in relazione all'effetto finale - l'unico di regola giuridicamente rilevante<sup>36</sup> - e volto a riconoscere rilievo, inve-

<sup>(34)</sup> V. in questo senso M. Conticelli, *op. cit.*, pp. 343-344

<sup>(35)</sup> Parla di "crisi" del tradizionale modello di attuazione comunitaria L. Maeso Seco, *I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica della impossibilità a difendersi ed eventuali alternative*, in G. della Cananea, M. Gnes (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea. Un'indagine*, Atti del Convegno di studio Urbino, 14 marzo 2003, Torino, 2004, p. 11 ss.

<sup>(36)</sup> La visione tradizionalmente propria dei diritti amministrativi nazionali distingue nettamente, sotto il profilo della rilevanza giuridica, tra atti finali e atti del procedimento (endoprocedimentali), considerando questi ultimi, in linea di massima, privi di autonomia ed immediata lesività; il provvedimento finale afflittivo sarebbe l'unico atto giuridicamente rilevante, e perciò impugnabile per far valere, eventualmente in via derivata, gli ipotizzati vizi di legittimità. La questione dell'impugnabilità degli atti endoprocedimentali facenti parte di procedimenti amministrativi composti è venuta in rilievo soprattutto nella nota sentenza *Borelli* (C. Giust., 12 dicembre 1992, causa 97/91, *Borelli Spa c. Commissione*, in *Racc.*, 1992, p. 6313 ss.), in cui la Corte ha stabilito che un atto nazionale che si inserisca in un *iter* decisionale comunitario (nel caso di specie un parere emanato dal competente organo nazionale nell'ambito della procedura di assegnazione di



ce, anche ad atti che, seppur non qualificabili tecnicamente come provvedimenti finali, possono nondimeno avere una valenza lesiva diretta<sup>37</sup>.

La capacità del provvedimento in questione di avere una tale efficacia sarebbe peraltro confermata, oltre che dalla circostanza per cui il TAR ne ha ammesso in precedenza l'impugnazione, soprattutto dal fatto che lo stesso Ministero, nell'adottare il provvedimento di autorizzazione provvisoria all'etichettatura dei vini "Emilia" o "dell'Emilia" ottenuti in conformità al disciplinare modificato, ha evidentemente finito per accordare applicazione transitoria a tale nuovo disciplinare, in attesa della decisione finale della Commissione UE (in tal modo ampliando, seppur "a termine", la libertà d'impresa - e i diritti ad essa strumentali - di taluni soggetti).

Gli stessi Giudici, d'altronde, nell'esaminare il profilo relativo alla durata temporale della deroga di cui all'art. 6, par. 4, del Reg. 607/2009, riguardante la possibilità di effettuare attività di vinificazione "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata", hanno constatato - riprendendo le argomentazioni del Consorzio - che tale deroga era consentita dalla suddetta previsione esclusivamente fino al 31 dicembre 2012, e che lo stesso disciplinare del 2011 prevedeva tale limite temporale; essi hanno da ciò dedotto una coerenza dell'azione amministrativa, nella misura in cui il nuovo disciplinare, pubblicato (*rectius*: approvato) con provvedimento del Marzo 2013, nulla ha innovato, sotto tale profilo, rispetto a quanto risultava in base al vecchio disciplinare successivamente alla data del 31 dicembre 2012: in ogni caso, a partire da tale data, la vinificazione "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata" non sarebbe più stata possibile.

La pronuncia in esame appare ulteriormente significativa laddove i Giudici, proprio nell'accingersi a comparare la situazione derivante dalle previsioni del vecchio e del nuovo disciplinare per quanto concerne la possibilità di svolgere attività di vinificazione fuori zona di produzione, hanno sottolineato come il giudizio amministrativo sia ormai strutturato come «giudizio sul rapporto, volto all'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio dalla parte ricorrente».

Come noto, in dottrina è ormai in corso da anni una discussione in merito all'oggetto tipico del processo amministrativo. Se la posizione tradizionale della dottrina è da sempre stata quella di configurarlo come un processo di tipo impugnatorio, avente per oggetto un atto amministrativo di cui si vuole ottenere l'annullamento, altre posizioni si sono poste nella direzione di una visione del processo amministrativo come giudizio avente ad oggetto il rapporto amministrativo controverso, ritenendo che lo stesso processo si stia trasformando da "giudizio sull'atto", teso a verificarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati, a un "giudizio sul rapporto", volto appunto a valutare la fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio<sup>38</sup>.

Nel caso di specie, nel compiere la suddetta affermazione, il TAR Lazio sembra peraltro aver confermato non solo tale *trend* evolutivo con riguardo alla concezione della natura del processo amministrativo, ma anche la parallela evoluzione registratasi relativamente al ruolo degli stessi giudici amministrativi. Nel quadro di un processo caratterizzato dalla *frammentazione del sistema delle fonti precettive* e, parallelamente, dalla moltiplicazione dei centri di regolazione, secondo una

contributi del Fondo europeo di orientamento e garanzia), deve essere sindacato dal giudice nazionale in ordine alle questioni che attengono alla sua legittimità. Per un commento alla sentenza v. R. Caranta, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amm.*, 1994, p. 752; cfr. altresì M. Veronelli, *Procedimenti composti e problemi di tutela giurisdizionale*, in G. della Cananea, M. Gnes (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, cit., p. 59 ss. (37) M.P. Chiti, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, cit., p. 62 e p. 68. Cfr., in senso analogo, G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, cit., p. 309, secondo cui tale tipologia di procedimenti non riproduce il tradizionale modello di azione, in cui l'atto finale del procedimento è quello che produce effetti sugli interessi dei privati, ed è il solo, pertanto, a poter essere oggetto di impugnazione.

(38) Su tali profili, v. F. Scoca, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 152 ss, il quale rileva come sia possibile ritenere che sia il "rapporto" ad assumere il ruolo di oggetto del processo amministrativo, laddove per rapporto giuridico si intenda un rapporto tra soggetti titolari di situazioni soggettive contrapposte ma concernenti un medesimo oggetto. L'oggetto del giudizio amministrativo sarebbe quindi la legittimità degli atti che costituiscono esercizio del potere amministrativo, in funzione della tutela dell'interesse legittimo (o eventualmente del diritto soggettivo) delle parti private, ossia il rapporto amministrativo come dedotto nella domanda giudiziale. Per una ricostruzione del giudizio amministrativo come giudizio sul rapporto, cfr., fra le opere più risalenti, A. Piras, *Struttura del giudizio e legittimazione al processo*, in *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1962, p. 125 e ss.; G. Berti, *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova 1970, p. 23 ss.

struttura ormai *multilivello*<sup>39</sup>, il giudice amministrativo sarebbe divenuto “centro necessario di sintesi e di addensamento delle scelte di governo”, atteggiandosi, dunque, a *giudice regolatore*, che a fronte di un’attività della PA sempre più intensamente rivolta alla regolazione dei rapporti fra imprese, oltre che dei rapporti fra imprese e la stessa PA, ha assunto sempre più spesso le vesti di giudice e *lawmaker* nei rapporti privati fra imprese<sup>40</sup>.

