

I Consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori

Nicola Lucifero

1.- Premessa

La sentenza in commento del Tribunale di Brescia, pubblicata il 19 gennaio 2019, si segnala per diversi motivi di interesse segnatamente riconducibile all'attività dei Consorzi di tutela svolgenti funzioni *erga omnes*, e alla natura giuridica dei contributi richiesti da parte del Consorzio in relazione alle attività rese a vantaggio della medesima indicazione geografica nei confronti di tutti i produttori che operano nella zona di origine e che impiegano la denominazione.

La questione, per i suoi risvolti processuali e di

merito, risulta particolarmente rilevante sul lato pratico e acquisisce un peso maggiore in considerazione del contesto giuridico di recente emanazione in cui si inserisce. Essa si colloca, infatti, in una fase storica a cavallo dell'entrata in vigore della nuova ocm unica¹, che fortemente ha innovato, anche con la previsione di nuovi istituti, il sistema della produzione vitivinicola e in particolare le regole della filiera dei vini di qualità. Più in generale, le novità introdotte dalla ocm si legano ad un processo da tempo in atto da parte del legislatore europeo di unificazione di ambiti disciplinari² che, da ultimo, ha coinvolto l'intero sistema dei controlli degli alimenti³, sia sotto il profilo igienico-sanitario che sotto quello commerciale e qualitativo assegnando a norme e istituti finalità ed oggetti che fortemente hanno inciso il sistema agroalimentare, e per quanto qui interessa anche il settore vitivinicolo⁴. Tali testi sono il frutto di un intento del legislatore volto a un riordino e a una unificazione formale e sistematica dei singoli ambiti disciplinari attraverso cui a livello europeo è in atto la riscrittura del complesso modello europeo di regolazione e di governo del settore agroalimentare⁵ nella prospettiva di una strutturazione

(¹) Cfr. Reg. (UE) 1308/2013 del 17 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune di mercati dei prodotti agricoli.

(²) Il riferimento è al filone degli ultimi interventi normativi del legislatore europeo che hanno dato la luce a testi normativi complessi ed articolati tra cui, da ultimo, i regolamenti in materia di informazione al consumatore di alimenti (reg. 1169/2011), di regimi di qualità (reg. 1151/2012), di controlli ufficiali (reg. 2017/625), oltre al pacchetto di riforma della PAC con i regolamenti del 13 dicembre 2013, integrati e modificati dal reg. (UE) 2017/2393 (c.d. "regolamento *omnibus*").

(³) Cfr. Reg. (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali. In argomento, F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2018, 11.

(⁴) Un processo da tempo in atto che la più autorevole dottrina ha saputo identificare in una idea di "Codificazione", per esso intendendo "codici comuni", quali testi unitari di una disciplina specifica, nei quali bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a quello proprio delle scelte disciplinari espresse centralmente. A tale riguardo l'A., da ultimo, invita ad una lettura interpretativa unitaria della disciplina dell'ocm unica come capitolo di un progetto che condivide tempi e logiche degli altri strumenti di regolazione e di intervento di una Politica agricola complessivamente intesa [F. Albisinni, *Il cantiere agricolo*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber amicorum Alberto Germanò*, Torino, 2016, p. 1093; in precedenza, ID., *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, 17]. Questi rappresentano "strumenti giuridici di regolazione", che in parte affiancano e in parte sostituiscono i profili di "diritto incentivante" che hanno a lungo caratterizzato la PAC. In argomento, per tutti, A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 183; Id., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in questa *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 3; Id., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011.

(⁵) Così F. Albisinni, *I denti del drago*, in I. Canfora, L. Costantino, A. Jannarelli (a cura di) *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Bari, 2017, 278-279, ove l'A. osserva ancora che ne risulta un ordinamento composito, multilivello in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari, in cui il diritto europeo valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce sull'unità del piano delle istituzioni e sul piano del merito attraverso profili conformativi e di regolazione originali.

del mercato agroalimentare⁶. Una tendenza ancora oggi in continua evoluzione con esiti rilevanti sotto il profilo istituzionale e sotto quello dei ruoli e delle competenze assegnati alla Commissione attraverso l'istituto degli atti delegati.

Sul piano strettamente collegato al settore vitivinicolo va altresì aggiunto che a livello nazionale il quadro normativo risulta innovato dall'entrata in vigore della l. 12 dicembre 2016, n. 238, "Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino"⁷, che delinea le disposizioni nazionali in materia di produzione e commercializzazione, nonché il sistema di gestione, dei controlli e il regime sanzionatorio in attuazione della nuova ocm unica, e dai relativi decreti ministeriali attuativi della l. 238/2016, alcuni dei quali ancora in corso di emanazione⁸. Tali disposizioni normative presentano apprezzabili risvolti di importanza nelle dinamiche del settore vitivinicolo e contribuiscono a ridisegnare l'ampia e articolata materia della disciplina dei vini di qualità e del ruolo assegnato ai Consorzi di tutela.

In particolare, l'attuazione di tali disposizioni mette in evidenza il ruolo assai fondamentale dei Consorzi di tutela assunto ai fini della definizione delle politiche europee di qualità, dell'offerta e dello sviluppo sul mercato del vino. Il Consorzio, in estrema sintesi, si colloca al centro del sistema della produzione vitivinicola determinante nella valorizzazione e nella tutela della denominazione

di origine con un peso rilevante nella definizione delle regole della filiera di qualità.

La sentenza in commento, che si incentra su un profilo estremamente rilevante correlato alle funzioni *erga omnes* dei Consorzi di tutela e quindi sull'efficacia delle decisioni anche ai non associati, fino ad oggi poco trattato, ancorché sintetica e stringata nella sua motivazione, offre l'opportunità per condurre alcune riflessioni sulle regole dettate dai Consorzi di tutela che coinvolgono tutti gli operatori della filiera vitivinicola, siano essi consorziati o meno, e quindi anche sulla natura dei contributi consortili, ma ancor più permette di cogliere il ruolo assegnato dal legislatore ai Consorzi di tutela nel contesto dell'evoluzione della disciplina vitivinicola nel sistema del diritto agroalimentare europeo.

2.- Il fatto e la decisione del Tribunale di Brescia

Sotto il profilo fattuale, la pronuncia in questione trae origine dalla pretesa economica di un Consorzio volontario per la tutela dei vini a denominazione avanzata nei confronti di una azienda vitivinicola, non consorziata, relativamente ad alcune attività di promozione e valorizzazione della denominazione di origine per le quali il Consorzio aveva emesso le relative fatture in conformità alle disposizioni di legge e secondo la ripartizione dei costi previste dal Consorzio relati-

(⁶) L'indagine sulla "strutturazione" giuridica del mercato nel sistema agroalimentare si deve, principalmente, a A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. Lipari (a cura di) *Diritto Privato Europeo*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008, 493-496, il quale osserva come il processo da tempo in atto si segnali per la formazione a livello europeo e per singoli comparti produttivi per un mercato che si attua attraverso l'introduzione delle fondamentali "regole del gioco". Il processo di strutturazione giuridica dei mercati è guidato dal potere legislativo, e giurisdizionale, delle Istituzioni europee, con la particolare conseguenza che la strutturazione del mercato non interviene in un vuoto normativo, bensì in un sistema nella quale i Paesi membri hanno già la propria disciplina di mercato, così modificando regole vecchie o producendo regole nuove (cfr. G. Benacchio, *Diritto privato dell'Unione europea. Fonti, modelli, regole*, Padova, 2010, 53 e ss.) in una prospettiva di regole poste a governo del mercato.

(⁷) Si precisa che la l. 238/2016 ha abrogato il d.lgs. 8.04.2010, n. 61 precedentemente in vigore.

