

Dai diritti alle autorizzazioni: breve disamina sul passaggio al nuovo sistema di regolazione dell'impianto dei vigneti

Paolo Tonut

1.- Il capolinea di un sistema ritenuto obsoleto e il dilemma tra riforma e liberalizzazione.

La disciplina fondamentale per la materia rappresentata dal mercato vitivinicolo si rinviene nelle fonti europee, ed in particolare nel Regolamento (UE) n. 1308/2013, dedicato all'organizzazione comune dei mercati agricoli, nonché nei susseguenti provvedimenti normativi adottati dalla Commissione europea e dai legislatori nazionali nelle rispettive sfere di competenza. Con il citato regolamento – collocato, come noto, nel più ampio complesso di atti attraverso i quali è stata riformata la politica agricola comune – il legislatore europeo è intervenuto nei diversi ambiti rilevanti ai fini della regolazione del mercato dei vini, dai programmi e dalle misure di sostegno alle pratiche enologiche, dalle indicazioni di provenienza geografica all'etichettatura e presentazione. Tuttavia, se nei suddetti campi l'intervento riformatore si è rivelato di lieve incidenza, limitandosi all'aggiornamento della precedente normativa o, comunque, a dei correttivi e a delle innovazioni nella sostanza marginali, un tanto non si può affermare per quanto riguarda le disposizioni relative al sistema di controllo e di gestione del potenziale produttivo vitivinicolo. Tale contesto, infatti, è stato interessato dalle novità di maggiore impatto, tanto che il sistema previgente, fondato sul generale divieto di nuovi impianti, seppur attenuato dalla previsione di significative deroghe, è stato abrogato e sostituito dall'introduzione di un nuovo meccanismo imperniato sul conferimento ai produttori di autorizzazioni all'impianto.

Per il modello così istituito è stato disposto un apposito periodo di applicazione, intercorrente tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2030, con la previsione di un bilancio e di una valutazione, da parte della Commissione europea, a metà di tale arco temporale¹. A quasi due anni dalla sua entrata in vigore, pertanto, è possibile procedere ad una ricognizione della nuova disciplina, ripercorrendo le vicissitudini che hanno portato a tali innovazioni, i tratti caratterizzanti, in particolare quelli originali, nonché svolgere un primo bilancio in merito all'adeguamento e alla concreta messa in pratica delle nuove autorizzazioni nell'ordinamento italiano.

Per sistemi di controllo e di gestione del potenziale produttivo vitivinicolo si intendono quegli apparati di norme e di istituti giuridici che nel corso del tempo sono stati destinati alla rilevazione statistica ed alla regolamentazione, nonché al sostegno o al contenimento, delle attività di realizzazione di impianti di viti per la produzione di uva da vino. Il regime giuridico delle produzioni vitivinicole ha subito un'evoluzione ragguardevole, nascendo e consolidandosi all'inizio del secolo scorso come disciplina di diritto interno con determinate finalità², per essere assorbita, a partire dai primi anni Sessanta, dagli interventi normativi promossi e sviluppati dalle Istituzioni europee, a loro volta orientati al raggiungimento di specifici obiettivi di mercato, rivelatisi spesso antitetici rispetto a quelli degli ordinamenti statali. Nei primi decenni del Novecento, infatti, l'approccio dei legislatori nazionali alla materia in esame è stato orientato pressoché esclusivamente all'obiettivo di tutelare le produzioni da avversità di carattere naturale – tra le quali, ad esempio, la grandine e la fillossera – nonché di promuoverne lo sviluppo in termini quantitativi.

Fin dai primi anni del precedente secolo, l'ordinamento italiano ha introdotto una serie di provvedimenti normativi volti a regolamentare, limitare o indirizzare l'attività di coltivazione della vite. Le avversità naturali, di origine climatica, animale e vegetale, hanno rappresentato la principale preoccupazione del legislatore, orientandone così le scel-

(¹) Cfr. l'art. 61 del Regolamento (UE) n. 1308/2013.

(²) Sulla nascita, lo sviluppo e l'evoluzione della legislazione italiana in materia di viticoltura, si veda G. Maccioni, *Il regime giuridico della produzione viticola*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 442 ss.; C. Marescalchi, (voce) *Viticoltura*, in *Noviss. dig. it.*, XX, Torino, 1975, 1030 ss.; Id., (voce) *Vino, vermouth e aperitivi*, in *Noviss. dig. it.*, XX, Torino, 1975, 832 ss.

te nell'intento di salvaguardare ed incrementare la produzione vitivinicola nazionale. La principale urgenza alla quale far fronte per mezzo dei suddetti interventi è stata la propagazione della fillossera, un insetto fitofago originario dell'America settentrionale e diffusosi in Europa nella seconda metà dell'Ottocento³. Le discipline così introdotte hanno disposto la costituzione di consorzi di difesa, tra i proprietari di vigneti, con i compiti di monitorare la diffusione del contagio, accertare le infezioni in atto, costituire vivai per la produzione di viti resistenti agli attacchi dell'insetto nocivo, promuovere la ricostituzione dei vigneti danneggiati con legno resistente e divulgare la conoscenza del problema e le modalità di coltivazione con legno refrattario⁴. Oltre a ciò, le regolamentazioni dei primi decenni del Novecento si sono occupate in maniera significativa della grandine, un'altra avversità naturale – questa volta di origine meteorologica – molto comune e dannosa⁵. Solo a partire dagli anni Trenta si è potuta registrare una primitiva attenzione alle effettive esigenze del

mercato, sia per ciò che riguarda alcuni aspetti qualitativi, sia con riferimento alla necessità di adeguare le produzioni all'effettiva consistenza della domanda⁶. Dall'analisi delle normative emanate in questo periodo, infatti, traspare un primo orientamento del legislatore verso la promozione dell'aumento controllato delle superfici vitate e, così, della crescita gestita della produzione vitivinicola nazionale.

L'assetto normativo così delineatosi è stato nella sostanza confermato fino agli anni Sessanta, momento nel quale è stato possibile registrare una decisa attenzione del legislatore italiano nei confronti degli aspetti qualitativi delle produzioni vitivinicole⁷.

Il vero modello ispiratore della successiva regolamentazione europea è stato, tuttavia, quello introdotto nell'ordinamento francese ad opera del decreto n. 53/977 del 30 settembre 1953, relativo all'organizzazione e al risanamento del mercato del vino e all'orientamento della produzione viticola⁸. Nella

(³) Tale sfida presenta la particolarità di attaccare l'apparato radicale della vite pregiudicandone la funzionalità e potendone causare, quindi, anche la definitiva perdita. La rilevanza del problema della fillossera, all'epoca, è agevolmente comprensibile se si considera che, in ragione della sua rapida diffusione e dell'entità delle perdite causate, si è persino temuta la scomparsa della coltivazione della vite nel nostro Paese e nella vicina area mediterranea. L'intervento del legislatore è stato, quindi, fondamentale, poiché in tale situazione qualsiasi opera o attività singolarmente condotta dai produttori, e priva di un coordinamento e di un controllo, si sarebbe senz'altro rivelata insufficiente.

(⁴) In materia di difesa contro la fillossera, si vedano il testo unico approvato con il regio decreto 17 maggio 1908, n. 291 e il regio decreto 17 maggio 1908, n. 343. Successivamente sono state previste anche misure finanziarie per favorire i coltivatori colpiti dalla fillossera nell'attività di ricostituzione dei vigneti danneggiati o distrutti, in particolare mediante la concessione di mutui a lungo termine. Sull'argomento si veda la legge 26 giugno 1913, n. 786. Successivamente, con il T.U. del 23 agosto 1917, n. 1474, si è provveduto al coordinamento delle diverse normative in materia di difesa dalla fillossera.

(⁵) In materia di difesa contro la grandine, si vedano le leggi 9 giugno 1901, n. 211, e 2 febbraio 1902, n. 34. Anche in questo caso è stata percorsa la via della promozione dei consorzi costituiti dai viticoltori e finalizzati principalmente alla gestione e all'utilizzo delle polveri piriche, dei cannoni e degli altri apparecchi per gli spari contro la grandine.

(⁶) Con l'emanazione della legge 23 marzo 1931, n. 376, che ha introdotto «Disposizioni per la coltivazione di vitigni ibridi produttori diretti», è stata infatti vietata la coltivazione di vitigni ibridi, derivanti dall'incrocio di viti europee e viti americane, nonché la commercializzazione dei vini da questi ottenuti, salvo alcune deroghe specificamente previste con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste. È stato in tal modo proibito l'impianto di viti di determinate varietà, ritenute mediocri, e successivamente è stato introdotto l'obbligo di domandare al competente consorzio per la viticoltura l'autorizzazione all'impianto o alla ricostituzione dei vigneti, così come l'onere di denunciare allo stesso organismo, nei casi previsti, la superficie dei vigneti coltivati a vite (tali disposizioni sono state stabilite con la legge 10 giugno 1937, n. 1266, contenente «Provvedimenti per la viticoltura e la produzione viticola»).

(⁷) Con l'approvazione della legge 2 giugno 1961, n. 454 (il cd. primo piano verde, relativo al quinquennio 1961-1965) sono stati previsti sostegni e prestiti in favore degli imprenditori agricoli con lo scopo di incentivare il miglioramento di varie produzioni, tra le quali le varietà di viti di particolare pregio (art. 14). Tale tendenza è stata confermata dalla legge n. 910/1966 (il cd. secondo piano verde, per il successivo quinquennio 1966-1970), la quale ha disposto l'attribuzione di sussidi per l'impianto di vigneti, con la precisa finalità di tutelare le denominazioni di origine e le produzioni di altre e diverse regioni a specifica vocazione vitivinicola, in particolare le zone collinari (art. 15).

(⁸) Cfr. *il décret n. 53-977 du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation et l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole*, pubblicato sul *Journal Officiel de la République Française* del 1 ottobre 1953, 8640 ss. Si veda, sull'argomento, M. Geninet, *Du droit de planter la vigne*, in *Revue de droit rural*, 1991, 1, 3 ss. e J. M. Bahans e M. Menjucq, *Droit de la vigne et du vin. Aspects juridiques du marché vitivinicole*, Parigi, 2010.

prima metà del Novecento, anche il legislatore d'oltralpe si è trovato a fronteggiare la crisi del settore dovuta alla diffusione della fillossera, la quale aveva pregiudicato ampie quote della produzione vitivinicola nazionale e, al contempo, favorito la diffusione di prodotti qualitativamente mediocri, ottenuti nel tentativo di compensare le perdite e riconquistare il più velocemente possibile il mercato, ovvero di occupare gli spazi lasciati momentaneamente liberi dai produttori vittime dell'infezione fillosserica. Oltre a questo, all'epoca hanno iniziato a propagarsi numerosi casi di frodi, in particolare con l'immissione in commercio di prodotti di poco pregio o provenienti da regioni meno rinomate e presentati come autentici⁹.