#### 4.- Il legame tra prodotto e territorio, fra garanzie di qualità e di informazione

La decisione del TAR Lazio appare altresì meritevole di segnalazione per il fatto di ricollegarsi, in un certo qual modo, ad un *corpus* giurisprudenziale che, tanto a livello europeo quanto nazionale, è intervenuto sul tema della valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli alimentari e delle modalità con cui deve essere tutelato e garantito il legame fra territorio e prodotto.

La questione della “caratterizzazione” del legame tra territorio e prodotti Dop o Igp è spesso emersa in occasione di vicende giudiziali riguardanti il c.d. “condizionamento” dei prodotti agricoli e alimentari, ossia

a fronte di previsioni dei disciplinari che imponevano lo svolgimento *in loco* di operazioni finali, successive alla produzione e preparatorie del consumo (quali, ad es., stagionatura, affettatura, grattugiamento, taglio, lavaggio o, per i vini, imbottigliamento). Ad esito di un certo percorso evolutivo, peraltro non sempre lineare, la giurisprudenza avrebbe privilegiato un orientamento volto a valorizzare il radicamento territoriale della filiera produttiva e la correlazione tra reputazione del prodotto e zona geografica, riconoscendo che il condizionamento all’interno della zona geografica delimitata può essere legittimamente imposto da un disciplinare come presupposto per l’uso del segno geografico<sup>41</sup>; le misure miranti alla valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli Dop e Igp, attraverso la “trattenibilità” in zona d’origine delle fasi della produzione o ad essa correlate, possono trovare una loro giustificazione, anche se contrastanti con il principio di libera circolazione delle merci, allorché funzionali alla tutela della reputazione e dell’immagine industriale del prodotto<sup>42</sup>. I primi casi di “condizionamento” che diedero luogo a pronunce giurisprudenziali, a livello europeo, riguardarono peraltro proprio il settore vitivinicolo, in cui non di rado i disciplinari di vini di qualità stabiliscono l’obbligo di imbottigliamento (quale fase successiva alla coltivazione delle uve e alla vinificazione) nella zona di

<sup>(39)</sup> Di struttura multilivello si parla da tempo in dottrina con riferimento all’Unione europea, utilizzando le espressioni *multilevel governance* e *multilevel regulation*, in quanto espressive di un contesto di molteplici e differenti, ma interconnessi, livelli politico-governativi che intervengono in funzione di regolazione. Cfr. in dottrina, *ex multis*, N. Chowdhury, R.A. Wessel, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A legal translation of Multilevel Governance*, in *Eur. Law Journal*, 2012, 18(3), p. 335 ss.; A. Føllesdal, R.A. Wessel and J. Wouters, (eds), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008; T. Conzelmann - R. Smith (eds.), *Multi-level Governance in the European Union: taking stock and looking ahead*, Baden-Baden: Nomos, 2008. Emblematico rispetto a questo processo di costruzione di un *ordinamento multi-level*, come rilevato, è peraltro proprio la disciplina del diritto alimentare, frutto dell’integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, ma anche di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private; v. F. Albisinni, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2007, n.1, p. 6 ss.

<sup>(40)</sup> Così F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il Tar del Lazio, Giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l’AGCM*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2013, n. 3, p. 33 ss., il quale sottolinea appunto come il contenzioso amministrativo sia ormai chiamato ad un ruolo che non è più soltanto quello tradizionale, di solutore dei conflitti fra singolo e P.A., ma anche, soprattutto, di ricostruttore del quadro regolatorio che l’azione di governo (amministrativa e legislativa) pone alle imprese, sicché il giudice amministrativo avrebbe affiancato al tradizionale sindacato di legittimità dell’atto amministrativo un sindacato sulle regole, di fonte amministrativa e regolamentare, e anche legislativa.

<sup>(41)</sup> Sulla tematica, cfr., in dottrina, L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 5/2003, p. 294 ss.; D. Bianchi, *In vitro veritas, ovvero, dell’imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 24 ss.; M. Borraccetti, *Trasformazione di un prodotto e suo confezionamento nel rispetto delle denominazioni d’origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 447 ss.; F. Capelli, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Dir. com. e scambi int.*, 2003, p. 105 ss.; S. Rizzioli, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 458 ss.

<sup>(42)</sup> Il riconoscimento sul piano normativo della possibilità di un “condizionamento” è avvenuto, a livello europeo, con il Reg. (CE) n. 692/2003, che ha integrato l’allora vigente Reg. (CE) n. 2081/92, poi sostituito dal Reg. (Ce) n. 510/2006, e, da ultimo, dal Reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità nell’UE (nella cui versione italiana, per la verità, figura il termine “confezionamento” anziché “condizionamento”; si veda, sul punto, P. Borghi, *L’insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti DOP e IGP nel recente regolamento UE n. 1151/2012*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 3-2013, p. 29 ss.

produzione. Mentre in origine, il legame tra qualità e territorio sembra stato interpretato in modo “debole”, nella misura in cui i giudici europei hanno collegato la legittimità di simili misure di condizionamento alla circostanza che le stesse risultino obiettivamente necessarie per la conservazione delle caratteristiche peculiari del vino, accogliendo così un modello di qualità fondato su elementi materiali e misurabili del prodotto, successivamente la giurisprudenza europea si è orientata verso un modello di qualità maggiormente incentrato su elementi immateriali, quali la reputazione del prodotto, e il radicamento con il territorio e con le tradizioni locali di produzione, rinvenendo il presupposto per la tutela del nome geografico nell’esigenza di tutelare, non tanto la qualità in sé del prodotto, quanto piuttosto la reputazione di tale qualità legata al territorio, anche laddove il nesso tra qualità e territorio non sia oggettivamente dimostrabile<sup>43</sup>