(⁸) Nonostante il termine annuale dall'entrata in vigore della legge per l'adozione dei decreti ministeriali applicativi della l. 238/2016 (art. 90) sia da tempo decorso, ad oggi i decreti maggiormente rilevanti sono limitati al d.m. MiPAAFT 12 marzo 2019, *Disciplina degli esami analitici per i vini DOP e IGP, degli esami organolettici e dell'attività delle commissioni di degustazione per i vini DOP e del finanziamento dell'attività della commissione di degustazione di appello*; d.m. MiPAAFT 2 Agosto 2018, *Sistema dei controlli e vigilanza sui vini a DO e IG, ai sensi dell'articolo 64, della legge 12 dicembre 2016, n. 238*; d.m. MiPAAFT 18 Luglio 2018, *Sistema dei controlli e vigilanza per i vini che non vantano una denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta e sono designati con l'annata e il nome delle varietà di vite, ai sensi dell'art. 66 della legge 12 dicembre 2016, n. 238*; d.m. MiPAAFT 18 luglio 2018, *Disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei vini*.

vamente alle funzioni *erga omnes*⁹. A fronte del mancato pagamento di tali servizi, il Consorzio agiva in giudizio per l'ingiunzione di pagamento. Ottenuto il decreto ingiuntivo per l'intera somma e notificato all'azienda, quest'ultima si opponeva contestando la legittimità della pretesa e sollevando diverse eccezioni riconducibili anche alla mancata trasparenza dei dati in bilancio relativi al costo del servizio, e all'impossibilità di accedere ai dati utilizzati come parametri per la determinazione della tariffa.

Il Consorzio costituitosi a sua volta in causa, ribadiva il fondamento della propria pretesa in funzione della norma di legge¹⁰ in quanto attività resa a vantaggio della denominazione di origine e quindi dell'intera collettività dei produttori locali che utilizzano tale indicazione geografica, e precisava altresì che la determinazione del *quantum* rifletteva le tariffe generali adottate dal Consorzio e approvate in precedenza dal Ministero. Inoltre, veniva altresì specificato che la funzione *erga omnes* svolta dal Consorzio, per la quale veniva richiesto il contributo, era direttamente connessa alle finalità di promozione e di valorizzazione della denominazione in quanto riferita ad attività promozionale, all'organizzazione di eventi, sponsorizzazioni, e progetti di sviluppo nell'interesse della denominazione e quindi non dei soli consorziati, ma di tutti gli operatori che impiegano la denominazione di origine. Tali costi, ampiamente documentati in giudizio, risultavano regolarmente riportati in bilancio e ripartiti secondo le previsioni di legge, che a sua volta veniva regolarmente approvato, nonché documentati nell'ambito della relazione annuale trasmessa dal Consorzio al Ministero con la specificazione di ciascuna attività svolta e dei relativi costi sopportati¹¹.

La questione, che rappresenta un precedente assai importante soprattutto per le sue implicazio-

ni pratiche, si risolve in sintesi su un piano squisitamente processuale per la carenza di specifiche censure dell'azienda opponente circa l'inerenza delle singole spese documentate dal Consorzio che rendono quindi legittima la pretesa del Consorzio tenuto anche conto della precedente omessa impugnazione dell'atto pubblico di determinazione delle tariffe. Come osservato dal Giudice di prime cure una eventuale contestazione del contributo obbligatorio deve necessariamente distinguersi a seconda che questa sia rivolta nei confronti dell'atto di determinazione della tariffa generale da adottarsi in sede di calcolo del *quantum*, oppure sia riferita al collegamento diretto tra il contributo e l'effettiva funzione *erga omnes* svolta dal Consorzio. Da tale distinzione si definiscono posizioni giuridiche soggettive distinte in capo all'azienda che rilevano anche sul piano processuale.

Giova puntualizzare che la pretesa del Consorzio nei confronti dell'azienda non associata si fonda pacificamente sulla norma di legge che ne fa salva la previsione (in precedenza, gli artt. 17, co. 4, d.lgs 8 aprile 2010, n. 61 e l'art. 9 del d.m. MiPAAF 16 dicembre 2010, e ora dall'art. 41, co. 7, l. 238/2016 in combinato disposto con l'art. 10 d.m. MiPAAFT del 18.7.2018). La coerenza delle attività svolte dal Consorzio rispetto all'interesse della denominazione di origine e il collegamento diretto dei costi con le relative poste in bilancio rendono legittima la pretesa economica del Consorzio nei confronti dell'azienda.

Ciò posto, occorre osservare che i fatti di causa, come sopra rappresentati, inducono ad una prima riflessione sul sistema di ripartizione dei costi in relazione alle funzioni *erga omnes* espletate dal Consorzio che rileva anche sul piano della giurisdizione¹².

(⁹) Cfr. art. 10 d.m. MiPAAFT del 18.7.2018, n. 156087, "Disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei vini" e, in modo analogo, l'art. 10 dell'abrogato d.m. 16.12.2010.

(¹⁰) Cfr. art. 9 d.m. MiPAAF del 16.12.2010, norma abrogata e sostituita dall'art. 10 del d.m. MiPAAFT del 18.7.2018, n. 156087.

(¹¹) L'attività di vigilanza sull'operatività dei consorzi è prevista dall'art. 10 d.m. 16.12.2010, e attuata in conformità alle disposizioni del d. dipart. MiPAAF 12.5.2010, n. 7422 che espressamente prevede l'invio entro il 30 settembre della relazione dell'attività svolta e l'indicazione in modo analitico dei costi sostenuti per ciascuna attività.

(¹²) Sulla natura giuridica del contributo obbligatorio v. *infra* par. 4.

In particolare, l'art. 41 della l. 238/2016 – in modo pressoché lineare rispetto all'abrogato art. 17 del d.lgs. 61/2010 applicabile *ratione temporis* al contenzioso in commento – distingue le attività dei Consorzi di tutela a seconda che questi siano svolti a beneficio dei soli consorziati, oppure di tutti i soggetti (viticoltore, vinificatore o imbottigliatore) inseriti nel sistema di controllo, ancorché non aderenti al Consorzio. La definizione della quota del contributo avviene da parte del Consorzio ed è commisurata alla quantità di prodotto a denominazione di origine sottoposta al sistema di controllo nella vendemmia precedente l'anno nel quale vengono attribuiti i costi. Nel caso della ripartizione dei costi relativi alle funzioni *erga omnes*¹³, i contributi sono costituiti da tariffe applicabili ai soggetti imponibili in funzione della quantità di vino prodotto a Dop o a Igp sottoposto al sistema di controllo nella campagna vitivinicola precedente.

In altri termini, la definizione degli oneri consortili esige un duplice passaggio: in primo luogo, l'atto di determinazione delle tariffe per le attività *erga omnes* delegate ai Consorzi che viene sottoposto all'approvazione del Ministero delle Politiche Agricole; su tali basi e, come detto, in funzione della produzione di vino nella campagna precedente, il Consorzio computa i costi addebitabili agli operatori, soci e non soci (viticoltore, vinificatore o imbottigliatore) assoggettati al sistema di controllo¹⁴. Due atti distinti attraverso cui il Consorzio ottiene il riconoscimento delle tariffe generali sulla base delle quali computa, di volta in volta, l'entità del contributo obbligatorio. Più in particolare, il Consiglio di Amministrazione del Consorzio delibera, prima dell'Assemblea annuale dei soci e con promessa di rendicontazione all'Assemblea, le previsioni di spesa per l'esercizio delle funzioni di cui sopra, tenendo ben separate quelle riguardanti i servizi ai soci dalle attività

erga omnes che sono di valorizzazione e promozione, di tutela e vigilanza, di informazione del consumatore e cura generale degli interessi della denominazione. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 10 d.m. 18 luglio 2018 (e in modo analogo il precedente art. 10 del d.m. 16 dicembre 2010) i contributi relativi alle tariffe per le funzioni *erga omnes* devono risultare nel bilancio del Consorzio riportati in modo distinto e separato rispetto ai costi derivanti dalle attività svolte in funzione dei soli consorziati.