Superata la fase dell'emergenza, con il ripristino dei vigneti andati perduti e il progressivo nuovo consolidamento della produzione, i viticoltori francesi si sono trovati dinnanzi ad una nuova disagiata situazione. La produzione delle zone tradizionalmente vocate era tornata ai livelli precedenti la crisi della fillossera, ma nel frattempo la coltivazione della vite si era diffusa capillarmente in nuove aree e, anche a livello europeo, si registrava un incremento dell'offerta di vini sul mercato, dando così origine alla nota situazione generale di eccedenza produttiva.

Gli obiettivi che il legislatore francese ha inteso perseguire con il decreto n. 977/1953 sono stati, perciò, la "cancellazione dei vini di cattiva qualità", "la riduzione e il miglioramento del vigneto" e la creazione di un'amministrazione semplice ed efficace¹⁰. Il provvedimento suddetto, infatti, ha disposto la creazione di strumenti conoscitivi, quali il catasto

viticolo e le dichiarazioni di piantatura, nonché l'introduzione di meccanismi idonei a perseguire la progressiva diminuzione del potenziale produttivo. E' stata prevista la possibilità di realizzare vigneti solo previa disponibilità di un diritto di impianto o di un diritto di reimpianto e sono state previste indennità per gli agricoltori che avessero rinunciato al loro diritto, insieme a premi per coloro che avessero convertito le loro superfici a colture diverse da quella viticola¹¹.

Soltanto con l'entrata in funzione delle Istituzioni dell'allora Comunità economica europea è giunto al pettine il nodo della situazione di grave e permanente eccedenza produttiva nella quale versava il mercato europeo dei prodotti vitivinicoli. Da quel momento i Paesi membri e le Istituzioni comunitarie hanno intrapreso un percorso volto a porre rimedio a un tale disequilibrio, adottando, in una prima fase, una serie di misure deboli e scarsamente invasive – tra le quali l'eliminazione degli aiuti per i nuovi impianti – che, tuttavia, si sono rivelate ben presto inadeguate. A metà degli anni Settanta, infatti, apparirà improrogabile la necessità di intervenire con maggiore determinazione in un contesto che si stava aggravando e avrebbe potuto condurre il settore verso una crisi da eccedenza produttiva senza precedenti¹².

In una prima fase, il legislatore europeo ha inteso predisporre una serie di strumenti che consentissero di fornire un quadro, per quanto possibile dettagliato, della situazione del comparto vitivinicolo. Tale è stata infatti, la *ratio* del Regolamento (CEE) n. 24/1962, il quale ha introdotto e disciplinato alcuni istituti fondamentali come il catasto viticolo, le

(⁹) Casi emblematici hanno riguardato, ad esempio, i vini falsamente spacciati come provenienti dalle regioni della Borgogna, di Bordeaux, del Cognac o della Champagne. Fin dal 1905, l'ordinamento francese ha così iniziato a predisporre degli strumenti finalizzati a tutelare le produzioni di qualità nei confronti di comportamenti fraudolenti (cfr. la legge francese del 1° agosto 1905, *sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles*, pubblicata sul *Journal Officiel de la République Française* del 5 agosto 1905, 4813 ss.). Questa disciplina di base è stata successivamente modificata e integrata, sino a giungere ad una normativa articolata ed evoluta in materia di protezione dei prodotti di qualità, con particolare riferimento alla tutela delle indicazioni di provenienza geografica.

(¹⁰) Il governo francese è stato tra i primi a prendere coscienza del problema della situazione di surplus produttivo nel quale versava il mercato vitivinicolo, e ad affrontarlo anticipando l'adozione di misure che, negli anni successivi, sarebbero state introdotte, con gli adattamenti ritenuti opportuni, anche dalle Istituzioni europee.

(¹¹) I diritti di reimpianto, peraltro, erano configurati come incredibili ed utilizzabili soltanto sulla superficie interessata dal precedente impianto.

(¹²) Si veda F. Albisinni, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario. Volume primo: Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, 347 ss.

dichiarazioni di giacenza e quelle di produzione¹³. Il passaggio successivo è stato rappresentato dall'emanazione del Regolamento (CEE) n. 816/1970 sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, il quale ha dedicato il titolo III alle norme relative alla produzione e al controllo dello sviluppo degli impianti.

La misura di maggior rilievo è stata rappresentata dalla previsione di un divieto di concessione di aiuti per i nuovi impianti di viti e per i reimpianti, quando questi avessero generato una crescita produttiva eccessiva rispetto alle esigenze di razionalizzazione del vigneto e non avessero garantito il miglioramento qualitativo delle produzioni¹⁴.

Nel corso del quinquennio successivo, ciò nonostante, è emersa in sede europea, con sempre maggiore chiarezza, la necessità di un intervento più deciso sul mercato dei vini, con l'intento di controllare e circoscrivere i disequilibri che si andavano accentuando a causa di una produzione eccessiva e non sempre qualitativamente apprezzabile. Le previsioni per gli anni successivi, elaborate dalla Commissione, fornivano ulteriori motivi di preoccupazione, tanto da far ritenere la situazione pericolosa per il buon funzionamento dell'organizzazione comune di mercato del settore.

Con il Regolamento (CEE) n. 1162/1976 è stato così disposto il divieto di procedere a nuovi impianti di viti sui territori degli Stati membri¹⁵. Si è trattato di un divieto concepito come provvisorio e relativo. Provvisorio in quanto avrebbe dovuto rimanere in vigore per il biennio 1976/1978 – anche se, con una lunga serie di proroghe è stato mantenuto sino al 31 dicembre 2015 – e relativo in quanto fin dall'introduzione sono state previste delle deroghe, poi via via ampliate nel corso degli anni. In applicazione delle suddette dispense è stato possibile, ad esempio, realizzare impianti di viti per la produzione di vini di qualità prodotti in regioni determinate (i cd. VQPRD), impiantare vitigni in esecuzione dei piani di sviluppo delle aziende agricole ai sensi della Direttiva 72/159/CEE e, soprattutto, mettere a dimora impianti sulla base di un diritto di reimpianto, riconosciuto in seguito ad un precedente estirpo per una superficie equivalente a quella espantata, e suscettibile di trasferimento ad altre aziende¹⁶. Come già evidenziato, il descritto meccanismo è rimasto in vigore sino alla fine del 2015¹⁷ ed è stato da ultimo disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1234/2007, all'interno del quale sono confluite le disposizioni del Regolamento (CE) n. 479/2008, l'ultimo specificamente dedicato all'organizzazione

(¹³) Con il medesimo regolamento, peraltro, sono state anche gettate le basi per il successivo sviluppo di una politica di qualità per i prodotti vitivinicoli. In particolare, è stato assegnato al Consiglio il compito di stabilire una regolamentazione comunitaria dei vini di qualità prodotti in regioni determinate. Negli sviluppi successivi, i due ambiti rappresentati rispettivamente dalla disciplina del mercato vitivinicolo e da quella per i vini di qualità sono sempre stati regolamentati separatamente, con l'emanazione di regolamenti distinti, fino alla riforma della OCM vino del 1999. A partire dal Regolamento (CE) n. 1493/1999, infatti, i due contesti sono stati disciplinati unitariamente.

(¹⁴) Il regolamento, inoltre, ha disposto che chiunque avesse inteso procedere ad un impianto o reimpianto, nella campagna viticola successiva, sarebbe stato tenuto a notificarlo entro il 1° settembre di ogni anno agli organi della pubblica amministrazione nazionale competenti. Questi ultimi avrebbero trasmesso alla Commissione europea – entro il 1° novembre – il piano nazionale degli impianti previsti sul loro territorio e questa, a sua volta, avrebbe presentato entro il 31 dicembre al Consiglio una relazione avente ad oggetto gli effetti sul mercato delle piantagioni. Il Consiglio avrebbe così potuto adottare i provvedimenti necessari per evitare la formazione di eccedenze strutturali.

(¹⁵) Con il Regolamento (CEE) n. 1163/1976, immediatamente successivo, è stato allo stesso tempo introdotto un aiuto in favore dei conduttori di vigneti che avessero accettato di riconvertire le rispettive superfici vitate in altre destinazioni colturali. Con il Regolamento (CEE) n. 456/1980 del Consiglio, del 18 febbraio 1980, riguardante i premi di abbandono temporaneo e di abbandono definitivo di talune superfici vitate, nonché i premi di rinuncia al reimpianto, tali forme di incentivazione sono state riproposte. A tale provvedimento hanno fatto seguito i regolamenti (CEE) n. 776/1985 e 777/1985.

(¹⁶) Negli anni successivi, il divieto di nuovi impianti è stato prorogato sistematicamente ad ogni scadenza, confermando comunque l'impianto iniziale della disciplina con la previsione del divieto di procedere alla messa a dimora di nuovi vigneti, i quali potevano essere autorizzati dagli Stati membri straordinariamente e compatibilmente con i requisiti e le limitazioni previste; il reimpianto poteva avere luogo solo nel caso in cui il soggetto interessato avesse potuto esercitare un diritto all'esito di un proprio precedente espianto, o in seguito all'acquisto del diritto stesso da altro soggetto. Si veda F. Albisinni, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario. Volume primo: Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, cit., 347 ss.

(¹⁷) Il modello è stato confermato sia dal Regolamento (CEE) n. 822/1987, sia dal regolamento (CE) n. 1493/1999, entrambi dedicati alla disciplina dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

comune del mercato vitivinicolo¹⁸.

La riforma del 2008, peraltro, è stata dettata da una serie di necessità, legate in particolare agli effetti dell'allargamento dell'Unione ad altri Stati europei, alle dinamiche del mercato interno ed internazionale e ad altri propositi, anche di natura sociale ed ambientale¹⁹. E' stata ribadita, in modo analogo alla disciplina precedente, la possibilità per gli Stati membri di concedere diritti per nuovi impianti nei casi espressamente previsti: per impianti da realizzarsi nell'ambito di misure di ricomposizione fondiaria o di espropriazione, per scopi di sperimentazione, per la coltura di piante madri per marze e per il consumo familiare. E' stata prevista nuovamente, inoltre, la possibilità di riconoscere diritti di reimpianto ai produttori che abbiano estirpato una superficie vitata²⁰.

Gli Stati membri hanno potuto disciplinare la trasferibilità dei diritti di reimpianto ad altra azienda nei casi di trasferimento contestuale di una parte della stessa azienda alienante o nel caso in cui l'azienda acquirente intenda destinare le superfici alla produzione di vini a DOP, di vini a IGP o alla coltura di piante madri per marze. Anche quest'ultima disposizione ha ribadito il *favor* per la produzione di vini di qualità. Al contempo, con il Regolamento (CE) n. 479/2008 si è tentato di perseguire l'ulteriore fine di

arginare l'aggravarsi della situazione di eccedenza produttiva dovuta alle violazioni del divieto di nuovi impianti, attraverso l'adeguamento del regime previsto per gli impianti illegali²¹. Si ricorda, infine, la previsione di un premio per l'estirpazione, ottenibile dagli interessati fino alla campagna viticola 2010/2011 e subordinato ad una serie di condizioni fissate dal regolamento, tra le quali il non aver beneficiato di altre forme di sostegno nelle campagne precedenti, la legittimità dell'impianto da estirpare ed una dimensione del terreno non inferiore a 0,1 ha²².