Anche a livello nazionale, in diverse occasioni la giurisprudenza è stata chiamata ad esprimersi sulla legittimità di disposizioni dei disciplinari che imponevano l’imbottigliamento *in loco* dei vini con denominazione geografica. Nelle vicende relative al vino Frascati DOC e al vino Chianti Classico DOCG<sup>44</sup>, ad esempio, il TAR Lazio aveva, seppur per motivi procedurali, annullato i decreti ministeriali che avevano imposto l’obbligo dell’imbottigliamento (e affinamento, nel caso del Chianti) in zona di origine, non avendo gli stessi decreti giustificato con elementi obiettivi l’utilità e il carattere indispensabile di un tale condizionamento ai fini del mantenimento delle caratteristiche specifiche

acquisite dal vino; l’obbligo di imbottigliamento nella zona di origine, dunque, secondo i Giudici, sarebbe stato giustificato solo a fronte dell’esigenza dimostrata di garantire caratteristiche materiali e misurabili del prodotto, altrimenti non ottenibili. In modo non molto dissimile aveva poi concluso, in secondo grado, il Consiglio di Stato, affermando che l’eventuale imbottigliamento in zona d’origine debba dimostrarsi essere una tecnica necessaria per tutelare la qualità del prodotto<sup>45</sup>. Così facendo, il giudice nazionale si era collocato nel solco originariamente tracciato dalla Corte di giustizia, interpretando il sistema di riconoscimento delle denominazioni di origine come orientato a privilegiare aspetti materiali e misurabili del prodotto rispetto a profili di appartenenza al territorio<sup>46</sup>.

Successivamente, però, il giudice amministrativo sembra aver mutato indirizzo. Nelle vicende relative al vino Soave e, più di recente, al vino Vermentino di Sardegna<sup>47</sup>, è stata riconosciuta la legittimità di previsioni che impongono l’obbligo di affinamento e di imbottigliamento nella zona interessata di produzione, ritenendo che tali operazioni costituiscano di per sé un mezzo idoneo, necessario e proporzionato rispetto all’obiettivo consistente nel preservare la notevole reputazione di un prodotto di qualità, senza che sia necessaria una prova tecnica circa la sussistenza di condizioni ottimali dell’imbottigliamento e della lavorazione del vino in zona<sup>48</sup>.

Sul piano normativo, la consapevolezza da parte dell’Unione europea dell’importanza dell’identificazione dell’origine del vino, per via della notevole influen-

<sup>(43)</sup> Cfr. le note sentenze *Rioja I* (C. Giust., 9 giugno 1992, in causa C-47/90, *Delhaize et Le Lion*, in *Racc.*, 1992, pag. I-3669) e *Rioja II*, (C. Giust., 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*) su cui v. F. Albisinni, *Azienda Multifunzionale, Mercato, Territorio*, Milano, Giuffrè, 2000, cap. VI, e cfr. anche, in relazione a vicende non riguardanti il settore vitivinicolo, le sentenze relative al Grana Padano e al Prosciutto di Parma (C. giust., 20 maggio 2003, causa C-469/00, *Ravil sarl c. Biraghi spa*, e causa C-108/01, *Consorzio del prosciutto di Parma - Salumificio S. Rita c. Asda Stores*), in cui veniva in rilievo la legittimità delle previsioni dei disciplinari di tali prodotti che vietavano operazioni quali grattugiamento e affettatura fuori dalla zona geografica di produzione.

<sup>(44)</sup> T.A.R. Lazio, sez. II *ter*, 1 marzo 1999, n. 763 e T.A.R. Lazio, sez. II *ter*, 5 novembre 1998, n. 1818.

<sup>(45)</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388; Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6567.

<sup>(46)</sup> In questi termini, F. Albisinni, *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini doc, imbottigliamento in zona di produzione e libertà dei commerci*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1999, p. 517 ss.

<sup>(47)</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II *ter*, 8 gennaio 2003, n. 1670 e T.A.R. Sardegna, Sez. I, 8 marzo 2012, n. 268). Cfr., sulle vicende, rispettivamente, M. Sabbatini, *Imbottigliamento e territorio: il caso «Soave»*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, p. 80; S. Masini, *Sull’imbottigliamento in zona d’origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2012, n. 2, p. 55 ss;

<sup>(48)</sup> Ad analogo approdo sembrano essere giunti i giudici amministrativi con la sentenza relativa al caso dell’Aceto balsamico di Modena (T.A.R. Lazio, Sez. II *ter*, 28 gennaio 2000, n. 467). In quell’occasione, il TAR ha ritenuto legittimo il decreto ministeriale che aveva delimitato la zona di produzione dell’aceto balsamico ai soli territori delle province di Modena e Reggio Emilia, dando rilievo a valori immateriali e non misurabili della qualità, identificabili nel legame tra le particolari tecnologie di preparazione del prodotto e la tradizione locale instauratasi nel territorio di origine di prodotto. Il Consiglio di Stato, in secondo grado, ha però ribaltato tali conclusioni, ritenendo che l’“aceto balsamico di Modena” sia da considerarsi un prodotto frutto di una tecnologia, che sebbene rispondente ad un procedimento produttivo tipicamente svolto proprio nelle province di Modena e Reggio Emilia, è pur sempre riproducibile in altre zone. Sulla vicenda, v. F. Albisinni, *L’aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e birra di Warstein (denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2001, p. 101 ss.



za che l'area geografica di produzione può avere sulla "cittadinanza", la tipicità e la qualità di tale prodotto<sup>49</sup>, ha spinto a delineare una disciplina giuridica fortemente improntata alla valorizzazione della qualità attraverso il radicamento territoriale della produzione. È prevista infatti la sussistenza di un rapporto essenziale fra la zona di produzione delle uve e la zona di trasformazione delle stesse, identificando invece come eccezionali le ipotesi di rottura di tale essenziale rapporto. Come fatto rilevare, le prescrizioni concernenti il luogo di vinificazione delle uve, così come orientate a garantire il radicamento locale di tutte le fasi di produzione dei vini di qualità, trovano la loro ragion d'essere in un complesso disegno di interventi sul mercato mirante ad assicurare la qualità e l'autenticità del prodotto (anche attraverso la sua rintracciabilità<sup>50</sup>), e altresì una corretta concorrenza, attraverso l'imposizione di un eguale regime e di analoghi vincoli per i vini di qualità<sup>51</sup> e, conseguentemente, per i produttori di tali vini; produttori, che per il fatto di svolgere la loro attività di vitivinicoltura tanto nel territorio riconosciuto come costitutivo del fattore naturale, quanto secondo le tradizionali tecniche espressione del fattore umano legato al territorio, si vedono riconosciuto il diritto all'esclusiva l'utilizzazione di una specifica denominazione geografica<sup>52</sup>.