Giova a tal proposito rilevare che l'approvazione delle tariffe generali da parte del Ministero consta di una natura prettamente pubblicistica dell'atto di determinazione (delle tariffe) applicate dal Consorzio per i diversi servizi *erga omnes* in sede di calcolo del quantum richiesto ai soggetti imponibili; mentre, l'atto interno relativo al rapporto avente ad oggetto il contributo obbligatorio che intercorre tra il Consorzio e l'impresa che utilizza la denominazione, ancorché non aderenti al Consorzio, ha natura privatistica ed esprime a tutti gli effetti un diritto soggettivo a contenuto patrimoniale. Pertanto, una eventuale impugnazione dell'atto pubblico di determinazione delle tariffe generali da parte di una azienda interessata rientra nella giurisdizione amministrativa, mentre la pretesa economica avanzata dal Consorzio nei confronti dei soggetti imponibili, e ugualmente le eventuali contestazioni alla stessa, si riconduce alla giurisdizione del giudice ordinario a cui appartengono le controversie aventi ad oggetto – come nel caso di specie – *indennità, canoni e altri corrispettivi*.

3.- I Consorzi di tutela nel sistema vigente: natura e funzioni

La sentenza offre altresì l'opportunità per delinea-

⁽¹³⁾ Cfr. art. 41, d.m. MiPAAFT del 18.07.2018, n. 156087.

⁽¹⁴⁾ La determinazione delle quote contributive è effettuata tenendo conto dei dati produttivi di ciascun viticoltore, vinificatore, o imbottigliatore, così come risultanti al sistema SIAN o comunicati dalla struttura di controllo. A proposito dello schema dei piani di controllo, è al prospetto tariffario, v. d.m. MiPAAF del 2.11.2010.

re l'attuale disciplina dei Consorzi di tutela e di soffermarsi sulla loro natura e sulle loro funzioni, con particolare riferimento ai Consorzi *erga omnes*, alternativi rispetto ai Consorzi ordinari, nel contesto dell'evoluzione del diritto agroalimentare europeo.

La considerazione da cui merita muovere è la consapevolezza che il diritto europeo ha fatto proprio un sistema di norme che, attraverso il collegamento tra il prodotto e il territorio, individua un preciso significato indice di una qualità del prodotto che si declina in funzione del contesto naturale ed ambientale del territorio di origine, e ancor più nell'insieme dei fattori umani, storici e tradizionali che attraverso l'impiego di un sapere circoscritto alla comunità locale che ha elaborato tecniche di produzione che sono tradizionalmente comprensive dell'utilizzo dei prodotti agricoli dell'area e strumenti e mezzi tipici della zona. Ne discende, una idea di *territorio* che la più autorevole dottrina ha in modo esemplificativo da tempo indicato quale "canone di identità e garanzia della produzione" che prescinde dalle logiche di appartenenza e non si risolve nel semplice dato geografico, ma si identifica nella comunità dei produttori locali e si valorizza sul mercato attraverso i "segni del territorio"¹⁵ che accompagnano il prodotto. Un legame che si manifesta attraverso il segno apposto sul prodotto (Dop o Igp) che rinvia al territorio di origine. Ne risulta un quadro disciplinare relati-

vo ai prodotti di qualità che il legislatore europeo ha tracciato nella prospettiva di garantire condizioni di concorrenza leale tra i produttori e per accrescere la credibilità dei prodotti agli occhi dei consumatori¹⁶. In questo contesto si collocano i Consorzi di tutela che rappresentano una struttura centrale le cui funzioni, in termini generali, si inseriscono nel sistema di controllo della denominazione con finalità distinte, principalmente di tutela, di promozione e di valorizzazione della denominazione di origine e che si rivolgono a tutte le imprese, associate o meno, sottoposte al sistema di controllo. Una azione quella del Consorzio rivolta alla tutela della denominazione in funzione della quale vengono coinvolte automaticamente le imprese che operano nella medesima area geografica.

I Consorzi di tutela sono costituiti per ciascuna Dop e Igp¹⁷ su base volontaria, ai sensi dell'art. 2602 c.c., da parte di viticoltori, vinificatori ed imbottigliatori che operano (tutti) nella zona di origine. Sono enti di diritto privato con finalità pubbliche riconosciuti con provvedimento ministeriale, e sottoposti al sistema di controllo della denominazione di origine e perseguono finalità distinte che si delineano su più piani operativi a seconda del grado di rappresentatività della sua compagine sociale¹⁸.

Nel caso dei Consorzi di tutela la disciplina speciale da particolare peso alla rappresentatività

⁽¹⁵⁾ Il riferimento è a F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. agricoltura*, 1999, 154.

⁽¹⁶⁾ Cfr. *considerando* n. 20, reg. (UE) 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.11.2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

⁽¹⁷⁾ A norma dell'art. 41, co. 2, l. 238/2016, è consentita la costituzione di consorzi per più Dop e Igp purché la zona di produzione dei vini interessati ricada nello stesso ambito territoriale provinciale, regionale o interregionale e purché sia assicurata per ciascuna l'autonomia decisionale in tutte le sue istanze. A tale riguardo, l'art. 30 regola la coesistenza di più Do e Igt nell'ambito di un medesimo territorio viticolo.

⁽¹⁸⁾ Un organismo è "riconosciuto" come consorzio di tutela dal Ministero agricolo su sua richiesta, e documentando di essere retto da uno statuto che rispetti i requisiti individuati dal Ministero; che consenta l'ammissione, senza discriminazione, di viticoltori singoli o associati, vinificatori e imbottigliatori autorizzati, garantendo l'equilibrata rappresentanza negli organi sociali; ed infine che disponga di strutture e risorse adeguate ai suoi compiti. Cfr. art. 41, co. 3, lettere b) e c), l. 238/2016, nonché art. 3, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018, che specifica i requisiti prescritti dal Ministero, soprattutto con riguardo: le funzioni degli organi sociali (fra cui quello di controllo); le modalità di voto e rappresentanza delle diverse categorie della filiera; le norme per il componimento amichevole nella forma dell'arbitrato – anche irrituale – delle eventuali controversie che dovessero insorgere tra i soci ovvero tra i soci e il consorzio, di quelle che abbiano per oggetto la validità di delibere assembleari e di quelle promosse da amministratori, liquidatori e sindaci ovvero nei loro confronti. Ai fini delle "modalità di voto", in cui si stabilisce che a ciascun consorziato appartenente alle categorie dei viticoltori, vinificatori ed imbottigliatori deve essere assicurato l'espressione di un voto con valore ponderale rapportato alla quantità di prodotto ottenuto nella campagna vendemmiale immediatamente precedente la data dell'assemblea.