Ma l'aspetto di maggiore novità apportato dalla OCM vino del 2008, in materia di potenziale produttivo viticolo, è stato costituito da un mutamento di prospettiva: dopo diversi decenni di conferme e proroghe – che avevano portato a ritenere il divieto di nuovi impianti come una misura consolidata e definitiva, seppur da rinnovare ad ogni scadenza – si è passati a considerare l'ostacolo che tale provvedimento ha rappresentato negli anni per i produttori, soprattutto per quelli in fase di sviluppo e affermazione e pronti, perciò, a cogliere le opportunità offerte dal favorevole andamento del mercato²³. Rilevato il benefico effetto generato dal divieto di nuovi impianti nel contrasto alle eccedenze produttive nel settore, il legislatore europeo ha tuttavia preso atto

(18) Ad opera del Regolamento (CE) n. 491/2009, il Regolamento (CE) n. 479/2008 è stato abrogato, mentre il suo contenuto è stato ricollocato all'interno del Regolamento (CE) n. 1234/2007, in materia di OCM unica.

(19) Si veda F. Albisinni (a cura di), *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del convegno Roma, 23-24 novembre 2007, Milano, 2008; A. Germanò, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 532 ss.; S. Masini, *Considerazioni sul percorso di riforma dell'Organizzazione comune del mercato vitivinicolo*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2008, 379 ss.

(20) Cfr. l'articolo 85 decies del Regolamento (CE) n. 1234/2007.

(21) Cfr. i *considerando* dal n. 53 al n. 57 del Regolamento (CE) n. 479/2008. Si è distinto, quindi, tra superfici impiantate dopo il 31 agosto 1998 e superfici impiantate anteriormente a tale data (cfr. gli articoli 85 bis e ss. del Regolamento (CE) n. 1234/2007). Nelle ipotesi del primo tipo è stato introdotto l'obbligo di estirpazione a spese del produttore, nonché la distillazione come unico possibile sbocco sul mercato per i prodotti derivati dalle superfici abusive. E' stato delegato agli Stati membri il compito di predisporre ulteriori sanzioni proporzionate alla gravità delle infrazioni, nel caso di inadempimento del suddetto onere di estirpazione. Nei casi di impianti illegali anteriori al 1° settembre 1998 è stata ammessa, al contrario, la regolarizzazione entro il 31 dicembre 2009, dietro corresponsione di una tassa fissata dagli Stati membri. Sino alla regolarizzazione di tali impianti, anche i prodotti da essi derivati avrebbero potuto essere destinati unicamente alle distillerie. Alla disciplina degli impianti illegali sono stati dedicati, inoltre, gli articoli 55 e seguenti del Regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione, del 27 giugno 2008, recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo. Tale regolamento, da ultimo, è stato modificato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1991 della Commissione, del 5 novembre 2015.

(22) Cfr. gli articoli 85 sexdecies e ss. del reg. ult. cit.

(23) Il *considerando* n. 58 del Regolamento (CE) n. 479/2008 afferma chiaramente che «*Se il divieto provvisorio di nuovi impianti ha inciso in una certa misura sull'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato del vino, nello stesso tempo ha però ostacolato i produttori competitivi che desiderano rispondere in maniera flessibile all'aumento della domanda*». Si veda F. Albisinni, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario. Volume primo: Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, cit., 347 ss.

di quanto tale misura abbia rappresentato per le imprese vitivinicole un vero e proprio freno, impedendo, in sostanza, una reazione tempestiva ai mutamenti del mercato, in particolare modo nei momenti di crescita della domanda. Ciò nonostante, poiché il mercato non aveva ancora raggiunto una situazione stabile di equilibrio, è stato ritenuto opportuno mantenere in vigore il divieto di nuovi impianti sino al 31 dicembre 2015, «*data a partire dalla quale, tuttavia, dovrebbe essere levato definitivamente [...]»*²⁴.

Le ragioni che hanno portato la Commissione europea a formulare tale proposta risiedono anche in una valutazione di livello mondiale del mercato vitivinicolo: a fronte di produzioni extraeuropee sempre più in espansione (ad esempio con riferimento agli Stati Uniti e all'Australia, ma anche, in un'ottica futura, alla Cina e al continente africano), l'Unione europea è l'unica il cui ordinamento abbia stabilito limiti così incisivi alla realizzazione di nuovi vigneti e, di conseguenza, alla produzione di vini.

Negli ultimi anni si è discusso a lungo su quale potesse essere la soluzione più conveniente, registrando tuttavia abbondanti dubbi e perplessità, negli ambienti della viticoltura, in merito all'idea di passare da un sistema energeticamente gestito e regolato per più di trent'anni, ad uno totalmente rimesso alle dinamiche del libero mercato e della concorrenza. Ciò avrebbe significato, a ben vedere, che dal momento della liberalizzazione – ipotizzata, proposta e sostenuta dalla Commissione a partire dal 1° gennaio 2016 – chiunque avesse desiderato realizzare dei vigneti avrebbe soltanto dovuto procurarsi la disponibilità di un terreno, senza la necessità di ottenere alcuna autorizzazione da organismi pubblici, né dover rispettare alcun limite, ad eccezione, eventualmente, dei disciplinari di produzione

per l'ottenimento delle certificazioni sull'origine geografica. La contrarietà a questa prospettiva era stata apertamente manifestata anche a livello politico, in particolare da esponenti dei governi e dei parlamenti tedesco, francese e italiano, ottenendo così il superamento della proposta e l'avvio verso un sistema parzialmente diverso di controllo e gestione del potenziale produttivo²⁵.

2.- *La disciplina delle autorizzazioni all'impianto: un modello davvero innovativo e risolutivo?*

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, con il relativo impatto sul settore dell'agricoltura, ed ai lunghi negoziati intercorsi a livello politico, è stato raggiunto l'accordo su un testo approvato con il già citato regolamento (UE) n. 1308/2013. La nuova regolamentazione è stata fondata sui presupposti del superamento della situazione di disequilibrio nella quale versava il mercato dei prodotti vitivinicoli e dell'incremento della competitività del settore²⁶. I dati registrati, infatti, hanno rivelato nel corso degli ultimi anni una progressiva e notevole diminuzione delle aree coltivate a vite nel territorio dell'Unione europea, nonché il contestuale ritiro dal mercato dei soggetti meno capaci di affrontare la competizione concorrenziale.

Tali fattori hanno permesso alle Istituzioni europee – anche in funzione dell'aumento della domanda extraeuropea – di orientarsi verso un sistema che consentisse un progressivo aumento dell'offerta vitivinicola, purché adeguatamente gestito e coordinato, in modo tale da evitare il ripresentarsi di una situazione di eccedenza produttiva²⁷. Il nuovo regolamento sull'OCM unica prevede, come già anticipato, un nuovo regime, basato su un sistema di

⁽²⁴⁾ Nel *considerando* n. 59 del reg. ult. cit. il legislatore ha preso le mosse dal presupposto che l'equilibrio di mercato non è ancora stato raggiunto e che tali tipologie di misure necessitano di un lasso di tempo adeguato per poter portare a dei risultati apprezzabili. Per tali ragioni è stato ritenuto opportuno il mantenimento del regime di divieto di nuovi impianti fino al 31 dicembre 2015, con la previsione di un'eventuale proroga ulteriore del divieto rimessa alla scelta degli Stati membri.

⁽²⁵⁾ Sui possibili rischi di una completa liberalizzazione degli impianti si veda R. Ricci Curbastro, *I punti di forza del vino europeo di fronte alla globalizzazione*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2007, 29 ss. L'A. prospetta rischi di destabilizzazione dell'economia in molte delle zone europee a vocazione vitivinicola, affermando, in particolare, che «*la liberalizzazione degli impianti avrebbe delle conseguenze drammatiche nel settore dei vini a denominazione d'origine: sovrapproduzione, crollo dei prezzi, perdita di impieghi, perdita del valore patrimoniale dei terreni, rimessa in discussione degli sforzi qualitativi e delocalizzazione [...]»*.

⁽²⁶⁾ Cfr. il *considerando* n. 54 del Regolamento (UE) n. 1308/2013.

⁽²⁷⁾ Cfr. il *considerando* n. 55 del reg. ult. cit.

autorizzazioni per gli impianti viticoli da applicarsi a partire dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2030²⁸, fissando sin d'ora un riesame intermedio affidato alla Commissione europea²⁹.

La disciplina in parola è stata inserita nella parte seconda del Regolamento (UE) n. 1308/2013, dedicata al mercato interno, ed in particolare nel capo III del titolo I, quest'ultimo denominato «*Intervento sul mercato*»³⁰. Con il Regolamento delegato (UE) n. 2015/560, la Commissione europea ha successivamente integrato e precisato la disciplina suddetta³¹, secondo quanto previsto e consentito dall'articolo 69 del medesimo Regolamento (UE) n. 1308/2013. Con il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561, inoltre, la stessa Commissione ha provveduto a definire gli aspetti procedurali³², stabilendo a livello dell'Unione le norme relative alle fasi della procedura che gli Stati membri devono seguire per garantire il funzionamento del sistema delle autorizzazioni all'impianto. Appare utile sottolineare che la Commissione europea ha provveduto di recente ad elaborare una proposta di regolamento delegato³³ e una proposta di regolamento di esecuzione³⁴, i quali, una volta approvati, andranno a sostituire,

integrandoli, i citati Regolamenti n. 560 e 561 del 2015. Tali proposte risultano interessanti anche dal punto di vista sistematico. Il loro contenuto, infatti, non si limiterebbe alla materia delle autorizzazioni all'impianto, raccogliendo bensì anche le norme in tema di schedario viticolo, certificazioni, documenti di accompagnamento per il trasporto, registri dei prodotti vitivinicoli, dichiarazioni obbligatorie, comunicazioni, controlli e sanzioni. I due regolamenti, pertanto, si porrebbero come provvedimenti di più ampia portata, in un'ottica di semplificazione e armonizzazione della disciplina del settore.

L'attribuzione alla Commissione del potere di adottare atti delegati e atti di esecuzione rappresenta una costante nella regolazione del mercato vitivinicolo, così come nella disciplina di altri ambiti. Essa costituisce infatti, da un punto di vista più generale, uno dei temi innovativi più rilevanti, per ciò che concerne l'assetto istituzionale dell'Unione, tra quelli introdotti con il Trattato di Lisbona³⁵.