La disciplina del settore vitivinicolo parrebbe, sotto questi profili, più stringente di quella dettata dal legislatore europeo con riguardo agli altri prodotti agricoli e alimentari, specie in relazione ai requisiti necessari per il riconoscimento di tutela come IGP. Si è rilevato, al riguardo, che nel momento in cui la normativa rico-

nosce tutela come IGP anche nel caso in cui la zona geografica richiamata dal nome sia collegata a una semplice "reputazione" dell'alimento, e, soprattutto, anche laddove solo una fase del ciclo produttivo avvenga entro la zona "delimitata" dal disciplinare, il legame qualità-territorio viene a subire un evidente "affievolimento": si ammette, cioè, che la denominazione geografica possa essere meramente suggestiva di caratteristiche anche non qualitative, o di qualità anche concretamente non esistenti, e si apre alla possibilità che la zona definita dal disciplinare sia enormemente più ampia di quella menzionata nel nome del prodotto<sup>53</sup>.

Per quanto concerne il vino, è prescritto come requisito del riconoscimento stesso del segno geografico che la produzione (in tutte le sue fasi) avvenga nella zona geografica che costituisce la stessa denominazione geografica, e che è individuata con precisione nel disciplinare del prodotto. Tuttavia, come già ricordato, tale regola ammette delle deroghe, che comportano la possibilità di compiere l'attività di vinificazione al di fuori della zona di produzione. Anche con riferimento alla disciplina sulla qualità dei vini, dunque, parrebbero porsi alcuni interrogativi circa l'effettiva rispondenza della normativa all'obiettivo della promozione della qualità attraverso la valorizzazione dell'elemento territoriale, e soprattutto in merito alla capacità della stessa di realizzare una tutela del consumatore attraverso il soddisfacimento della sua attesa a veder garantita la qualità del vino stesso attraverso la certificazione del territorio d'origine<sup>54</sup>.

Ci si potrebbe chiedere, in particolare, se tale norma-

(49) In questo senso A. Germanò, *La disciplina dei vini. Dalla produzione al mercato*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 2/2007, p. 3 ss.

(50) Cfr., L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, cit.

(51) Così F. Albinini, *L'origine dei prodotti agroalimentari e la qualità territoriale*, in Riv. dir. agr., 2000, I, p. 23 ss. e Id., *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini DOC e imbottigliamento in zona di produzione, e libertà dei commerci*, in Dir. giur. agr. amb., n. 10/1999, p. 517 ss. L'A., in particolare, dà conto di come il riconoscimento dell'esigenza di tutela di una diretta ed immediata identità fra zona di produzione delle uve e zona di vinificazione delle stesse si ritrova(va) già nella disposizione di cui all'art. 6 del Reg. 823/87, il quale prevede(va), appunto, che la trasformazione delle uve in mosti e del mosto dovesse essere effettuata all'interno della regione determinata in cui le uve stesse sono raccolte», salve specifiche deroghe subordinate a rigorose condizioni.

(52) Cfr. A. Germanò, *La disciplina dei vini: dalla produzione al mercato*, cit., p. 7, e in una prospettiva di analisi economica, F. Arfini, G. Belletti, A. Marescotti, *Prodotti tipici e indicazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Gruppo 2013, Tellus Roma, 2010, p. 24 ss.

(53) Così P. Borghi, *I requisiti di tutela dei prodotti di qualità*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n.2/2009, p. 11 ss., il quale sottolinea: «La necessità che il limite geografico entro cui deve avvenire almeno una delle fasi produttive dell'IGP (unico legame materiale rimasto al territorio, per queste ultime) sia individuato dal solo disciplinare, ma non dal nome geografico utilizzato come segno distintivo, finisce per legittimare vere e proprie deroghe ai principi dell'etichettatura, con discrasie talvolta notevoli fra il luogo menzionato nella IGP e il luogo (entro la "zona delimitata" dal disciplinare) dove effettivamente avviene quella singola fase della produzione».

(54) Cfr. R. Ricci Curbastro, *I punti di forza dei vini europei di fronte alla globalizzazione*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2007, n. 2, p. 29 ss.



tiva, nella misura in cui, da un lato stabilisce tra i requisiti per il riconoscimento come Dop o Igp di un vino che l'intera produzione debba avvenire nella zona geografica delimitata, e dall'altro contiene delle previsioni derogatorie che "ammorbidiscono" tale rigida prescrizione, possa rispondere effettivamente alla *ratio* che, fra le altre, avrebbe connotato l'intervento normativo dapprima statale, poi europeo, in materia di denominazioni d'origine: conservare, nelle leali relazioni commerciali, la veridicità della relazione tra un prodotto e la specifica area geografica di sua produzione, mantenendo presso i consumatori il collegamento che un determinato nome geografico in loro suscita con riguardo ad un prodotto<sup>55</sup>.

Nel caso di specie, ad essere contestato dalle ricorrenti in giudizio è stata la disposizione del "nuovo" disciplinare dei vini IGT "Emilia" che prevede l'estensione della zona geografica in cui sono ammesse le attività di vinificazione di tali vini alle province di Mantova e Cremona (e Ravenna e Forlì-Cesena), impedendo, invece, che tali operazioni siano compiute da aziende (come le ricorrenti) situate in province poste "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata" nel disciplinare, così come in precedenza ammesso in forza della corrispondente previsione del "vecchio" disciplinare del 2011, a sua volta richiamante l'art. 6 del Reg. 607/2009.

Il TAR, come visto, si è limitato a rilevare che la normativa europea, e correttamente, di riflesso lo stesso disciplinare approvato con DM del 30 novembre 2011, ammettevano tale possibilità esclusivamente fino al 31 dicembre 2012; di talché, le ricorrenti, non sarebbero più comunque legittimate a compiere tali operazioni. Quanto all'inclusione delle province di Mantova e Cremona nell'area possibile compiere la vinificazione dei vini "Emilia", il TAR ha constatato che queste province sono da considerarsi unità amministrative limitrofe alle province il cui territorio costituisce zona di produzione dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia"; conformemente all'art. 6, par. 4, 1° capov., lett. a), pertanto suscettibili di deroga ai fini dello svolgimento in esse dell'attività di vinificazione. Il giudice nazionale, quindi, nel caso di specie, si limita a rilevare la corretta attua-

zione della normativa UE da parte dei provvedimenti nazionali contestati (anche se, per la verità, ad essere formalmente oggetto di impugnazione è il solo Dm 31 luglio 2013).