che si riflette sul profilo organizzativo, nonché sulla medesima attività produttiva dell'intera area geografica della denominazione coinvolgendo imprese interne ed esterne al Consorzio e sottoponendo costoro alle medesime regole produttive¹⁹. Da strumento di integrazione e di razionalizzazione dell'attività produttiva secondo il dettato codicistico, il Consorzio di tutela acquisisce un profilo assai particolare quale strumento di conformazione della produzione e di controllo dell'attività delle imprese coinvolte in funzione della tutela della Dop o Igp. La peculiarità della disciplina dei Consorzi di tutela rispetto allo schema generale dettato dal Codice civile è determinata dall'interesse collettivo (i.e. la tutela della denominazione di origine) che caratterizza e uniforma l'attività svolta dalle imprese della zona di origine e, talvolta, supera la stessa compagine dei consorziati andando a comprendere le altre imprese, esterne al Consorzio, che impiegano la denominazione di origine e sono sottoposti al sistema di controllo. Attraverso i criteri di *rappresentanza* dettati dall'art. 41 l. 238/2016 in combinato con gli artt. 4 e 5 del d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018 si determina lo schema delle funzioni del Consorzio di tutela, la cui organizzazione è finalizzata allo svolgimento di attività individualmente esercitate dai consorziati (siano essi viticoltori, vinificatori o imbottiglieri) attraverso regole uniformi dettate dal disciplinare di produzione e da un regime di controllo. In questa prospettiva, va detto che la rappresentatività all'interno del Consorzio segue regole specifiche che riflettono la sua composizione e in particolare la presenza della categoria dei viticoltori che producono vini a Dop o Igp. Viene infatti distinta la rappresentatività in funzione della percentuale di viticoltori (pari al 35 per cento che si eleva al 40 per cento nel caso dei Consorzi che svolgono funzioni *erga omnes*), nonché della pro-

duzione di vino dei vigneti dichiarati a Dop o Igp calcolato sulla base del quantitativo rivendicato o certificato nell'ultimo biennio (51 per cento che si eleva al 66 per cento per i Consorzi *erga omnes*)²⁰. Difatti, se, a seguito di verifica effettuata dallo stesso Ministero sui dati inseriti nel sistema di controllo, il Consorzio dimostra di rappresentare almeno il 35 per cento dei viticoltori e almeno il 51 per cento della produzione certificata dei vigneti iscritti nello schedario viticolo della relativa denominazione di origine o indicazione geografica, esso può (i) *avanzare proposte di disciplina regolamentare e svolgere compiti consultivi relativi alla denominazione interessata*; (ii) *svolgere attività di assistenza tecnica, di proposta, di studio, di valutazione economico-congiunturale della Dop o Igp, nonché ogni altra attività finalizzata alla valorizzazione della denominazione sotto il profilo tecnico dell'immagine*; (iii) *collaborare, secondo le direttive impartite dal Ministero, alla tutela e alla salvaguardia della Dop o dell'Igp da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge; nonché collaborare con le Regioni per lo svolgimento delle attività di competenza delle stesse*; (iv) *svolgere, nei confronti dei soli associati, le funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione*; (v) *effettuare, nei confronti dei soli associati, attività di vigilanza prevalentemente rivolte alla fase del commercio, in collaborazione con l'ICQRF e in accordo con le Regioni*²¹.

Qualora invece si dimostri un grado di rappresentanza maggiore e almeno il 40 per cento dei viticoltori e almeno il 66 per cento della produzione certificata di competenza dei vigneti dichiarati a Do o Ig²² negli ultimi due anni²³, il Consorzio può

⁽¹⁹⁾ Cfr. artt. 41, comma 1, l. 238/2016 e art. 2, comma 2, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

⁽²⁰⁾ Cfr. art. 4 e 5 d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

⁽²¹⁾ Cfr. artt. 41, comma 1, l. 238/2016 e art. 4 d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

⁽²²⁾ Il 66% deve essere composto per almeno il 33% da prodotto certificato ed imbottigliato (art. 2, 4° comma, e art. 5, comma 1, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018).

⁽²³⁾ Il quantitativo che va calcolato "*negli ultimi due anni*" è inteso come media della produzione certificata. E', però, prevista la deroga ad un anno, nel caso di passaggio da Doc a Docg e da Igt a Doc (artt. 41, comma 4, l. 238/2016, e 2, comma 2, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018).

svolgere altre funzioni, e queste nell'interesse e nei confronti di *tutti* i soggetti inseriti nel sistema dei controlli della Dop o Igp *anche se non aderenti*. In forza dell'art. 41, 4° comma, della l. 238/2016, infatti il Consorzio con il detto grado di rappresentatività può: a) *definire, previa consultazione dei rappresentanti di categoria della denominazione interessata, l'attuazione delle politiche di gestione delle produzioni di cui all'art. 39 della l. 238/2016, al fine di salvaguardare e tutelare la qualità del prodotto a Dop o Igp e contribuire ad un migliore coordinamento dell'immissione sul mercato della denominazione tutelata, nonché definire piani di miglioramento della qualità del prodotto;* b) *organizzare e coordinare le attività delle categorie interessate alla produzione e alla commercializzazione della Dop o Igp;* c) *agire, in tutte le sedi giudiziarie e amministrative, per la tutela e la salvaguardia della Dop o Igp e per la tutela degli interessi e dei diritti dei produttori;* d) *esercitare funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione;* e) *svolgere azioni di vigilanza da effettuare prevalentemente nella fase del commercio in collaborazione con l'ICQRF e in raccordo con le Regioni²⁴, nonché f) favorire e promuovere attività di promozione dell'enoturismo²⁵.*

In particolare, da quanto detto consegue lo stretto collegamento che intercorre tra rappresentatività-

composizione-funzioni esercitate dal Consorzio, che con i requisiti di rappresentatività più rigorosi porta il Consorzio a svolgere funzioni *erga omnes* nell'interesse e nei confronti di *tutti i soggetti inseriti* nel sistema dei controlli della Dop o dell'Igp *anche se non aderenti*. Queste, come si è detto, consistono nello svolgere funzioni di salvaguardia e tutela della qualità del vino per il migliore coordinamento dell'immissione sul mercato dei prodotti con la denominazione tutelata e, in particolare, la funzione di tutelare, in tutte le sedi giudiziarie e amministrative, la Dop o dell'Igp nell'interesse non solo dei produttori, ma anche dei consumatori. Va, allora, evidenziato anche che, in tale caso, i Consorzi operano sotto il coordinamento dell'ICQRF e, in raccordo con le Regioni. Un'attività di vigilanza dei Consorzi di tutela che il legislatore ha cura di precisare essere diversa da quella svolta dagli organismi di controllo, e consiste nel verificare che le produzioni rispondano ai requisiti del disciplinare e nel vigilare affinché prodotti simili non generino confusione sul mercato a danno delle produzioni di qualità mediante indicazioni scorrette circa l'origine, la natura e la qualità²⁶. Quando le attività di tutela e valorizzazione sono poste in essere dal consorzio a beneficio non dei soli associati ma di tutti coloro che operano nella zona di origine e che impiegano la denominazione, i costi sostenuti dal consorzio sono a carico di tutti i soggetti²⁷, aderenti o meno al con-

(²⁴) Si osservi che l'art. 6 del citato decreto ministeriale disciplina la gestione delle attività di cui all'art. 41, co. 4, della l. 238/2016, con riguardo alle proposte che il Consorzio potrebbe avanzare alle Regioni in ordine all'attuazione della gestione delle produzioni, proposte che devono essere adottate in sede di assemblea ordinaria ma dopo averne data ampia diffusione agli utilizzatori inseriti nel sistema di controllo della denominazione. Lo stesso decreto definisce anche il procedimento che le Regioni devono tenere per l'adozione del provvedimento sugli strumenti di gestione delle produzioni, nonché il procedimento che i Consorzi devono tenere per l'adozione (approvata, in sede di assemblea consortile, da almeno l'85% dei soci iscritti e da almeno il 51% dei soggetti viticoltori rappresentanti almeno del 66% della produzione) e presentazione di un "Piano" nel rispetto dell'art. 167 del reg. 1308/2013.

(²⁵) E' necessario evidenziare che le funzioni di cui ai punti v) ed e) dell'art. 41 – ovverosia le attività di vigilanza svolte dai Consorzi di diverso grado di rappresentatività rispettivamente "nei confronti dei soli associati" o, invece, anche nell'interesse dei "non aderenti" e prevalentemente con riguardo la fase del commercio – sono distinte dalle attività effettuate dagli organismi di controllo e consistono nella verifica che le produzioni certificate rispondano ai requisiti previsti dai disciplinari e che prodotti simili non ingenerino confusione nei consumatori e non rechino danni alle produzioni a Dop e Igp (artt. 41, comma 5, l. 238/2016, e 7, comma 1, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018).