Il nuovo sistema di autorizzazioni, giova previa-mente precisare, non opera in quegli Stati membri nei quali al 31 dicembre 2007 non si applicava il regime transitorio dei diritti di impianto disciplinato dal

(²⁸) Si vedano, in generale, E. M. Appiano, *Le riforme del 2013 alla OCM vino*, in *Contr. e impr./Europa*, 2014, 1, 451 ss. e A. Germanò, *Sull'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola (zucchero, latte, vino)*, in A. Germanò e G. Strambi, *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC – Atti dei Seminari (Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014)*, Milano, 2014, 157 ss.

(²⁹) Cfr. l'articolo 61 del reg. ult. cit. L'articolo 230, paragrafo 1, del medesimo regolamento, inoltre, nel disporre l'abrogazione del precedente Regolamento (CE) n. 1234/2007, specifica che continua comunque ad applicarsi fino al 31 dicembre 2015 il regime transitorio sui diritti di impianto dei vigneti ivi previsto e disciplinato.

(³⁰) Il capo III, intitolato «*Sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli*», è a sua volta diviso in due sezioni, dedicate rispettivamente alla gestione ed al controllo del sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli.

(³¹) Regolamento delegato (UE) n. 2015/560 della Commissione, del 15 dicembre 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli.

(³²) Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione, del 7 aprile 2015, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli.

(³³) Si veda la proposta di regolamento delegato Ref. Ares(2017)4661666 del 25 settembre 2017.

(³⁴) Si veda la proposta di regolamento di esecuzione Ref. Ares(2017)4664064 del 25 settembre 2017.

(³⁵) La Commissione svolge, così, un ruolo essenziale nell'ambito del procedimento di regolazione del settore agrario, non solo nella fase dell'iniziativa, ma anche per ciò che riguarda l'emanazione successiva di atti delegati e di atti di esecuzione. Tali provvedimenti, i quali rispondono all'esigenza di completare, adattare e rendere così applicabili le fonti generali, contribuiscono a definire il ruolo della Commissione e, di conseguenza, a incidere sull'equilibrio tra le Istituzioni europee con riferimento alle rispettive competenze. Si veda, sull'argomento, F. Albisinni, *Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2011, I, 604 ss.; R. Baratta, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 293 ss.; Id., *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 565 ss.; L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2010, 3 ss.; F. Gencarelli, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2010, 734 ss.; G. Peroni, *La nuova procedura di adozione degli atti agrari dopo «Lisbona»: verso una nuova governance in materia di politica agricola comune?*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 463 ss.

Regolamento (CE) n. 1234/2007³⁶. Agli Stati membri in cui, al contrario, si applicava il suddetto regime al 31 dicembre 2007, ma le cui superfici vitate attuali non sono superiori a 10 mila ettari, è consentito di non dare attuazione al nuovo sistema di autorizzazioni³⁷.

Dal 1 gennaio 2016, quindi, l'impianto o il reimpianto di varietà di viti per uve da vino è ammesso soltanto previo rilascio di un'autorizzazione da parte degli Stati membri e su istanza dei produttori interessati, nel rispetto di parametri di ammissibilità oggettivi e non discriminatori³⁸.

Una prima caratteristica delle autorizzazioni per gli impianti viticoli consiste nella gratuità del loro rilascio per i richiedenti. L'articolo 62, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1308/2013, infatti, prevede espressamente che «*tale autorizzazione è concessa senza costi a carico dei produttori*».

Un'ulteriore peculiarità delle autorizzazioni è rappresentata dalla validità limitata ad un periodo di tempo di tre anni, decorrenti dalla data del rilascio, in modo tale da indurre i produttori autorizzati ad un rapido e diretto impiego attraverso la realizzazione di un impianto viticolo³⁹.

Il regolamento, peraltro, ha previsto la soggezione ad una sanzione amministrativa per i produttori i quali, ottenuta senza spesa alcuna l'autorizzazione ad impiantare, non abbiano poi effettivamente proceduto alla messa a dimora del vigneto nel termine suindicato. A tal fine, è stato previsto un rinvio agli Stati membri per la fissazione e l'applicazione di sanzioni amministrative che siano proporzionate, efficaci e dissuasive, fatti salvi i casi di lieve entità dell'inadempienza o le altre ipotesi di esclusione previsti dalle norme vigenti⁴⁰.

La *ratio* di una siffatta previsione risiede evidentemente nella necessità di evitare, o quantomeno scoraggiare, la presentazione di richieste volte a realizzare speculazioni o miranti all'accaparramento pretestuoso di autorizzazioni, non sorretto cioè da una effettiva intenzione, da parte del produttore, di adibire nuove superfici alla coltivazione della vite. Un simile modo di agire, infatti, si rivelerebbe molto dannoso, poiché, come sarà illustrato nel prosieguo, agli Stati membri è stato imposto un preciso limite, da definire su base annua, relativamente alla quantità di nuove superfici autorizzabili. Le autorizzazioni non utilizzate, pertanto, oltre a comportare la perdita di quella superficie di vigneto per lo Stato membro interessato, andrebbero con ogni probabilità ad impedire nel contempo l'impianto ad altri produttori realmente intenzionati ed inciderebbero negativamente sull'ammontare della superficie autorizzabile nell'annata successiva.

L'articolo 62, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1308/2013 ha mantenuto, sulla scia di quanto previsto dalla regolamentazione precedente, l'inapplicabilità del sistema delle autorizzazioni per alcune tipologie di impianti specificamente individuati. Non necessitano di essere previamente autorizzati, di conseguenza, gli impianti o reimpianti su superfici destinate alla sperimentazione o alla coltura di piante madri per marze, quelli su superfici le cui produzioni sono destinate esclusivamente al consumo familiare del produttore e quelli, infine, su superfici da reimpiantare all'esito di misure di esproprio per motivi di pubblica utilità a norma del diritto interno. Appare evidente, sul punto, la continuità rispetto alla disciplina previgente, con la conferma di una categoria di ipotesi non soggette alle limitazioni pre-

⁽³⁶⁾ Cfr. gli articoli 85 bis e seguenti del Regolamento (CE) 1234/2007.

⁽³⁷⁾ Alla norma de minimis è dedicato l'articolo 67 del Regolamento (UE) n. 1308/2013.

⁽³⁸⁾ Cfr. l'articolo 62 del Regolamento (UE) n. 1308/2013. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione, gli Stati membri stabiliscono il periodo di presentazione delle domande, il quale deve avere inizio non oltre il 1° maggio e la sua durata non può essere inferiore ad un mese.

⁽³⁹⁾ Cfr. il *considerando* n. 56 e l'articolo 62, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1308/2013.

⁽⁴⁰⁾ Il rinvio agli Stati membri per la previsione di sanzioni amministrative nei casi di mancato utilizzo delle autorizzazioni entro il termine triennale deriva dal combinato disposto delle norme previste dall'articolo 62, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1308/2013 e dall'articolo 89, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013, dedicato al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune (cd. regolamento orizzontale). Tale ultima disposizione, inoltre, esclude l'applicazione di sanzioni sia nell'ipotesi di scarsa entità dell'inadempienza, sia nei casi previsti dall'articolo 64, paragrafo 2, del medesimo regolamento, tra i quali rientrano le inadempienze dovute a cause di forza maggiore, a errori palesi, a errori dell'autorità pubblica, oltre che le inadempienze per le quali l'interessato sia in grado di dimostrare in modo soddisfacente all'autorità competente di non essere responsabile.

viste dal regime di contingentamento⁴¹.

Il compito di concedere le autorizzazioni per i nuovi impianti, attribuito agli Stati membri, è stato regolamentato e delimitato sulla base di un meccanismo definito “di salvaguardia”, disciplinato dall'articolo 63 del Regolamento OCM. La norma consente alle autorità nazionali competenti di autorizzare ogni anno nuovi impianti per un'estensione pari all'1% della superficie complessiva già coltivata a vite sul territorio dello Stato membro, come risultante dai dati al 31 luglio dell'anno precedente.

Agli Stati membri, tuttavia, è stata riconosciuta la possibilità di concedere ai produttori nazionali autorizzazioni per una superficie inferiore alla percentuale dell'1% suddetta, così come è stata prevista l'opzione di limitare la concessione delle autorizzazioni, in ambito regionale, nelle zone di produzione di vini a denominazione di origine protetta, a indicazione geografica protetta e anche per aree prive di indicazioni geografiche. Tali provvedimenti restrittivi, ammessi nell'ottica di consentire una crescita ordinata e controllata del numero di impianti, devono comunque rispondere ad almeno una delle due esigenze previste dalla norma in esame. Le limitazioni sono così giustificabili, in primo luogo, qualora siano orientate a scongiurare il pericolo di una situazione di eccedenza produttiva nel mercato vitivinicolo, senza però prevedere riduzioni più gravose di

quanto sia necessario per soddisfare tale necessità. E' richiesto, pertanto, il rispetto di un criterio di proporzionalità tra la misura limitativa adottata a livello nazionale e l'esigenza di evitare il rischio di un'offerta esorbitante, in modo tale da non risultare inutilmente penalizzante per i produttori locali, anche nel confronto con gli altri viticoltori europei. In secondo luogo, le limitazioni nazionali sono consentite qualora finalizzate a eludere il rischio di una consistente svalutazione di una specifica denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta. Gli Stati membri che decidono di mettere a disposizione delle imprese una superficie inferiore a quella concedibile devono, in ogni caso, motivare tali misure, pubblicarle e notificarle senza ritardo alla Commissione europea⁴².