Sebbene i Giudici non siano intervenuti nel merito della questione relativa all'estensione della zona di vinificazione dei vini IGP "Emilia", la vicenda fornisce comunque lo spunto per qualche sintetica riflessione sulla questione della localizzazione in zona di origine delle attività di produzione di prodotti agricoli alimentari, e in specie dei vini Dop o Igp. Con riferimento alla specifica vicenda oggetto di esame, laddove si permette che le operazioni di vinificazione, e in specie di "presa di spuma", atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", vengano effettuate anche nel territorio di province che non sono quelle rientranti nella zona di produzione individuata nel disciplinare, quali Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona, si verifica una discrasia, se pur "lieve", tra il territorio cui fa riferimento la denominazione geografica, e la zona geografica di produzione indicata nel disciplinare. La mancata corrispondenza tra la zona geografica di produzione, individuata e delimitata con precisione dal disciplinare, e il territorio "comunicato" nel nome geografico utilizzato come segno distintivo, rischierebbe di falsare almeno parzialmente la consapevolezza del consumatore nel compiere le proprie scelte d'acquisto, atteso che queste avvengono, nella maggior parte dei casi, in seguito ad una valutazione veloce, condotta evidentemente senza conoscere quanto disposto dai singoli disciplinari<sup>56</sup>.

Peraltro, sotto un distinto profilo, considerando che ciò che aveva indotto, sul piano giudiziale, a ritenere legittime eventuali previsioni dei disciplinari sull'imbottigliamento in zona d'origine, e sul piano normativo a riconoscere tale possibilità, è soprattutto l'obiettivo di garanzia di qualità e autenticità del prodotto, realizzabile attraverso la collocazione in zona d'origine dell'intera attività di trasformazione delle uve in vino, nonché delle successive fasi, la circostanza che sia proprio la stessa normativa a legittimare deroghe tali da consentire lo svolgimento fuori zona d'origine di attività di vini-

<sup>(55)</sup> A. Germanò, *La regolazione dell'origine e provenienza nel mercato globale*, cit., p. 82. Non sono mancate, tuttavia, posizioni di maggior scetticismo circa il fatto che la protezione delle aspettative dei consumatori sia stato effettivamente l'obiettivo dell'iniziativa normativa del legislatore UE, ritenendo che «una funzione di garanzia della qualità nei confronti del pubblico dei consumatori costituisca una *mera fictio*: una vuota affermazione di principio, utilizzata per giustificare ideologicamente una protezione funzionale ad altri ordini di interessi»; così D. Sarti, *Segni e garanzie di qualità*, in B. Ubertazzi, E. Muniz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti: diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 125.

<sup>(56)</sup> Cfr. E.M. Appiano, *La posizione del consumatore nella nuova OCM vino*, in *Contr. Impr. Eur.*, n.2/2009, p. 993 ss.

ficazione, e di quella specifica fase costituita dalla "presa di spuma", riconosciuta come fondamentale al fine di conferire le caratteristiche peculiari finali alle tipologie dei vini frizzanti e spumanti, potrebbe apparire discutibile, nella prospettiva della conservazione della valorizzazione del legame storico tra prodotto e area geografica di riferimento.

## 5.- Riflessioni conclusive

La sentenza del TAR Lazio, di cui si è dato qui conto, pur non intervenendo nel dettaglio e nel merito della rilevante normativa europea relativa alla tutela dei vini Dop e Igp, ha comunque fornito lo spunto per sviluppare alcune riflessioni riguardanti sia la questione dell'identificazione della natura e dei caratteri del procedimento di registrazione di prodotti Dop e Igp, e, nell'ambito di questo, di un provvedimento interno che concluda la fase nazionale della procedura di modifica del disciplinare di produzione, sia il profilo relativo alla valorizzazione del legame tra prodotto di qualità e territorio d'origine.

Con riguardo a quest'ultimo punto, è noto che l'informazione del valore del territorio attraverso il segno geografico, o toponimo, è una pratica risalente e comune, con cui si cerca di sfruttare sul mercato la reputazione del luogo di produzione e valorizzare i prodotti che da quel territorio derivano<sup>57</sup>; tutelando il segno geografico si tenta così di "cristallizzare" sul piano giuridico il legame qualità-territorio dei prodotti agricoli e alimentari.<sup>58</sup> Per quanto riguarda il vino, la tutela dell'indicazione geografica si contraddistingue per l'esprimere un forte nesso del prodotto con il territorio, che non trasforma il segno geografico in un mero *trade mark*, pur mantenendo comunque, come ogni indicazione geografica nel quadro giuridico europeo, la natura di "diritto ibrido", a cavallo fra le aspirazioni pubblicistiche e gli interessi privati degli operato-

ri economici<sup>59</sup>. Il mercato del vino, di riflesso, si connota per una forte impronta "locale", per via delle strette radici che tale prodotto ha con ben definiti territori d'origine.

Per i vini tutelati a livello europeo attraverso il riconoscimento di Dop e Igp, la questione della valorizzazione della qualità attraverso il radicamento territoriale della produzione è sovente emersa in relazione a vicende di condizionamento, attraverso la localizzazione in zona d'origine di operazioni di imbottigliamento e affinamento. L'orientamento più maturo della giurisprudenza, sia europea che nazionale, è stato quello di ritenere legittima la scelta eventualmente operata in questo senso dal disciplinare di produzione, perché ritenuta funzionale ad assolvere alcuni dei fondamentali obiettivi riconducibili al sistema della disciplina europea dei segni distintivi geografici pubblici, quali la preservazione dello stretto collegamento con il territorio, la certezza della provenienza del prodotto imbottigliato e commercializzato dal territorio tutelato con la denominazione di origine, e dunque, una più elevata tutela del consumatore<sup>60</sup>.