(²⁶) Con riferimento alle strutture di cui il consorzio di tutela deve disporre sono da annoverarsi gli "agenti vigilatori" che hanno la qualifica di agenti di pubblica sicurezza quando esercitano la funzione di vigilanza. Costoro possono accertare illeciti sia di natura penale che di natura amministrativa, redigendo, nel primo caso, l'informativa della notizia del reato con il suo inoltro all'autorità giudiziaria e, nel secondo caso, contestando e notificando l'illecito al trasgressore. Cfr. art. 7, co. 15, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

(²⁷) Sul metodo di calcolo e di riparto dei costi v. *supra* par.2.

sorzio. Ed è per la stessa ragione che il Consorzio che svolge le funzioni di cui all'art. 41, co. 4, della legge, può richiedere ai nuovi soggetti utilizzatori della denominazione un contributo c.d. di avviamento²⁸.

4.- *L'estensione delle regole e i contributi obbligatori ai Consorzi di tutela erga omnes*

In funzione della tipologia delle attività svolte, sia essa istituzionale (o ordinaria) riferita ai soli consorziati, oppure erga omnes e quindi rivolta anche ai non aderenti purché inseriti nel sistema di controllo della denominazione, il legislatore legittima il Consorzio ad esigere i costi derivanti dalle funzioni svolte ai soci o, nel secondo caso, anche dei soggetti esterni al Consorzio. Se la ripartizione dei costi nel caso dell'attività ordinaria non presenta particolari questioni perché ha valenza interna, la pretesa del Consorzio rivolta a tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo della denominazione tutelata a cui è imposto il versamento di contributi volti a coprire le spese correlate alle funzioni *erga omnes* espletate dal Consorzio è stato in più occasioni oggetto di discussione, come del resto conferma la sentenza in commento, sollevando questioni in merito alla legittimità e alla natura della pretesa economica. A tale proposito si ricordi che ai sensi dell'art. 41, comma 7, l. 238/2016 i costi derivanti dalle attività esercitate *erga omnes* sono a carico di tutti i soci del Consorzio, nonché di tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo, anche se non aderenti al Consorzio. Il mancato assolvimento degli obblighi pecuniari è sottoposto a sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 81, comma 2, l. 238/2016.

Merita tuttavia precisare che i Consorzi di tutela

che svolgono con efficacia *erga omnes* le funzioni nei confronti dei diversi soggetti della filiera riflettono nel nostro ordinamento il modello interprofessionale che segue il riconoscimento da parte del legislatore europeo dei Consorzi quali organismi interprofessionali, e recepito a livello interno già nell'impianto del sistema previgente²⁹, in quanto struttura collettiva dotata di pubblico riconoscimento che riunisce i diversi gruppi di interesse (*i.e.* viticoltori, vinificatori e imbottigliatori) con il fine di promuovere il miglioramento qualitativo e il consumo dei prodotti agricoli, pianificare la produzione e regolamentarne la commercializzazione, con particolare riguardo alla qualità dei prodotti e alle peculiarità dei prodotti a denominazione di origine. Infatti, l'art. 157 del reg. 1308/2013 prevede per tutti settori agricoli elencati all'art. 1 la possibilità di realizzare organizzazioni interprofessionali. Si estende in tal modo per tutti i comparti produttivi la regola speciale delle intese limitative della concorrenza tra imprenditori agricoli che, altrimenti, sarebbero vietate, in quanto nulle, dall'art. 101 TFUE. In un certo qual senso, le organizzazioni interprofessionali rappresentano l'evoluzione del processo di strutturazione della filiera agroalimentare: anziché dover definire di anno in anno i termini degli accordi interprofessionali, si è ritenuto maggiormente efficiente – soprattutto ove la contrattazione è stabilizzata nel tempo – dare vita a strutture organizzate e stabili composte dai soggetti portatori di interesse contrapposti in modo da sostituire alla stipula dell'accordo tra soggetti fra loro eterogenei, una decisione da concordarsi all'interno di una comune entità organizzata.

In particolare, attraverso gli artt. 157 e 158 del reg. 1308/2013 sono regolate le funzioni e i requisiti del riconoscimento dell'organizzazione, mentre gli artt. 164 e 165 del reg. 1308/2013 consen-

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 11, d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

⁽²⁹⁾ Si rammenti che l'abrogato art. 1, comma, 5 del d.m. 16 dicembre 2010, riconosceva i Consorzi di tutela quali organizzazioni interprofessionali ai sensi dell'art. 125 *sexdecies*, par. 1, lett. b) e par. 2, Reg. 1234/2007. Tale riferimento si perde nel testo novellato, ma concettualmente risulta oltremodo pacifico dalle disposizioni del reg. 1308/2013 e dal riferimento dell'art. 6 d.m. MiPAAFT del 18.7.2018 all'adozione del "Piano" nel rispetto dei principi di cui all'art. 167 del reg. 1308/2013. Sul punto L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2012, 11.

tono agli Stati membri di attribuire alle loro decisioni efficacia *erga omnes* qualora le attività disciplinate siano di interesse generale per gli operatori economici le cui attività sono legate ai produttori in questione rendendo pertanto le loro decisioni, regole o pratiche concordate obbligatorie anche agli altri operatori attivi nella medesima area geografica, ancorché non aderenti all'organizzazione, e a condizione che non siano in contrasto con la normativa europea sulla concorrenza (art. 210 del reg. 1308/2013), e sugli aiuti di stato in particolare. La questione evoca la sentenza della Corte di giustizia con cui è stato escluso che possa costituire aiuto di Stato in base all'art. 107, par. 1, TFUE una disposizione normativa nazionale (nel caso controverso era stata adottata dal legislatore francese), che estendeva *a priori* a tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo l'efficacia delle delibere delle organizzazioni professionali emanate al fine di azioni di comunicazione, di promozione, di relazioni esterne, di garanzia della qualità, di ricerca e di difesa degli interessi del settore interessato, delibere riconosciute dall'autorità nazionale, anche qualora avessero istituito contributi a carico di soggetti non aderenti rendendoli in tal modo obbligatori³⁰. Invero, ai sensi dell'art. 165 se lo Stato membro ha concesso il riconoscimento a una organizzazione interprofessionale può decidere che i singoli operatori non aderenti, i quali tuttavia beneficiano delle attività svolte *in quanto attività di interesse economico generale per gli operatori le cui attività sono legate ai prodotti in questione* siano tenuti a versare all'organizzazione un importo pari

alla totalità o ad una parte dei contributi finanziari versati dagli aderenti, nella misura in cui detti contributi siano destinati a coprire spese direttamente occasionate dall'esecuzione delle relative attività³¹.

Su tali basi l'art. 167 del reg. 1308/2013 detta per il mercato vitivinicolo la possibilità alle organizzazioni interprofessionali di definire regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta per proteggere e promuovere la denominazione di origine, fermo restando il divieto di fissare i prezzi, *nemmeno orientativi e raccomandanti*³².

Dalle disposizioni normative menzionate discende che l'offerta sul mercato dei prodotti con denominazione protette si attua attraverso l'adozione di disciplinari comuni tra i produttori agricoli di una zona di origine anche all'interno di organismi interprofessionali che rappresentano le varie componenti della filiera produttiva nell'interesse della tutela denominazione e coinvolgendo tutti gli operatori sottoposti al comune sistema di controllo. Trova luogo in altri termini il potere del Consorzio di estensione delle regole ai soggetti non associati che operano nella zona di origine e che sono sottoposti al medesimo sistema di produzione secondo il disciplinare di produzione³³. In funzione dell'interesse generale che coinvolge tutti gli operatori della zona di origine, e indicativamente rappresentata dall'indicazione geografica, è prevista la possibilità che i contributi finanziari relativi alle attività di interesse generale siano previsti dall'organismo anche a carico dei soggetti non aderenti in quanto anch'essi fruitori della denominazione di origine³⁴.