Ai sensi dell'articolo 65 del Regolamento (UE) n. 1308/2013, è consentito agli Stati membri che intendono applicare le limitazioni sopra descritte di considerare le eventuali raccomandazioni presentate dalle organizzazioni professionali di settore riconosciute o da gruppi di produttori interessati. E' interessante sottolineare, ad ogni modo, il riconoscimento agli Stati membri di un primo significativo potere di scelta nell'attuazione delle misure europee. Nella disciplina in esame è possibile rilevare con frequenza il coinvolgimento dei legislatori nazionali, spesso in ambiti di notevole incidenza

(⁴¹) Il Regolamento delegato (UE) n. 2015/560 della Commissione ha definito, in proposito, le condizioni da rispettare per poter usufruire delle summenzionate esenzioni (articolo 1). Con riferimento all'esenzione concessa per scopi di sperimentazione e per la coltura di piante madri per marze è richiesta una preventiva notifica alle autorità nazionali competenti, comprensiva di tutte le informazioni in merito all'impianto e, in particolare, del periodo nel corso del quale avverranno le sperimentazioni o le colture di piante madri per marze. Al termine di tale periodo, eventualmente prorogato nei casi di necessità, è ammessa la possibilità di richiedere all'autorità competente l'autorizzazione a commercializzare i prodotti ottenuti. Lo Stato membro può concedere la commercializzazione nel caso in cui non vi siano rischi di turbativa del mercato. Se non è autorizzata l'immissione sul mercato dei prodotti vitivinicoli ottenuti, l'impianto è destinato all'estirpazione a spese del produttore. In merito alla seconda ipotesi di esenzione – prevista per le superfici i cui prodotti vitivinicoli siano destinati esclusivamente al consumo familiare del viticoltore – la Commissione ha stabilito due condizioni. In primo luogo la superficie in questione non può avere dimensioni superiori a 0,1 ettari e, in secondo luogo, il viticoltore non deve essere un produttore di vini o altri prodotti vitivinicoli con finalità commerciali. È previsto che gli Stati membri possano equiparare alla famiglia del viticoltore talune organizzazioni, purché queste non esercitino attività commerciali. Riguardo al reimpianto conseguente ad un esproprio per pubblica utilità, è stato disposto che la perdita di un impianto in seguito a misure di esproprio attribuisce al produttore il diritto a impiantare una nuova superficie, ma questa non può superare, in termini di coltura pura, il 105% della superficie persa. In caso di estirpazione di una superficie destinata alla sperimentazione, alla coltura di piante madri per marze o al consumo familiare del viticoltore, non è ammesso l'ottenimento di un'autorizzazione all'impianto. L'autorizzazione è rilasciata, al contrario, nel caso di estirpazione dovuta ad espropriazione per pubblica utilità.

(⁴²) Ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione, gli Stati membri che intendono avvalersi della possibilità di limitare ulteriormente le superfici per nuovi impianti sono tenuti a pubblicare le relative decisioni e motivazioni entro il 1° marzo di ogni anno. L'articolo 4 del medesimo regolamento dispone che, in mancanza della prescritta pubblicità, la superficie messa a disposizione in quell'anno per i nuovi impianti sarà pari all'1% della superficie vitata totale di quello Stato membro, senza ulteriori limitazioni.

concreta. Tale modo di operare, peraltro, rappresenta ormai una tendenza generale, consolidatasi nel corso delle ultime tornate di riforma della politica agricola comune.

L'articolo 64 del regolamento sull'OCM ha stabilito che le richieste di autorizzazione sono accolte integralmente se, in relazione all'anno di riferimento, non superano la superficie concedibile nello Stato membro⁴³. Il legislatore europeo, inoltre, ha disciplinato l'ipotesi di una richiesta annuale di autorizzazioni per superfici superiori a quelle ammissibili. In simili evenienze, la superficie di cui dispongono gli Stati membri è distribuita proporzionalmente tra tutti i soggetti richiedenti, in rapporto alla superficie per la quale è stata presentata ogni singola istanza. La Commissione, al riguardo, ha disciplinato il caso in cui, in applicazione del meccanismo proporzionale appena descritto, al produttore sia attribuita l'autorizzazione per una superficie inferiore al 50% della superficie richiesta. In tali ipotesi, il richiedente ha la facoltà di rinunciare all'autorizzazione entro un mese dal rilascio della stessa, senza che gli venga applicata alcuna sanzione amministrativa⁴⁴.

L'articolo 64 contempla, al paragrafo 1, un elenco di criteri di ammissibilità delle domande di autorizzazione, in sostanza delle precondizioni da soddisfare per poter concorrere all'ottenimento della superficie richiesta⁴⁵. La disposizione, infatti, attribuisce agli Stati membri che lo ritenessero opportuno la facoltà di subordinare l'ammissibilità delle richieste al soddisfacimento di uno o più requisiti, purché imparziali e non discriminatori. Le autorità nazionali possono

pretendere, di conseguenza, che il richiedente disponga già di una superficie agricola di estensione almeno pari a quella per la quale presenta la domanda, che lo stesso possieda le minime competenze professionali necessarie e che la richiesta non presenti il rischio evidente di usurpazione della rinomanza di particolari denominazioni di origine protetta. In quest'ultimo caso la norma stabilisce che si presume l'insussistenza del pericolo di usurpazione anzidetto, ponendo a carico delle autorità competenti l'onere di provare, al contrario, l'effettiva presenza di un simile rischio. Tra i termini di ammissibilità delle richieste, infine, possono essere inseriti, a discrezione degli Stati membri, anche uno o più criteri di priorità, scelti tra quelli individuati dal successivo paragrafo 2.

L'articolo 64, infatti, consente ai legislatori nazionali di adottare uno o più parametri di preferenza, al fine di ottimizzare la distribuzione delle autorizzazioni⁴⁶. Il paragrafo 2 ha stabilito un catalogo di otto situazioni alle quali poter attribuire una precedenza, parzialmente o totalmente, nel procedimento di assegnazione delle superfici coltivabili a vigneto. Potranno così essere preferiti i produttori al primo insediamento alla guida dell'impresa, gli impianti di vigneti funzionali alla conservazione dell'ambiente, le superfici da impiantare nell'ambito di programmi di ricomposizione fondiaria, le aree caratterizzate da specifici vincoli naturali o di altra specie, i progetti di sviluppo o di reimpianto economicamente sostenibili, le superfici che contribuirebbero all'accrescimento della competitività dell'azienda e della

⁽⁴³⁾ Ai sensi dell'articolo 6 del reg. ult. cit. le autorizzazioni sono rilasciate dagli Stati membri entro il 1° agosto. Entro tale data, quindi, deve essere completata la procedura di selezione delle domande per quell'anno. Se le domande ammissibili non sono state integralmente soddisfatte, le motivazioni di tale decisione sono comunicate ai richiedenti.

⁽⁴⁴⁾ Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3 del reg. ult. cit., gli Stati membri possono decidere che le superfici "rifiutate" siano riassegnate, entro il 1° ottobre dello stesso anno, ad altri richiedenti ai quali sia stata concessa solo una parte della superficie richiesta e che non abbiano rifiutato. In alternativa, gli Stati membri hanno la possibilità di mettere a disposizione le superfici "rifiutate" per l'anno successivo, in aggiunta all'1% della superficie totale prevista per quell'anno.

⁽⁴⁵⁾ Alle modalità di applicazione e al contenuto dei criteri di ammissibilità è dedicato l'articolo 2 del Regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2015/560, oltre che l'allegato I del medesimo regolamento. Ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione, inoltre, gli Stati membri che decidono di applicare tali criteri devono rendere pubbliche tali decisioni entro il 1° marzo.

⁽⁴⁶⁾ Ai criteri di priorità è dedicato l'articolo 2 del Regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2015/560, oltre che l'allegato II del medesimo regolamento, il quale definisce nel dettaglio il contenuto dei singoli criteri. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione, inoltre, gli Stati membri che decidono di applicare tali criteri di priorità devono rendere pubbliche tali decisioni entro il 1° marzo. Il successivo articolo 4 ha stabilito che se gli Stati membri non rendono pubbliche le decisioni relative ai criteri di ammissibilità e priorità, in caso di domande per una superficie complessiva superiore a quella disponibile, la distribuzione avviene in modo proporzionale tra tutti i richiedenti.

regione, i progetti idonei ad incrementare la qualità dei prodotti ad indicazione geografica e, infine, le superfici finalizzate alla crescita dimensionale delle aziende piccole e medie.

Come nel sistema precedente, anche il Regolamento (UE) n. 1308/2013 ha disciplinato, all'articolo 66, la materia dei reimpianti di vigneti. Dal 1° gennaio 2016, ai produttori che procedono all'estirpazione di una superficie vitata è concessa automaticamente, previa presentazione dell'apposita domanda, un'autorizzazione ad impiantare un'area di estensione equivalente a quella rimossa⁴⁷. Le superfici oggetto di tali autorizzazioni al reimpianto, a seguito di estirpazione, non sono rilevanti ai fini del meccanismo di salvaguardia di cui all'articolo 63. Non rientrano, pertanto, nel computo della percentuale dell'1% di nuove superfici ammissibili, o della minore percentuale applicata nello Stato membro.

Tale meccanismo di autorizzazione automatica al reimpianto non è invocabile, naturalmente, nei casi in cui l'estirpazione abbia avuto ad oggetto impianti di viti realizzati senza autorizzazione o, comunque, secondo modalità *contra legem*. L'autorizzazione al reimpianto può essere impiegata soltanto nell'ambito della stessa azienda che ha proceduto all'estirpazione, non potendo, quindi, essere oggetto di compravendita.

Per le superfici collocate in zone a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta, è consentito agli Stati membri – se raccomandato da un'organizzazione professionale del settore – di limitare la concessione delle autorizzazioni esclusivamente al reimpianto di vigneti conformi ai disciplinari delle denominazioni o indicazioni esistenti in loco.

E' prevista, infine, la possibilità di concedere l'autorizzazione al reimpianto a fronte dell'impegno da

parte del produttore ad estirpare una superficie equivalente entro la fine del quarto anno decorrente dalla data di impianto delle nuove viti.

La ratio di tale previsione va ricercata, probabilmente, nell'intento di consentire ai produttori intenzionati a rinnovare i propri impianti di poter attendere la crescita e la produzione delle viti impiantate prima di procedere all'espianto dei vigneti anziani, in modo tale da non subire perdite di produzione tra il momento dell'estirpo e quello dello sviluppo e, quindi, della produttività delle nuove piante. Tale lasso di tempo, infatti, è mediamente calcolato in un quadriennio. La Commissione ha disposto, inoltre, che il rilascio di un'autorizzazione al reimpianto anticipato sia subordinata alla costituzione di una cauzione da parte del produttore⁴⁸. In ogni caso, in mancanza dell'estirpazione del vigneto preesistente entro la scadenza sopra indicata, è stabilita l'applicazione della disciplina prevista per gli impianti non autorizzati di cui all'articolo 71 del Regolamento (UE) n. 1308/2013⁴⁹.

Una questione oggetto di interesse è stata rappresentata dalla conversione dei "vecchi" diritti in "nuove" autorizzazioni. Si è posto il problema, infatti, della sorte di quei diritti di impianto e di reimpianto ottenuti dai produttori in applicazione del Regolamento (CE) n. 1234/2007 entro il 31 dicembre 2015 e che al momento dell'entrata in vigore del nuovo sistema non siano stati impiegati e siano ancora validi.

La materia ha costituito uno degli aspetti più delicati della riforma, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello economico. E' necessario ricordare, infatti, che nel sistema previgente i diritti volti a legittimare l'impianto di un vigneto erano oggetto di compravendite sul mercato, rappresentando, perciò, dei beni immateriali all'interno del patrimonio delle imprese e, quindi, degli investimenti, spesso di non

(⁴⁷) Ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione, le domande di autorizzazione per i reimpianti possono essere presentate in qualsiasi momento nel corso della stessa campagna viticola in cui ha luogo l'estirpazione. Gli Stati membri possono stabilire che le domande di autorizzazione per i reimpianti possono essere presentate fino alla fine della seconda campagna viticola successiva a quella in cui ha avuto luogo l'estirpazione. In caso di mancato rispetto dei termini previsti l'autorizzazione al reimpianto non può essere concessa. L'autorizzazione al reimpianto deve essere concessa entro il termine di tre mesi dalla presentazione della domanda. Gli Stati membri possono anche applicare a livello nazionale una procedura semplificata per i casi in cui la superficie da reimpiantare coincide con quella estirpata.