Alla luce di ciò, la previsione di deroghe rispetto alla regola della localizzazione della vinificazione al di fuori del territorio nominalmente individuato come zona di produzione nel disciplinare, anche laddove esse riguardino zone limitrofe o nelle immediate vicinanze della zona di origine, e dunque la possibilità di una estensione di tale area in luogo di una sua restrizione, potrebbe in ipotesi configurarsi come critica rispetto alla tutela dell'interesse del consumatore; la mancata corrispondenza tra il territorio che il consumatore associa al prodotto in forza della denominazione geografica dello stesso, e la zona geografica in cui effettivamente sono realizzate le dinamiche produttive, falserebbe, almeno in parte, l'aspettativa dello stesso consumatore a veder garantita la qualità del vino stesso attraverso la certificazione del territorio d'origine, con una conseguente lesione, più in generale, del suo

(57) A. Germanò, *La regolazione dell'origine e della provenienza nel mercato globale, in Il ruolo del diritto nella valorizzazione e promozione dei prodotti agroalimentari*, Atti del Convegno di Pisa, 1-2- luglio 2011, a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, 2011, p. 76 ss.

(58) Sui "Segni del Territorio" come elemento di identità e di appartenenza, v. F. Albisinni, *I Segni del Territorio*, in *Accademia dei Georgofili*, 16 novembre 1999, in *Atti*, 1999, 182; Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, 75, il quale sottolinea: "Il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato ed individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma è piuttosto il faticoso e continuo percorso attraverso il quale le risorse naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive. ... In questo senso i "segni del territorio" esprimono un duplice significato: - sono i segni che l'agricoltore ha impresso sul territorio, meglio ancora è l'intero modo di essere del territorio agrario siccome oggetto delle cure dell'agricoltore; - nel medesimo tempo sono i segni che sui prodotti sono impressi dal territorio, siccome non mero contenitore di un'attività indifferenziata, ma esso stesso elemento di conformazione del prodotto.", op. loc. ult. cit.

(59) A. Germanò, *La disciplina dei vini, dalla produzione al mercato*, cit.

(60) Cfr. S. Masini, *Sull'imbottigliamento in zona d'origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, cit.

diritto ad una corretta e trasparente informazione<sup>61</sup>.

Ma ad emergere tra le “pieghe” della pronuncia, si è visto, è in particolare il profilo relativo alla qualificazione di un atto nazionale che, nell’ambito della procedura di modifica del disciplinare di un prodotto Dop o Igp, comporta la conclusione della fase nazionale e l’avvio della fase di valutazione comunitaria da parte della Commissione europea; un atto che si pone in funzione strumentale rispetto alla successiva fase a livello europeo, configurandosi come mero atto intermedio del composito procedimento, ma che sarebbe in grado nondimeno di produrre un effetto sostanziale, incidendo sulle posizioni giuridiche dei soggetti privati interessati, con conseguente possibilità da parte di questi di una sua impugnazione. Tale questione si inserisce nell’ambito della tematica riguardante l’articolazione delle competenze (amministrative) tra Stati membri e Unione europea nella disciplina della tutela dei prodotti agroalimentari di qualità e, altresì, di riflesso, del relativo controllo giurisdizionale.

Un ruolo importante, in questo scenario, è giocato sul piano nazionale dai giudici amministrativi, ai quali è demandata la funzione di interpretazione e applicazione diretta delle regole europee di tutela dei vini “qualificati”<sup>62</sup> in linea con la generale configurazione dei giudici nazionali quali *forum* per eccellenza di applicazione ed operatività del diritto dell’Unione<sup>63</sup>. I giudici amministrativi, e in specie il TAR Lazio, sembrano anche per questa via vedere confermato il loro ruolo generale di giudici delle attività e degli interessi economici, dunque, in definitiva di “giudici del mercato”<sup>64</sup>; ciò si realizzerebbe, però, pur sempre nel quadro del rapporto di “leale cooperazione” con gli organi giurisdizionali europei, i quali, alla luce del processo di “europeizzazione” delle procedure e dei meccanismi di regolazione, rimarrebbero dunque gli attori principali del sistema di tutela giurisdizionale nel mercato agroalimentare.

## ABSTRACT

*Con la sentenza n. 6273 del 12 giugno 2014, il TAR Lazio si è pronunciato in materia di vini DOP e IGP, in relazione ad una vicenda avente ad oggetto la procedura di modifica del disciplinare di produzione dei vini IGP "Emilia" e "dell'Emilia".*

*La pronuncia appare significativa sotto due diversi profili. In primo luogo, essa affronta la questione della natura dell'atto interno che conclude la fase nazionale della procedura amministrativa di modifica del disciplinare, pubblicando lo stesso disciplinare e trasmettendolo poi alla Commissione europea per la decisione finale. In secondo luogo, con la decisione qui oggetto di analisi, i giudici amministrativi hanno specificato la portata della previsione derogatoria di cui all'art. 6, par. 4, del Reg. (CE) n. 607/2009, secondo cui i vini IGP potevano (fino al 31 dicembre 2012) essere vinificati "al di là delle immediate vicinanze dell'area geografica delimitata". Ad emergere, in relazione a quest'ultimo profilo, è la più generale questione relativa al legame che deve sussistere tra il prodotto e il territorio in base alla normativa dell'UE sulle DOP e le IGP.*

*On 12 June 2014, with the decision No. 6273, the Administrative Tribunal of Rome (TAR Lazio) had the opportunity to clarify the matter of EU regulation on wines with protected denominations of origin (PDOs) and protected geographical indications (PGIs), particularly in relation to a specific case concerning the procedure for approval of amendments to the product specification of PGI wines "Emilia" and "dell'Emilia".*

*The decision appears to be relevant from two different perspectives. On the one hand, it deals with the question of the qualification of a domestic act which concludes the national phase of the administrative process of an amendment application, by publishing the*

<sup>(61)</sup> Come sottolineato da P. Borghi, *Tutelare la qualità attraverso la quantità (di norme e di informazioni)*, cit., d'altronde, la tutela del legame territorio-qualità con riferimento ai prodotti agricoli e alimentari, in generale, deriva in larga parte da un'applicazione delle relative previsioni normative che sia coerente con gli obiettivi dichiarati dalle stesse, e più in generale con le previsioni e gli obiettivi generali della normativa alimentare

<sup>(62)</sup> S. Amoroso, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, cit., p. 64. Cfr. inoltre F. Albisinni, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 4/2004, p. 201 ss., che parla di «tutelabilità, anche giudiziale del radicamento territoriale della produzione alimentare» e di «via giudiziaria alla localizzazione delle regole ed alla valorizzazione delle identità territoriali».