⁽³⁰⁾ Cfr. Corte giustizia 30 maggio 2013 (C-677/11), *Doux Élevage*, in *Foro amm. CDS*, 2013, 5, 1139.

⁽³¹⁾ Tale disposizione ha trovato attuazione a livello interno con gli artt. 17, comma 5, d.lgs. 61/2010 e 8 del d.m. 16.12.2010, e ora con gli artt. 41, comma 7, l. 238/2016 e 10 del d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

⁽³²⁾ Merita precisare che ai sensi dell'art. 167, reg. 1308/2013, è previsto il limite nel fissare direttamente o indirettamente *prezzi identici* di acquisto o di vendita. La pratica vietata si basa sulla decisione coordinata all'interno dell'associazione di definire un prezzo identico che ciascuno, quale produttore indipendente, si impegna a rispettare nel vendere a terzi la propria produzione: in tal modo si produce una restrizione della concorrenza e in quanto tale ricade sotto il divieto delle pratiche di cui all'art. 101 TFUE. Con riferimento al tema della fissazione dei prezzi v. A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Bari, 2010, 181 ss.; Id., *L'associazionismo dei produttori agricoli e il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero caseari*, in *Riv. dir. agr.*, 212, I, 179.

⁽³³⁾ Cfr. art. 164 reg. 1308/2013.

⁽³⁴⁾ Cfr. art. 165 reg. 1308/2013.

Un sistema complesso quella dei Consorzi di tutela con funzioni *erga omnes* che il legislatore europeo ha definito sulla base del modello interprofessionale attraverso cui perseguire l'obiettivo di gestione della denominazione nell'interesse della sua valorizzazione e promozione che supera le regole di associative e coinvolge tutti gli operatori locali che aderiscono al sistema di controllo. Invero, la disciplina di settore prevede la costituzione dei Consorzi di tutela in forma di organismi volontari a carattere associativo, assegna ad essi funzioni che trascendono l'interesse particolare degli associati per assumere un interesse collettivo e, dunque, eminentemente pubblicistico di tutela della denominazione di origine.

Nel contesto dei poteri riconosciuti ai Consorzi di tutela vi è la fissazione dei costi per le singole attività e la ripartizione, in base alle funzioni ordinarie o *erga omnes*, tra i soggetti aderenti e tra costoro e i non aderenti al Consorzio. La questione investe la natura del contributo economico richiesto dal Consorzio, marginalmente affrontata dalla sentenza in commento che l'apostrofa come un "quasi tributo". Sul punto merita osservare che il legislatore nel disciplinare la provvista per l'esercizio delle funzioni del Consorzio non ha optato per la previsione di una prestazione patrimoniale obbligatoria come tributo³⁵, ma ha previsto l'applicazione di una prestazione patrimoniale, anch'essa obbligatoria, rispondente all'effettivo svolgimento dell'attività da parte del Consorzio di tutela nell'interesse della denominazione di origine. In altri termini, la ripartizione dei costi ex artt. 9 o 10 del d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2017 non ha natura tributaria e, conformemente alla sua struttura sinallagmatica, costituisce il costo dell'esecuzione di una funzione particolare, prevista per legge, posta in essere da parte del Consorzio nell'interesse, non particolare dei soli consorziati, bensì generale della tutela della denominazione di origine. Ciò trova conferma anche nel caso delle fun-

zioni *erga omnes* che riflettono quell'interesse generale e collettivo di tutti coloro (associati o meno) che sono presenti e operano nella zona di origine e che utilizzano la denominazione di origine. Di talché le funzioni *erga omnes* svolte dal Consorzio riflettono specifici costi posti a carico di tutti i soggetti imponibili e che riflettono la struttura sinallagmatica di cui si è fatto cenno propria degli interessi correlati ai servizi relativi alla denominazione di origine.

Sul piano prettamente formale devono, tuttavia, essere rispettati i principi di trasparenza e di competenza delle spese rispetto alle attività svolta, e i contributi relativi alle funzioni *erga omnes* devono essere rigorosamente annotati in bilancio in conti separati³⁶. In questi termini, infatti, la sentenza in commento incentra l'attività istruttoria sul collegamento funzionale dei contributi richiesti rispetto alle funzioni *erga omnes* svolte dal Consorzio di tutela, nonché alla trasparenza dei dati riportati a beneficio di tutti i soggetti coinvolti che utilizzano la denominazione di origine, ai fini dell'ammissibilità della richiesta del pagamento dei contributi obbligatori avanzata dal Consorzio.

5.- Conclusioni

La sentenza in commento affronta un tema dibattuto e rappresenta senza alcun dubbio un precedente importante nella definizione delle funzioni *erga omnes* svolte dal Consorzio di tutela. Inoltre, essa fornisce diversi spunti di riflessione sul tema dei Consorzi di tutela e sulle attività svolte nell'interesse della tutela della denominazione di origine. Se *prima facie* la questione può sembrare di pronta soluzione, essa nasconde invece profili articolati propri del diritto agroalimentare europeo e della regolazione dei mercati.

Il Consorzio di tutela rappresenta una struttura centrale nel sistema della tutela delle denomina-

⁽³⁵⁾ Quale invece è la natura del "contributo consortile di bonifica" che è prestazione patrimoniale di natura pubblicistica assimilata ai tributi erariali per taluni aspetti (esazione), e costituisce un contributo di scopo. Cfr. Corte. Cost. 19 ottobre 2018, n. 188.

⁽³⁶⁾ Cfr. art. 10 del d.m. MiPAAFT del 18.7.2018.

zioni di origine dei vini (e per analogia di tutti i prodotti) per le funzioni che svolge che trascendono l'interesse dei singoli consorziati e acquisiscono una valenza fortemente pubblicistica individuabile nella tutela della denominazione di origine. Un profilo questo che risulta maggiormente evidente con riferimento alle funzioni *erga omnes* ove il potere del Consorzio di tutela di estensione delle regole e della richiesta dei contributi obbligatori anche da parte dei non associati mette in luce l'interesse superiore e collettivo che riunisce i vari operatori della zona in funzione della denominazione di origine. Ne risulta un esplicito riconoscimento alla qualità come elemento identitario che unisce, da un lato, i diversi soggetti della filiera in ragione del luogo di produzione e dall'indicazione geografica e, dall'altro, individua soggetti organizzati che esercitano compiti di stampo pubblicitario in materia di tutela e valorizzazione delle denominazioni di origine. Un sistema che affida una responsabilità di carattere generale ai Consorzi di tutela coinvolgendo direttamente tutta la collettività interessata e che segna in modo rilevante l'intero sistema delle regole della filiera³⁷.