(⁴⁸) Cfr. l'articolo 3, paragrafo 1, del Regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2015/560.

(⁴⁹) Cfr. l'articolo 3, paragrafo 2, del reg. ult. cit.

trascurabile valore⁵⁰. E' apparsa evidente, allora, la necessità di scongiurare la perdita di efficacia di tali prerogative, che avrebbe comportato un danno patrimoniale ingiustificato in capo ai produttori. Il legislatore europeo, quindi, ha opportunamente previsto un meccanismo di raccordo tra la disciplina precedente e il nuovo sistema, tale da consentire ai titolari di diritti di impianto e di reimpianto di non perdere i titoli acquisiti e di rispettare i propri programmi di sviluppo aziendale.

L'articolo 68 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 ha stabilito, pertanto, che tali diritti possono essere convertiti in autorizzazioni. La conversione può essere concessa su richiesta dell'interessato da presentarsi entro il 31 dicembre 2015, ma agli Stati membri è attribuita la facoltà di prorogare il termine ultimo per la presentazione della domanda di conversione fino al 21 dicembre 2020. Le autorizzazioni generate dalla conversione hanno lo stesso periodo di validità del diritto originario. Tuttavia, in caso di mancato utilizzo, scadono entro il 31 dicembre 2018 o, in quegli Stati membri che hanno previsto la suddetta proroga del termine di conversione, entro il 31 dicembre 2023. Le superfici relative alle autorizzazioni rilasciate a seguito di conversione non rilevano, si evidenzia, ai fini del computo delle superfici che gli Stati membri possono mettere a disposizione ogni anno per i nuovi impianti ai sensi dell'articolo 63 del regolamento sull'OCM.

Il legislatore europeo ha preso atto anche della necessità di istituire un efficace sistema di controlli e di sanzioni, finalizzato a garantire il rispetto delle norme in materia. Alla disciplina degli impianti non autorizzati è stato così destinato l'articolo 71 del Regolamento (UE) n. 1308/2013, il quale, al paragrafo 1, pone a carico dei produttori l'obbligo gene-

rale di estirpazione a proprie spese delle superfici abusive. In caso di accertamento dell'irregolarità, l'estirpazione deve avvenire entro un termine di quattro mesi decorrenti dalla data di notifica del provvedimento. Decorso il suddetto termine senza che il produttore abbia proceduto alla rimozione del vigneto, saranno le autorità dello Stato membro ad intervenire, eseguendo l'estirpo entro due anni e ponendo le relative spese a carico del produttore interessato. Nell'ipotesi di mancata estirpazione, oltre al versamento degli oneri sostenuti dalla pubblica amministrazione per le relative operazioni, al produttore "abusivo" è applicata anche una sanzione amministrativa pecuniaria, l'importo minimo della quale è stato fissato dalla Commissione europea⁵¹. In conclusione, appare evidente che la riforma del sistema di gestione del potenziale produttivo vitivinicolo rappresenta una significativa innovazione rispetto alla situazione precedente, tanto da poter essere considerata la novità di maggiore rilievo – per ciò che attiene al settore vitivinicolo – nel panorama delle misure apportate con la politica agricola comune approvata nel 2013. Alcune caratteristiche, infatti, comporteranno sicuramente un mutamento di approccio da parte delle imprese vitivinicole. Un elemento di novità di sicuro impatto è rappresentato dall'assegnazione nominale delle autorizzazioni, con la connessa previsione di inalienabilità delle stesse, sulla base del modello francese. La precedente disciplina aveva comportato la nascita e il consolidamento di un mercato dei diritti di reimpianto, pur con le limitazioni territoriali previste, portando così a configurare i diritti come dei beni immateriali appartenenti al patrimonio delle aziende vitivinicole, con un valore economico determinato dal rapporto tra la domanda e l'offerta. Dal punto di vista

⁽⁵⁰⁾ Si vedano A. Germanò, *L'azienda agraria e i suoi nuovi beni. Le quote di produzione e il diritto di reimpianto dei vigneti*, in *Dir. dell'agr.*, 1995, 11 ss.; Id., *Manuale di diritto agrario*, VII ed., Torino, 2010, 254 ss. e N. Lucifero, *I contratti di cessione delle quote di produzione, dei diritti di reimpianto e dei titoli all'aiuto diretto*, in A. Germanò e E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, Torino, 2015, 223 ss.

⁽⁵¹⁾ Cfr. l'articolo 5 del Regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2015/560, il quale stabilisce tre sanzioni pecuniarie minime: 6000 euro per ettaro se il produttore procede all'estirpazione dell'intero vigneto non autorizzato entro i quattro mesi dalla notifica della contestazione; 12000 euro per ettaro, se il produttore procede all'estirpazione dell'intero impianto non autorizzato entro un anno dalla scadenza dei quattro mesi; 20000 euro per ettaro su l'estirpazione avviene dopo un anno dalla scadenza del termine di quattro mesi. Gli Stati membri possono aumentare proporzionalmente i suddetti importi se gli impianti non autorizzati si trovano in zone a reddito stimato superiore a 6000 euro per ettaro. I costi sostenuti nel caso di estirpazione ad opera della pubblica autorità sono naturalmente sommati alle sanzioni previste, anche nel caso in cui l'amministrazione proceda alle operazioni di rimozione dell'impianto con mezzi propri e senza ricorrere a soggetti terzi.

del produttore intenzionato a impiantare, i diritti hanno rappresentato, quindi, un costo da sostenere – spesso di non trascurabile rilievo – onere che con il nuovo sistema non è più necessario affrontare.

L'altra faccia della medaglia, tuttavia, è rappresentata dai dubbi in merito alle modalità previste per l'assegnazione delle autorizzazioni. Se il sistema previgente consentiva di reperire i diritti in modo tutto sommato abbastanza agevole sul mercato – naturalmente dietro pagamento del relativo corrispettivo – l'ottenimento delle autorizzazioni non comporterà alcun esborso, ma potrebbe presentare maggiori difficoltà o aleatorietà, in quanto dipendenti dalla superficie disponibile nello Stato membro e dal numero di domande complessivamente presentate nell'anno. A ciò si aggiunga la facoltà, riconosciuta agli Stati membri, di prevedere dei criteri di ammissibilità e dei criteri di priorità delle domande. Tali scelte, unitamente a quella relativa all'individuazione dell'autorità incaricata di gestire il sistema a livello locale, potrebbero essere determinanti nella dinamica dell'attribuzione delle autorizzazioni e creare anche situazioni diversificate tra uno Stato membro e l'altro⁵².

Un altro aspetto che ha attirato l'attenzione e, in alcuni casi, i dubbi degli operatori del settore riguarda la possibile "erosione" della superficie vitata degli Stati membri. Il diritto di reimpianto, infatti, ha potuto svolgere anche una funzione di "paracadute", poiché ha consentito ai produttori, al momento della cessazione della loro attività, di alienare il diritto ad altri, consentendo così il recupero, a livello nazionale, di quelle superfici. Con il nuovo sistema, invece, è certamente consentito l'ottenimento di un'autorizzazione nel caso di estirpazione, ma se questa è effettuata al momento della chiusura dell'attività per motivi economici o per ragioni legate

all'età del produttore, quella superficie non potrà essere recuperata e andrà perduta definitivamente. Si evidenzia, a tal proposito, che il regime introdotto con la riforma del 2013 non prevede, come avveniva in precedenza, l'istituto della cd. riserva – che avrebbe potuto raccogliere e redistribuire le autorizzazioni non utilizzate – e, inoltre, che la possibilità di concedere ogni anno nuove autorizzazioni, con il limite dell'1% della superficie vitata già esistente nello Stato membro, potrebbe essere parzialmente assorbita proprio da questo fenomeno.

L'ammontare delle superfici autorizzabili dagli Stati membri per ogni anno – che come detto non può essere superiore all'1% delle superfici vitate già esistenti – ha suscitato ulteriori perplessità a causa della sua paventata rigidità. Sarà importante verificare nei primi anni di applicazione, così, se il nuovo sistema consentirà effettivamente alle aziende e alle aree che intenderanno svilupparsi di ottenere le condizioni necessarie per crescere con modalità e tempi adeguati, o se il meccanismo delle autorizzazioni si rivelerà un freno in tal senso. Allo stesso tempo, sarà opportuno monitorare l'andamento della produzione europea in relazione alle dinamiche del mercato mondiale; un interrogativo non scontato riguarda, infatti, la capacità delle imprese, con il nuovo sistema, di reagire alle sollecitazioni provenienti da mercati extraeuropei.

3.- *L'introduzione del nuovo sistema nell'ordinamento italiano: le scelte nazionali e le prime criticità applicative.*

Il modello delle autorizzazioni all'impianto dei vigneti è stato attuato nell'ordinamento interno italiano attraverso l'emanazione di quattro provvedimenti. Il

⁽⁵²⁾ Il riconoscimento di siffatti poteri agli Stati membri, al quale in precedenza si è brevemente accennato, si colloca nell'ambito di una generale tendenza che ha caratterizzato l'evoluzione delle scelte di politica agricola comune negli ultimi decenni, tanto che taluni autori hanno posto l'accento su un vero e proprio percorso di «rinazionalizzazione» della politica agricola comune. Tale aspetto emerge con evidenza riguardo al tema dei programmi e delle misure di sostegno nel settore vitivinicolo. Si veda, sull'argomento, F. Adornato, *Agricoltura, politiche agricole e Istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 261 ss.; F. Albisinni, *L'officina comunitaria e l'OCM vino: marchi, denominazioni e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 422 ss.; Id., *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2014, 967 ss.; Id., *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, in *Agr. ist. mer.*, 2011, 2, 29 ss.; L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2003, 663 ss.; Id., *La PAC e il trattato di Lisbona*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2003, 731 ss.; A. Germanò e E. Rook Basile, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani e G. A. Benacchio, vol. XI, Torino, 2006, 74 ss.

primo, in ordine cronologico, è stato rappresentato dal d.m. del 19 febbraio 2015, n. 1213⁵³, il quale ha recepito le disposizioni di cui all'articolo 68 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 in materia di conversione dei precedenti diritti di impianto in nuove autorizzazioni. Nello specifico, il decreto ha fissato il termine ultimo per la presentazione dell'istanza di conversione al 31 dicembre 2020, sulla base del presupposto che alla data del 31 dicembre 2015 il diritto non fosse già stato utilizzato e fosse ancora in corso di validità. Secondo quanto stabilito anche dal regolamento europeo, la conversione può avvenire sulla base di una domanda presentata dall'interessato e l'autorizzazione così rilasciata ha il medesimo periodo di validità del diritto sostituito. I successivi provvedimenti hanno definito nel dettaglio la procedura per la suddetta conversione.