<sup>(63)</sup> G. Tesauo, *The Effectiveness of Judicial Protection and Co-operation between the Court of Justice and National Courts*, in *Festschrift til Ole Due: Liber Amicorum*, Copenhagen, 1999, p. 355 ss.

<sup>(64)</sup> In quest'ultimo senso, F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il Tar del Lazio, Giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, cit.



*amended product specification and therefore sending it to the European Commission for the final approval. On the other hand, with the decision here analyzed, the Administrative court specified the range of the exceptional provision contained in art. 6, par. 4 of Reg. (EC) n. 607/2009, which allowed (until 31 December*

*2012) for wines with a PGI to be made into wine "beyond the immediate proximity of the demarcated geographical area". As far as this second point is concerned, the more general topic regarding the link between the product and the territory in the EU regulation on PDOs and PGIs comes into play.*

## La sentenza del T.A.R. Lazio

TAR Lazio – sez. II ter – 12 giugno 2014, n. 6273 – Pres. Politi – Est. Caponigro – F.Ili Martini Secondo Luigi S.p.A. ed altri (Avv.ti G. Gallo e F.A.Argenzio) c/ Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Avv.ra dello Stato), Regione Romagna (Avv.ti F.Mastragostino e M.C.Lista), Consorzio Tutela Vini Emilia (Avv.ti F.Albisinni e S.Amososino)

### **Etichettatura transitoria dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia"**

*Per 'indicazione geografica' dei vini si intende che la produzione avviene in detta zona geografica, e purché lo preveda il disciplinare di produzione, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato: a) in una zona nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata; b) in una zona situata nella stessa unità amministrativa limitrofa in conformità alle disposizioni nazionali; c) per le indicazioni geografiche transfrontaliere, oppure se vige un accordo sulle misure di controllo tra due o più Stati membri o tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato in una zona situata nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.*

(Omissis)

FATTO

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con decreto del 31 luglio 2013, ha autorizzato i produttori interessati, ai sensi dell'art. 13 del DM 7 novembre 2012, ad avvalersi delle disposizioni di etichettatura transitoria di cui all'art. 72 del Reg. CE n 607/2009 per i vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia", nei riguardi delle produzioni ottenute in conformità alle modifiche inserite nella proposta di modifica del relativo disciplinare di cui al provvedimento 7 marzo 2013 rispetto al disciplinare da ultimo approvato con il DM 30 novembre 2011.

Il provvedimento del 7 marzo 2013, ai sensi dell'art. 9

DM 7 novembre 2012, ha disposto la pubblicazione sul sito internet del Ministero della proposta di modifica del disciplinare di produzione del vino IGP "Emilia" o "dell'Emilia" ed ha trasmesso alla Commissione UE la richiesta di modifica in questione e la relativa documentazione.

La proposta di modifica prevede all'art. 5 che "la produzione dei vini e dei mosti di uve parzialmente fermentati ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia", l'elaborazione e la presa di spuma delle tipologie frizzante e spumante, così come definita all'art. 6 - comma 1 del Reg. CE n. 607/2009 e successive modificazioni, devono avvenire all'interno del territorio delimitato all'art. 3 del presente disciplinare. E' tuttavia consentito, che tali operazioni, ivi compresa la presa di spuma atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", possano essere effettuate nell'ambito del territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova, Cremona".

Di talché - essendo stata esclusa la deroga di cui al precedente disciplinare a coloro che avessero effettuato le operazioni di vinificazione al di fuori della zona di produzione, tuttavia estendendo la possibilità preclusa alle province di Mantova e Cremona - le aziende ricorrenti hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Sviamento ed eccesso di potere; contraddittorietà; difetto di istruttoria e motivazione; violazione di legge: art. 72 del Reg. CE n. 607/2009 ed art. 13 del D.M. 7 novembre 2012.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, nei provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga proposte dalle ricorrenti, avrebbe escluso che l'atto del 7 marzo 2013 abbia natura di provvedimento amministrativo, affermando la vigenza del solo disciplinare da ultimo consolidato con il DM 30 novembre 2011, per cui sarebbe illegittimo l'impugnato provvedimento del 31 luglio 2013, con cui l'amministrazione, in contrasto con quanto affermato nei precedenti provvedimenti di reiezione delle istanze di deroga, avrebbe finito per attribuire, ad esclusivo vantaggio degli ultimi operatori delle nuove province ricomprese nella zona delimitata, efficacia amministrativa all'atto del 7 marzo 2013.



Il provvedimento impugnato, inoltre, sarebbe stato adottato in pendenza di cinque ricorsi proposti avverso l'atto del 7 marzo 2013 ed avverso i provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga. ...

## DIRITTO

...

2. Nel merito, il ricorso è infondato e va di conseguenza respinto.

Il decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 30 novembre 2011 – concernente l'applicazione dei disciplinari di produzione dei vini DOP e IGP consolidati con le modifiche introdotte per conformare gli stessi alla previsione degli elementi di cui all'articolo 118 quater, par. 2, del Reg. CE n. 1234/2007 e l'approvazione dei relativi fascicoli tecnici ai fini dell'inoltro alla Commissione U.E. ai sensi dell'articolo 118 vicies, par. 2 e 3, del Reg. CE n. 1234/2007 – ha approvato, tra l'altro, il disciplinare di produzione dei vini ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia" che, all'art. 3, prevede come la zona di produzione delle uve per l'ottenimento dei mosti e dei vini atti ad essere designati con la detta indicazione geografica tipica comprenda l'intero territorio amministrativo delle province di Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia e la parte della provincia di Bologna situata alla sinistra del fiume Sillaro e, all'art. 5, commi 2 e 3, dispone che le operazioni di vinificazione devono essere effettuate all'interno della zona di produzione delle uve delimitata all'art. 3, fatta salva la deroga prevista dall'art. 6, comma 4, secondo capoverso, del Reg. CE n. 607/2009 per effettuare la vinificazione al di fuori della predetta zona delimitata fino al 31 dicembre 2012.

L'art. 6, comma 4, secondo capoverso del regolamento (CE) n. 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009 – recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli – stabilisce che, in deroga all'articolo 34, paragrafo 1, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 479/2008, e purché lo preveda il disciplinare di produzione, fino al 31 dicembre 2012 i vini a indicazione geografica protetta possono continuare ad essere vinificati al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.