Le funzioni di tutela assegnate al Consorzio di tutela hanno da tempo acquisito un particolare rilievo con riferimento alla promozione, alla tutela e allo sviluppo della denominazione di origine sul mercato³⁸, ma sembrano doversi ulteriormente consolidare anche nella fase della gestione della

produzione. Invero, il sistema della tutela della qualità di un prodotto è altresì legato alle regole che intervengono sui fattori della produzione e sulla capacità produttiva dell'impresa, in quanto queste possono incidere su una zona geografica limitandone la superficie produttiva destinata ad una determinata produzione di qualità oppure facendola addirittura venire meno. Il riferimento è al sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli, innovato dall'art. 61 e ss. della riforma dell'ocm unica del 2013³⁹, ove si consideri il ruolo assunto dal Consorzio anche nelle scelte di settore che possono intervenire sulla produzione vitivinicola in talune zone. In particolare, la questione non interessa il sistema delle autorizzazioni per nuovi impianti⁴⁰, bensì principalmente a disciplina prevista per il reimpianto di vigneti⁴¹ che, in ragione del potenziale rischio di limitazione di una produzione vitivinicola di qualità, fa salva la possibilità di restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto ove sussista il rischio di una *significativa svalutazione* di una Dop o Igp. Questa *svalutazione* concretamente si realizza quando la superficie destinata al reimpianto è situata in una zona a Dop o Igp diversa dalla superficie (a Dop o Igp) estirpata⁴². In tal caso lo Stato membro, pur in contrasto con l'automaticità del rilascio delle autorizzazioni che caratterizza il reimpianto (art. 66, par. 1, reg. 1308/2013)⁴³, può limitare l'attività di reimpianto in talune zone a Dop o Igp sulla base di una racco-

(37) Non a caso la dottrina più autorevole riferisce delle qualità del vino "declinate in un organico intreccio fra i profili materiali e connotazioni simboliche" ed evidenzia gli interventi di regolazione che "investe congiuntamente, e con forti connotati di specialità, le regole del prodotto e le regole della comunicazione: così F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2017, 382.

(38) Se si osserva l'evoluzione della disciplina dei prodotti di qualità a segno Dopo Igp attraverso i tre momenti storici che hanno visto succedere il reg. 2081/92, il successivo reg. 510/2006 e, da ultimo, il vigente reg. 1151/2012 è possibile cogliere il ruolo crescente dei Consorzi di tutela nell'ambito della disciplina europea di riferimento. Un contesto in cui emerge, in particolare, una crescente sensibilità del legislatore europeo per la funzione delle associazioni rappresentative dei produttori quali strutture della filiera che operano nel territorio e sul mercato. In argomento, con particolare riferimento alle associazioni di produttori nel sistema della filiera agroalimentare, per tutti, A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, 83 ss.

(39) In argomento, anche per una completa disamina dell'evoluzione della disciplina, per tutti, F. Albinini, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, 348; sia altresì consentito rinviare a N. Lucifero, *Profili pubblicistici e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, 476.

(40) Cfr. art. 62, reg. 1308/2013.

(41) Cfr. art. 66, reg. 1308/2013.

(42) Cfr. artt. 6, reg. delegato (UE) 2018/273 della Commissione dell'11 dicembre 2017 e 8, reg. di esecuzione (UE) 2018/274 della Commissione dell'11 dicembre 2017.

(43) Cfr. *considerando* n. 8, reg. 2018/273.

mandazione (la cui validità è triennale) presentata da una organizzazione interprofessionale per evitare un palese rischio di svalutazione di una specifica denominazione di origine e a condizione che sia raggiunto una intesa tra le parti interessate rappresentative nella zona geografica di riferimento (art. 65, reg. 1308/2013). La norma si pone a tutela specialmente delle zone a Dop o Igp meno vocate alla produzione vitivinicola, le cui superfici vitate potenzialmente potrebbero essere oggetto di estirpo in favore del successivo reimpianto della medesima estensione in altra zona a Dop o Igp. Un rischio tutt'altro che residuale che in futuro potrà dare luogo all'intervento delle raccomandazioni dei Consorzi per tutelare la relativa denominazione di origine e così dare vita a nuovi contrasti tra gli interessi privati dell'imprenditore e la sua libera iniziativa economica e le limitazioni attuate dalle Regioni su impulso dei Consorzi in ragione dell'interesse collettivo della tutela della denominazione. Pur in assenza al momento di un precedente, tale disposizione mette ulteriormente in luce il peso del Consorzio di tutela anche nelle scelte di indirizzo produttivo effettuate dai singoli produttori, e conferma il ruolo del Consorzio che riflette l'interesse superiore e collettivo riconducibile al territorio e alla tutela della denominazione di origine.

ABSTRACT

Il lavoro prende spunto da una recente sentenza del Tribunale di Brescia, relativa ad un profilo estremamente rilevante correlato alle funzioni erga omnes affidate ai Consorzi di tutela e quindi sull'efficacia delle decisioni prese nei confronti anche dei non associati, per condurre alcune riflessioni sulle regole dettate dai Consorzi di tutela che coinvolgono tutti gli operatori della filiera vitivinicola, siano essi consorziati o meno, e quindi anche sulla natura dei contributi consortili. Un profilo questo che risulta maggiormente evidente con riferimento alle funzioni erga omnes ove il potere del Consorzio di tutela di estensione delle

regole e della richiesta dei contributi obbligatori anche da parte dei non associati mette in luce l'interesse superiore e collettivo che riunisce i vari operatori della zona in funzione della denominazione di origine. Il Consorzio di tutela rappresenta infatti una struttura centrale nel sistema della tutela delle denominazioni di origine dei vini (e per analogia di tutti i prodotti) per le funzioni che svolge che trascendono l'interesse dei singoli consorziati e acquisiscono una valenza fortemente pubblicistica individuabile nella tutela della denominazione di origine. La sentenza permette di cogliere l'evoluzione della disciplina dei Consorzi nel sistema della produzione di qualità e ancor più e il ruolo assegnato dal legislatore europeo ai Consorzi di tutela nel contesto dell'evoluzione della disciplina vitivinicola nel sistema del diritto agroalimentare europeo.

The essay is inspired by the recent decision of the Court of Brescia, which focuses on an extremely relevant profile related to the erga omnes functions of the Consortium and therefore on the effectiveness of the decisions taken also towards non-members, to conduct some reflections on the rules dictated by the Consortia that involve all the operators of the wine supply chain, whether they are members of the consortium or not, and therefore also on the nature of the consortium contributions. This is a profile that is most evident with reference to the erga omnes functions where the power of the Consortium to extend the rules and request mandatory contributions also from the non-members highlights the superior and collective interest that brings together the various operators of the area according to the denomination of origin. The Consortium represents in fact an extremely important structure in the system of protection of designations of origin of wines (and by analogy of all products) for the functions it performs that transcend the interest of the individual members and acquire a highly public value identifiable in the protection of the denomination of origin. The sentence gives the possible to the Author to describe the evolution of the discipline of the Consortia in the system of the quality pro-

duction and even more and the role assigned by the European legislator to the Consorzi di tutela in

the context of the evolution of the wine discipline in the European agri-food law system.

Tribunale di Brescia, sentenza n. 142 del 19 gennaio 2019

DENOMINAZIONE DI ORIGINE DEI VINI – L. 12 DICEMBRE 2016, N. 238 (TESTO UNICO DELLA VITE E DEL VINO) – VALORIZZAZIONE DENOMINAZIONE DI ORIGINE – CONSORZI DI TUTELA – FUNZIONI ERGA OMNES ESTENSIONE DELLE REGOLE – CONTRIBUTI CONSORTILI

Tutti i produttori di un vino a denominazione di origine protetta, ancorché non membri di un Consorzio di tutela, sono obbligati a corrispondere al Consorzio i contributi consortili in relazione all'attività di promozione della denominazione di origine effettuata dal Consorzio.

I Consorzi di tutela con funzioni *erga omnes* hanno il potere di estensione delle regole e di richiesta dei contributi obbligatori anche ai non associati che fanno uso della denominazione di origine in ragione dell'interesse comune rappresentato dalla denominazione di origine.