Con il d.m. del 15 dicembre 2015, n. 12272⁵⁴, è stata successivamente introdotta una disciplina organica del sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, con il recepimento dei contenuti di cui al regolamento unico OCM e con l'attribuzione alle regioni di numerose prerogative. È stata disposta l'istituzione di un registro informatico pubblico delle autorizzazioni, nonché l'obbligo per i produttori di comunicare telematicamente alla regione di competenza, entro 60 giorni dalla data dell'impianto, l'avvenuto utilizzo dell'autorizzazione, totale o parziale, al fine di consentire un tempestivo aggiornamento dei dati⁵⁵.

Il d.m. in esame, dopo aver fissato nell'1% la quota-limite di accrescimento annuo della superficie vitata nazionale⁵⁶, ha introdotto solamente uno dei criteri generali di ammissibilità tra quelli messi a disposizione degli Stati membri dall'articolo 64, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1308/2013. In particolare, le domande per l'ottenimento di autorizzazioni

per nuovi impianti sono considerate ammissibili soltanto se il richiedente dispone già, in conduzione, di una superficie agricola pari o superiore a quella per la quale è richiesta l'autorizzazione⁵⁷. Non è stato inizialmente recepito, al contrario, alcuno dei criteri di priorità nell'attribuzione delle autorizzazioni previsti dall'articolo 64, paragrafo 2. È tuttavia stata prevista la possibilità, mediante un d.m. da emanarsi entro il 1° febbraio di ogni anno, di aggiungere successivamente ulteriori criteri di ammissibilità o di introdurre criteri di priorità secondo quanto previsto dal citato articolo 64. Con il medesimo provvedimento, ai sensi dell'articolo 63 del Regolamento (UE) n. 1308/2013, potrà altresì essere definita una percentuale annuale di incremento della superficie vitata inferiore all'1% della superficie già esistente, così come potranno essere introdotte limitazioni al rilascio di autorizzazioni per specifiche aree⁵⁸.

Dal punto di vista della procedura, le richieste di autorizzazione possono essere presentate in via telematica dal 15 febbraio al 31 marzo di ogni anno, e il rilascio delle stesse autorizzazioni deve avvenire, ad opera delle regioni, entro il 1° giugno. Le domande sono accolte integralmente qualora riguardino una superficie complessiva non superiore a quella messa a disposizione per quell'anno. In caso di richiesta eccedente, invece, la distribuzione avviene proporzionalmente tra i produttori. Gli ettari disponibili sono calcolati su base regionale, pertanto è possibile che la parte della superficie disponibile non richiesta in una o più regioni sia riassegnata a richiedenti di altre regioni nelle quali la richiesta è risultata eccedente. Inoltre, sulla base di quanto già stabilito dalla Commissione europea⁵⁹, anche il d.m. ha previsto che nei casi in cui l'autorizzazione sia rilasciata per una superficie inferiore al 50% di quella richiesta, il richiedente può rinunciare entro 10

⁽⁵³⁾ D.m. del 19 febbraio 2015, n. 1213, recante disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

⁽⁵⁴⁾ D.m. del 15 dicembre 2015, n. 12272, recante disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. Sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli.

⁽⁵⁵⁾ Articolo 4 del d.m. ult. cit.

⁽⁵⁶⁾ Articolo 6 del d.m. ult. cit.

⁽⁵⁷⁾ Articolo 5 del d.m. ult. cit.

⁽⁵⁸⁾ Articolo 7 del d.m. ult. cit.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. l'articolo 6, paragrafo 3, del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/561 della Commissione europea.

giorni dalla data della comunicazione senza essere assoggettato a sanzioni⁶⁰.

Il d.m. regola anche le autorizzazioni per i reimpianti in seguito all'estirpo di una superficie vitata⁶¹. In questo caso la domanda può essere presentata in qualunque momento dell'anno entro la fine della seconda campagna viticola successiva all'estirpazione. Se la superficie da reimpiantare corrisponde a quella dove già sorgeva il precedente vigneto, le autorizzazioni si considerano automaticamente concesse dal momento dell'estirpazione. Il produttore deve presentare entro la fine della campagna viticola in corso una comunicazione di estirpazione che vale quale domanda di autorizzazione, fatte salve le informative necessarie per l'aggiornamento dello schedario viticolo. È stata recepita la possibilità di concedere ai produttori interessati l'autorizzazione al cd. reimpianto anticipato ex articolo 66, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013. In tale ipotesi, la domanda di autorizzazione deve comprendere anche l'impegno, da parte del richiedente, di estirpare la superficie vitata entro la fine del quarto anno dalla data in cui le nuove viti sono state impiantate.

Come anticipato, il d.m. considera altresì l'istituto della conversione in autorizzazioni dei diritti di impianto preesistenti, nonché la possibilità di richiedere la modifica della superficie per la quale è stata concessa l'autorizzazione, le comunicazioni obbligatorie, i controlli e le sanzioni⁶². Con il provvedimento in oggetto è stabilito, infine, che le disposizioni attuative del decreto medesimo per la costituzione e l'aggiornamento del registro informatico, per il rilascio delle autorizzazioni, per lo svolgimento dei controlli e per l'applicazione delle sanzioni sono definite da Agea di concerto con le autorità competenti.

Sulla base dell'attribuzione sopra citata, l'Agenzia

per le erogazioni in agricoltura ha così provveduto ad emanare la circolare del 1 febbraio 2016⁶³, con la quale sono state disciplinate le modalità operative concrete che i produttori interessati e gli organismi competenti devono espletare per il riconoscimento delle autorizzazioni.

A completamento delle fonti in materia, è stata successivamente emanata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali una circolare interpretativa relativa all'intrasferibilità delle nuove autorizzazioni all'impianto⁶⁴. Tale provvedimento contribuisce a chiarire la suddetta caratteristica, prendendo in considerazione i casi specifici più comuni, in particolare la vendita o la concessione in affitto della superficie interessata. Al contempo, la circolare illustra una serie di fattispecie che rappresentano delle deroghe al principio della non trasferibilità. Sono prese in considerazione, a tal fine, le ipotesi della successione ereditaria, della fusione tra due aziende e della scissione di una società in due o più società. Sono altresì contemplati i casi di matrimonio o unione civile, di divorzio o rottura dell'unione civile, di mutamento nello status giuridico dell'azienda o nella sua denominazione e di creazione o adesione ad una cooperativa. Infine, è precisato che i casi di deroga alla non trasferibilità individuati non rappresentano un elenco esaustivo, bensì altri potranno essere valutati caso per caso.

È utile menzionare un'ultima norma, di recente introduzione, avente ad oggetto le sanzioni nei casi di violazioni in materia di potenziale vitivinicolo. L'articolo 69 della legge 12 dicembre 2016, n. 238⁶⁵, prevede infatti una serie di sanzioni amministrative pecuniarie per le diverse tipologie di infrazioni o inosservanze. Sono contemplate, tra le più significative, le ipotesi di impianto senza autorizzazione, di mancato estirpo dei vigneti abusivi, di mancato utilizzo dell'autorizzazione entro il prescritto triennio

⁽⁶⁰⁾ Articoli 8 e 9 del d.m. ult. cit.

⁽⁶¹⁾ Articoli 10 e ss. del d.m. ult. cit.

⁽⁶²⁾ Articoli 13 e ss. del d.m. ult. cit.

⁽⁶³⁾ Circolare Agea del 1° febbraio 2016 recante disposizioni nazionali di attuazione del d.m. n. 12272 del 15 dicembre 2015 concernente il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁽⁶⁴⁾ Circolare Mipaaf del 25 ottobre 2016, n. 5852, recante disposizioni necessarie ad una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni e deroghe.

⁽⁶⁵⁾ Legge 12 dicembre 2016, n. 238. Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino. La legge, nota anche come Testo unico del vino, è entrata in vigore il 12 gennaio 2017.

e di illegittima rinuncia all'autorizzazione. Un ultimo aspetto che pare conveniente sottolineare è la previsione, oltre al già menzionato pagamento di una somma a titolo di ammenda, di una particolare forma di sanzione accessoria, consistente nell'esclusione del produttore dalle misure di sostegno previste dal regolamento sull'organizzazione comune di mercato per uno, due o tre anni, a seconda del tipo di violazione e della gravità.

Il 2016 ha rappresentato, quindi, il primo anno di applicazione del nuovo sistema di gestione del potenziale produttivo viticolo negli Stati membri. In Italia, il Ministero aveva messo a disposizione dei produttori interessati 6.376 ettari, a fronte dei quali, tuttavia, sono state presentate richieste di autorizzazione per più di 66mila ettari, una domanda complessiva pari a dieci volte la superficie disponibile. In applicazione della disciplina sopra descritta, nell'eventualità in cui le richieste ammissibili riguardino una superficie superiore rispetto a quella messa a disposizione nello Stato membro – come accaduto, per l'appunto, in Italia – le autorizzazioni sono rilasciate sulla base di una ripartizione proporzionale tra tutti i richiedenti a seconda della superficie richiesta.

L'applicazione di questo meccanismo, senza la previsione di criteri di ammissibilità o di priorità, ha comportato una distribuzione estremamente frammentata degli ettari disponibili, tanto che solo in tre regioni (Piemonte, Umbria e Lazio) i produttori si sono visti accogliere integralmente la propria

domanda. Nelle altre regioni le domande sono state accolte per una superficie inferiore a quella richiesta⁶⁶, con i casi "estremi" di Friuli Venezia Giulia e Veneto, i cui produttori si sono visti assegnare rispettivamente il 2,4% e il 2,5% di quanto richiesto⁶⁷.

Tra le cause all'origine di un risultato così anomalo sono state individuate alcune connesse a valutazioni di natura economica, in particolare l'attrazione esercitata dal settore vitivinicolo nei confronti di operatori di altri settori⁶⁸ e l'intento di proseguire lo sfruttamento del successo che hanno ottenuto sul mercato le produzioni dei vini Prosecco e Pinot Grigio nel Nordest⁶⁹.

Al contempo sono state individuate delle potenziali lacunosità e dei possibili difetti sul piano della regolazione, sia europea che nazionale. Dal primo punto di vista è stata prospettata la sospetta inadeguatezza della soglia di salvaguardia fissata all'1% della superficie vitata nazionale dal Regolamento (UE) n. 1308/2013. Tale percentuale, che può rivelarsi adeguata se applicata in altri Paesi membri – se non, in taluni casi, addirittura eccessiva⁷⁰ –, in Italia potrebbe risultare deficitaria in considerazione sia della tendenziale e costante crescita registrata nel comparto, sia della necessità di impedire la perdita di superfici vitate.