L'art. 5 del decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 31 luglio 2013 – concernente l'autorizzazione al Consorzio tutela vini "Emilia", con sede in Modena, per consentire l'etichettatura transitoria dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia", ai sensi dell'art. 72 del Reg. CE n. 607/2009 e dell'art. 13 del DM 7 novembre 2012, nei riguardi delle produzioni ottenute in conformità alle

modifiche inserite nella proposta di modifica del relativo disciplinare di cui al provvedimento ministeriale 7 marzo 2013 – dispone che la produzione dei vini e dei mosti di uve parzialmente fermentati ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia", l'elaborazione e la presa di spuma delle tipologie frizzante e spumante, così come definita all'art. 6, comma 1, del Reg. CE n. 607/2009 e successive modificazioni, devono avvenire all'interno del territorio delimitato all'art. 3 del disciplinare (Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza e Reggio Emilia), consentendo, tuttavia, che tali operazioni, ivi compresa la presa di spuma atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", possano essere effettuate nell'ambito del territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova, Cremona.

Le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità dell'azione amministrativa dal fatto che, nei provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali avrebbe escluso che l'atto del 7 marzo 2013 abbia natura di provvedimento amministrativo, affermando la vigenza del solo disciplinare consolidato con il DM 30 novembre 2011, per cui sarebbe illegittimo l'impugnato provvedimento del 31 luglio 2013, con cui il Ministero, in contrasto con quanto in precedenza affermato, avrebbe attribuito, ad esclusivo vantaggio degli ultimi operatori delle nuove province ricomprese nella zona delimitata, efficacia amministrativa all'atto del 7 marzo 2013.

La doglianza è infondata.

Gli atti con cui il Ministero competente ha risposto alle istanze di autorizzazione in deroga delle aziende ricorrenti (per la sola Casa Vinicola Natale Verga Spa non è stata prodotta documentazione al riguardo), che effettuano le operazioni di vinificazione al di fuori della zona geografica delimitata, hanno precisato che il provvedimento ministeriale 7 marzo 2013 non si configura quale provvedimento di approvazione della modifica del disciplinare di produzione della IGP in questione, bensì costituisce un atto amministrativo con il quale si provvede alla formale pubblicazione della proposta di modifica del disciplinare a conclusione della relativa procedura nazionale preliminare e si dispone la trasmissione alla Commissione UE della medesima richiesta per la successiva procedura di esame comunitaria.

Gli atti de quibus hanno evidenziato che il vigente disciplinare di produzione della IGP dei vini "Emilia" o "dell'Emilia" è quello da ultimo consolidato con il DM 30 novembre 2011, per cui il provvedimento del 7 marzo 2013, ivi compresa l'allegata proposta di modifica del disciplinare, non può costituire la base giuridica per presentare e valutare eventuali autorizzazioni derogatorie. Tali atti hanno ancora precisato che l'art. 5 del vigente disciplinare di produzione della IGP dei vini "Emilia" o

“dell’Emilia”, conformemente all’articolo 6 del Reg. CE n. 607/2009, non contempla alcuna disposizione derogatoria per consentire l’espletamento delle operazioni di produzione (ivi compresa la presa di spuma della tipologia “Lambrusco”) al di fuori della zona di produzione delimitata, atteso che, ai sensi della citata norma comunitaria, le eventuali disposizioni derogatorie in questione devono essere espressamente previste nello specifico disciplinare. Il Collegio rileva che nessuna contraddizione può essere individuata nell’azione amministrativa in quanto il Ministero, con l’atto del 7 marzo 2013, ha provveduto a pubblicare sul proprio sito internet la proposta di modifica del disciplinare di produzione del vino IGP “Emilia” e “dell’Emilia”, da ultimo consolidato con DM 30 novembre 2011, nonché a trasmettere alla Commissione UE la richiesta di modifica.

Pertanto, il provvedimento ministeriale del 7 marzo 2013, effettivamente, non si configura quale provvedimento di approvazione della modifica del disciplinare di produzione della IGP, tanto che lo stesso DM 31 luglio 2013, impugnato con il presente ricorso, costituisce un’autorizzazione al Consorzio tutela vini Emilia all’etichettatura transitoria per i vini IGP “Emilia” e “dell’Emilia” e, all’art. 3 del dispositivo, reca la specificazione secondo cui il Ministero e la Regione Emilia Romagna sono esonerati da qualunque responsabilità presente e futura conseguente al mancato accoglimento della domanda di modifica del disciplinare.

Inoltre, ed è questo il punto essenziale della questione - essendo il giudizio amministrativo ormai strutturato come giudizio sul rapporto, volto all’accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio dalla parte ricorrente - l’art. 6, comma 4, del richiamato regolamento comunitario dispone che, in deroga alla norma generale secondo cui per ‘indicazione geografica’ si intende che la produzione avviene in detta zona geografica, e purché lo preveda il disciplinare di produzione, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato: a) in una zona nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata; b) in una zona situata nella stessa unità amministrativa limitrofa in conformità alle

disposizioni nazionali; c) per le indicazioni geografiche transfrontaliere, oppure se vige un accordo sulle misure di controllo tra due o più Stati membri o tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato in una zona situata nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.

La norma comunitaria prevede ancora che, purché lo preveda il disciplinare di produzione, fino al 31 dicembre 2012 i vini ad indicazione geografica protetta possono continuare ad essere vinificati al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.

Di talché, in ragione del descritto corpus normativo, le aziende ricorrenti, dal 1° gennaio 2013, non possono svolgere le operazioni di vinificazione, ivi compresa la presa di spuma, del prodotto IGP in discorso al di fuori della zona di produzione normativamente delimitata.

D’altra parte, nel disciplinare di produzione approvato con DM 30 novembre 2011, la deroga per effettuare la vinificazione al di fuori della zona delimitata era espressamente stabilita sino al 31 dicembre 2012.

L’azione amministrativa contestata, quindi, risulta del tutto coerente con la normativa comunitaria di riferimento.

Né alcun vizio può rilevarsi dall’estensione della zona di produzione al territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona in quanto si tratta di unità amministrative limitrofe o, comunque, di zone nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata e, pertanto, suscettibili di deroga ai sensi dell’art. 6, comma 4, del regolamento CE n. 607/2009.

Va da sé, infine, che la pendenza di cinque ricorsi giurisdizionali proposti avverso l’atto del 7 marzo 2013 ed avverso i provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, in assenza della sospensione dell’efficacia degli atti gravati, non assume alcun rilievo ai fini della legittimità del provvedimento impugnato. ...

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Ter, respinge il ricorso in epigrafe.

(Omissis)