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione notificato in data 15 ottobre 2014 la Soc. ... proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 5583/14 emesso in data 15 luglio 2014 dal Tribunale di Brescia con cui era stata ingiunta di pagare in favore dell'istante Consorzio di tutela del vino ----- la complessiva somma di euro -----, oltre interessi e spese legali, a titolo di contributo cc.dd. erga omnes quale azienda vitivinicola utilizzatrice della "Denominazione --. L'opponente, premesso di non essere più consorziata, contestava la mancanza di trasparenza dei dati esposti in bilancio, segnatamente con riferimento al "costo del servizio" costituente fondamento e valore di riferimento giustificativo del potere impositivo del consorzio medesimo, dolendosi, inoltre, del sistematico diniego del Consorzio all'accesso ai dati utilizzati come parametri per la determinazione delle tariffe. L'opponente eccepiva, inoltre, il mancato adempimento dell'onere probatorio gravante sul Consorzio per aver omesso di allegare i fatti costitutivi della propria pretesa creditoria. Per tali ragioni chiedeva la revoca del decreto ingiuntivo opposto.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata in data 30 gennaio 2015 si costituiva in giudizio il Consorzio di tutela ----- eccependo in via preliminare l'innammissibilità e comunque la tardività delle contestazioni avversarie evidenziando come l'atto di determinazione delle tariffe per le attività *erga omnes* delegate ai consorzi di tutela abbia contenuto pubblicitario in ragione della funzione pubblicitaria dagli stessi svolta e, non essendo stato impugnato entro il termine di legge, dovesse ritenersi definitivo e non più contestabile. In ogni caso, evidenziava che si trattava di tariffe sottoposte al vigilante Ministero delle Politiche Agricole che le aveva approvate senza contestazione. Eccepiva poi la genericità e l'infondatezza delle contestazioni avversarie in ordine alla propria mancanza di trasparenza precisando di aver sin dal 22 marzo 2013 comunicato a parte avversaria la quota erga omnes dovuta e fin dal marzo 2014 messo a disposizione tutta la documentazione di spesa. Chiedeva, quindi, il rigetto dell'opposizione con conferma del decreto ingiuntivo opposto.

Con ordinanza riservata del 6 marzo 2015 il giudice rigettava la richiesta di concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto concedendo alle parti termini ex art. 183, sesto comma, c.p.c.

Con successiva ordinanza del 29 dicembre 2015, a fronte dell'ampia produzione documentale di parte opposta, il giudice, ritenuta la verosimile fondatezza della pretesa azionata in sede monitoria, concedeva la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto e rigettava le istanze di esibizione formulate da parte opponente, fissando udienza di precisazione delle conclusioni al 19 gennaio 2017.

Dopo vari rinvii d'ufficio, all'udienza del 26 aprile 2018 la causa veniva trattenuta in decisione sulle conclusioni in epigrafe trascritte.

2. Anzitutto, il giudice rileva che è pacifica in giudizio la legittimità del consorzio opposto di chiedere all'opponente, in qualità di utilizzatore della denominazione pur se non associato, il versamento dei contributi costituiti dalle tariffe relative all'esercizio delle funzioni erga omnes in quanto rese a vantaggio di tutti i produttori. Deve, inoltre, prendersi atto del fatto che l'opponente non contesta i quantitativi di prodotto che sono stati considerati ai fini della determinazione della quota richiesta, ma l'entità delle tariffe generali adottate in sede di calcolo del *quan-*

tum.

A parere del giudice, indipendentemente dall'omessa impugnazione dell'atto pubblico di determinazione delle tariffe generali, e al di là della più o meno valida riconduzione del contributo in esame alla categoria del "quasi tributo", ciò di cui l'opponente si duole nella sostanza è la concreta pretesa economica avanzata nei propri confronti, involgente un diritto soggettivo a contenuto patrimoniale. Il presente giudizio di opposizione, quindi, oltre a rientrare pacificamente nella giurisdizione del giudice ordinario cui appartengono le controversie aventi ad oggetto "indennità, canoni o altri corrispettivi", risulta anche certamente ammissibile e validamente instaurato, non presupponendo un preliminare giudizio di accertamento sulla legittimità delle tariffe generali. Tanto consente, pertanto, di rigettare l'eccezione di inammissibilità formulata dall'opponente.

Ciò chiarito, il giudice rileva che nel merito le censure dell'opponente attengono genericamente l'asserita non trasparenza del bilancio al 31 dicembre 2013 del consorzio con riferimento ai "costi" e la presunta "mancanza di collegamento" dei contributi ai costi derivanti dall'esercizio delle funzioni *erga omnes* svolte, oltreché il rifiuto di collaborazione da parte del consorzio. Si rileva fin da subito, peraltro, che l'opponente non indica in modo specifico a quali costi in concreto dette doglianze facciano riferimento.

In proposito giova rammentare che nell'ambito dei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo, integranti autonomi giudizi di cognizione ordinaria, ciascuna delle parti viene ad assumere la propria naturale posizione sostanziale con i connessi oneri probatori in ossequio alla regola generale di cui all'art. 2697 c.c., con l'effetto che all'opposto-creditore spetta dimostrare il fatto costitutivo del credito azionato e all'opponente debitore provare il fatto estintivo o modificativo dello stesso credito o di una sua parte.

Ebbene, il giudice ritiene che, avuto riguardo alle generiche contestazioni sollevate dall'opponente come sopra indicate, a seguito dell'ampia produzione documentale ad opera dell'opposta, risulti adeguatamente soddisfatto l'onere probatorio su quest'ultima gravante di dimostrare la fondatezza della propria pretesa ereditaria.

Ed infatti, in primo luogo, risulta documentalmente smentita la censura di mancata collaborazione del consorzio. Sul punto è sufficiente osservare come, a fronte della prima lettera di contestazione inoltrata dall'opponente

solo in data 29 gennaio 2014 - ossia dieci mesi dopo la nota inoltrata dal Consorzio in data 22 marzo 2013 con cui comunicava la quota *erga omnes* dovuta e le singole tariffe applicate per ogni tipologia di prodotto -, il Consorzio medesimo, con lettera del 26 marzo 2014, per il tramite del proprio legale, aveva comunicato la messa a disposizione di tutta la propria documentazione.

In secondo luogo, non può che ritenersi superata la doglianza relativa all'omessa trasparenza di bilancio avuto riguardo alla produzione in giudizio di tutti i verbali delle assemblee dei soci tenutesi nel corso dell'anno 2013 con relativi allegati (si vedano i docc. nn. da 18 a 23), comprovanti il regolare svolgimento delle attività di competenza del consorzio secondo la normativa di settore di riferimento, nonché la relazione di dette attività inoltrata al Ministero delle Politiche Agricole con indicazione delle attività svolte, dei costi sostenuti e delle ripartizioni operate (si confrontino i doc. n. 21 e 22).

In terzo luogo, soprattutto, le censure formulate indistintamente circa i costi in concreto sostenuti risultano sconfessate dalla produzione in giudizio di tutte le fatture relative all'anno 2013 (si vedano i docc. n. da 29 a 71). Sulla base di un esame di detti documenti non può non osservarsi come gli stessi si riferiscano ad attività di promozione, di organizzazione di eventi, di sponsorizzazione, di pubblicità, di adesione a progetti, e in generale di tutela e di valorizzazione della denominazione, svolte in favore di tutti i produttori utilizzatori della denominazione e di cui indubitabilmente ha usufruito anche l'opponente. Alla luce di quanto illustrato e in difetto -come anticipato- di specifiche censure dell'opponente circa l'incoerenza delle singole spese documentate dall'opposta, i motivi di opposizione non possono ritenersi meritevoli di pregio in quanto privi di fondamento.

Ne deriva, quindi, il rigetto dell'opposizione con conseguente conferma del decreto ingiuntivo opposto.

3. Le spese di lite seguono la regola generale della soccombenza e, pertanto, vanno poste a carico dell'opponente nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Brescia, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando, ogni altra domanda, eccezione ed istanza disattesa:

- rigetta l'opposizione e, per l'effetto, conferma il decreto ingiuntivo n. ---- emesso in data 15 luglio 2014 dal Tribunale di Brescia nei confronti della Società ---- (omissis)