Sotto il profilo del diritto interno, invece, l'attenzione è stata posta sull'opportunità di limitare il rilascio di autorizzazioni a livello regionale per specifiche zone, segnatamente per quelle aree inadatte o

⁽⁶⁶⁾ Confrontando le percentuali di assegnazione delle varie regioni emerge un quadro molto diversificato. Tra le regioni maggiormente interessate dalle produzioni vitivinicole, in Emilia Romagna si è registrato un tasso di assegnazione delle autorizzazioni dell'11,1%, in Toscana del 21,1%, nelle Marche del 61,4%, in Puglia del 21,4% e in Sicilia del 21,3%. Nelle province autonome di Trento e Bolzano le domande sono state accolte rispettivamente per l'82,5% e per il 44,9% delle superfici richieste. Un altro dato interessante è rappresentato dallo scarso ricorso alla rinuncia, tanto che, a livello nazionale, soltanto 168,1 ettari complessivi sono stati oggetto di rinuncia da parte degli assegnatari e saranno così aggiunti alla superficie disponibile per l'anno 2017. Ad indurre i richiedenti a non rinunciare, in molti casi, potrebbe essere stata proprio la durata triennale delle autorizzazioni, che consente di integrare la superficie esigua ottenuta nel 2016 con quelle eventualmente conseguite nelle due annate successive.

⁽⁶⁷⁾ Ad esempio, scorrendo l'allegato al decreto del Direttore del Servizio competitività sistema agroalimentare della regione Friuli Venezia Giulia n. 1351/AGFOR del 25 maggio 2016, appare immediatamente evidente la discrepanza tra le superfici richieste dalle aziende e quelle effettivamente riconosciute. Risulta emblematico il caso dei richiedenti che, avendo presentato la domanda di autorizzazione ad impiantare un ettaro di vigneto, si sono visti autorizzare l'impianto di 24 mq. Ma vi sono anche i casi di aziende che hanno richiesto l'autorizzazione ad impiantare 600 mq ed hanno ottenuto il benessere per 14 mq.

⁽⁶⁸⁾ Quasi una domanda su cinque è stata inoltrata da imprese che non hanno vigneti in conduzione. Molte richieste di autorizzazione, ad esempio, sono state presentate da aziende operanti nel settore dei seminativi o in quello zootecnico.

⁽⁶⁹⁾ Tale fattore sembra poter contribuire a spiegare l'entità delle domande presentate nelle regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia.

⁽⁷⁰⁾ Si consideri, ad esempio, che la Spagna e la Germania si sono avvalse della possibilità di autorizzare una percentuale inferiore all'1% della superficie vitata nazionale, limitandola rispettivamente allo 0,4% ed allo 0,3%.

meno vocate alla viticoltura, secondo quanto previsto dall'articolo 63, paragrafo 2, lett. b) del regolamento OCM. Oltre a ciò, è stata proposta l'eventualità di prevedere una clausola di specifica localizzazione (per particella) delle superfici da autorizzare, nonché un requisito consistente nella precedente disponibilità per un certo periodo di tempo delle superfici medesime. Gli addetti al comparto hanno proposto di rivedere anche la scelta di non recepire i criteri di ammissibilità – salvo quello, già introdotto, che impone la disponibilità di una superficie agricola almeno equivalente in conduzione – e i criteri di priorità, entrambi consentiti dall'articolo 64 del Regolamento (UE) n. 1308/2013. L'adozione di uno o più di questi accorgimenti favorirebbe – secondo i produttori, gli operatori del settore e le organizzazioni di categoria – una distribuzione delle autorizzazioni più confacente ai fini di una funzionale e costruttiva gestione del potenziale produttivo viticolo.

È utile osservare, inoltre, come tali precauzioni siano state adottate, fin dalla prima sessione di applicazione del nuovo modello, da buona parte degli Stati membri produttori di vini, dove i sistemi di salvaguardia introdotti a livello nazionale hanno consentito quantomeno una gestione più razionale dell'assegnazione delle autorizzazioni. Tra i Paesi europei a vocazione vitivinicola, infatti, soltanto l'Italia e alcuni Stati dell'Europa orientale hanno optato per un modello sostanzialmente libero e per una distribuzione puramente proporzionale in caso di domande in eccedenza. Francia, Spagna, Portogallo, Germania e i principali Stati membri dell'Europa occidentale, invece, hanno predisposto dei meccanismi appositi, in alcune ipotesi anche piuttosto articolati, con la combinazione di criteri di ammissibilità e di criteri di priorità, in determinati casi uniti a limitazioni interne a livello regionale. Tutto ciò ha permesso una ripartizione ordinata e

gestita delle autorizzazioni, evitando una corsa all'accaparramento e una conseguente assegnazione incontrollata della superficie disponibile.

All'esito del prolungato confronto che ha visto come protagonisti i principali soggetti coinvolti nella filiera, è stato infine emanato, in vista della sessione di autorizzazioni per il 2017, il d.m. n. 527 del 30 gennaio 2017⁷¹, con il quale sono stati apportati dei correttivi alla disciplina vigente di cui al d.m. n. 12272 del 2015. Una prima integrazione ha avuto ad oggetto il criterio di ammissibilità⁷². È stata mantenuta la necessità, in capo al richiedente, di disporre in conduzione di una superficie agricola pari o superiore a quella oggetto della domanda, ma con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sarà altresì tassativo, ai fini dell'ammissibilità, indicare la dimensione e la regione nella quale si trovano le superfici che si intende adibire a vigneto. Inoltre, una volta messo a dimora, il nuovo vigneto dovrà essere mantenuto per almeno 5 anni, salvi i casi di estirpo per cause di forza maggiore o per motivi fitosanitari. In caso di estirpazione prima del decorso del predetto quinquennio non potrà essere riconosciuta l'autorizzazione al reimpianto. Con questa modifica è stato così codificato un vincolo di localizzazione nella regione delle superfici impiantate e si è tentato di arginare comportamenti speculativi o elusivi del criterio di distribuzione proporzionale.

Un'ulteriore innovazione di rilievo attiene alla previsione di tre criteri di priorità, l'applicazione dei quali è tuttavia rimessa alla discrezionalità delle regioni. Mentre nel d.m. originario non era stabilito alcun canone di preferenza, il nuovo articolo 7-bis dispone ora che dal 2017 le regioni possono applicare, in caso di domande superiori alla superficie disponibile e per una percentuale complessiva pari al 50% degli ettari richiesti, uno o più dei criteri proposti. La rimanente quota del 50%, al contrario, dovrà essere ancora distribuita mediante il meccanismo propor-

⁽⁷¹⁾ D.m. del 30 gennaio 2017, n. 527. Integrazione e modifica del decreto ministeriale 15 dicembre 2015, n. 12272, recante disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. Sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli. Successivamente l'Agea ha provveduto ad emanare la circolare n. 18162 del 1° marzo 2017 recante le disposizioni nazionali di attuazione del d.m. 12272 del 15 dicembre 2015 e del d.m. 527 del 30 gennaio 2017 concernenti il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché la circolare n. 30997 del 7 aprile 2017 recante le precisazioni per il soddisfacimento del criterio di priorità del biologico.

⁽⁷²⁾ Cfr. l'articolo 5-bis del d.m. 15 dicembre 2015, n. 12272.

zionale.

Il primo criterio messo a disposizione delle regioni riguarda le superfici da adibire a nuovi impianti nell'ottica di accrescere le dimensioni delle aziende piccole e medie. È richiesto, in particolare, che la superficie aziendale complessiva sia compresa tra 0,5 e 50 ettari, salvo il minore intervallo eventualmente definito a livello regionale, e che il richiedente, al momento della domanda, possieda una superficie vitata che non fruisce delle esenzioni previste dal regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2015/560⁷³. Il secondo criterio concerne le superfici in cui l'impianto di vigneti favorisce la conservazione dell'ambiente. Nello specifico, può essere concessa priorità alle domande di coloro che siano già viticoltori, al momento della presentazione della richiesta, e che da almeno cinque anni applichino all'intera superficie vitata della loro azienda le norme relative alla produzione biologica. Sulla base del terzo criterio, infine, è consentito alle regioni di riconoscere una preferenza alle domande presentate da organizzazioni senza scopo di lucro con fini sociali che hanno in conduzione terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità di altro tipo.

Tra le innovazioni sostanziali significative si evidenzia, da ultimo, la predisposizione di una superficie minima garantita e di un meccanismo volto a far scattare un limite massimo alle richieste autorizzabili⁷⁴. Quanto al primo aspetto, se le richieste superano l'ammontare autorizzabile in una data regione, sono comunque garantite a tutti i richiedenti le autorizzazioni per una superficie pari a 0,1 ettari. Con riferimento al secondo profilo, nelle ipotesi in cui le domande ammissibili superino di tre volte la superficie disponibile, la regione interessata può applicare un limite massimo per domanda, pari alla media delle superfici richieste.

Le misure così introdotte, applicabili nell'ambito della sessione di rilascio delle autorizzazioni per l'anno 2017, non hanno tuttavia consentito di ottenere i risultati auspicati. Infatti, mentre la superficie messa a disposizione dei produttori è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2016 (circa 6.500 ettari), le domande presentate sono più che raddoppiate, sfiorando i 165mila ettari, la maggior parte delle quali provenienti ancora dal Nordest, in particolare dalle regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia⁷⁵. Tale situazione ha comportato nuovamente una distribuzione frammentata delle superfici da adibire a vigneto, rivelando la persistente inadeguatezza delle precauzioni adottate e la necessità di intervenire ulteriormente sulla regolazione del sistema.

ABSTRACT

The main goal of this document is to examine the European regulation developed to control and manage systems of vine production potential. In light of the legislative innovation it deals particularly with the authorization of grapevine positioning established by the EU rule n. 1308/2013.

This analysis outlines the evolution of this topic, the reasons that led the European legislature towards an innovation, and an in depth look at contents and characteristics of the regulations in force at the moment.

Moreover, the present inquiry focuses on the introduction of the new disciplinary approach in the Italian legal system, taking into consideration the Italian national choices and the first critical issues that have come to light.

□

⁽⁷³⁾ Ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1308/2013, il sistema delle autorizzazioni all'impianto e al reimpianto non si applica nei casi di superfici destinate a scopi di sperimentazione, alla coltura di piante madri per marze, al consumo familiare del viticoltore e nei casi di esproprio per pubblica utilità. Si rinvia, in merito, alla nota n. 39.

⁽⁷⁴⁾ Articolo 9-bis del d.m. ult. cit.

⁽⁷⁵⁾ La superficie oggetto di domanda nel 2017, quindi, è superiore di ben venticinque volte rispetto a quella autorizzabile. Dal Veneto sono state presentate domande di autorizzazione ad impiantare più di 90mila ettari, mentre dal Friuli Venezia Giulia sono giunte richieste per oltre 29mila ettari.