

Giornata di studio su:

L'OCM vino:
soluzioni mancate e problemi futuri

Firenze, 27 aprile 2010

La disciplina della vite e del vino: riforme comunitarie e nazionali

I. LE RIFORME DELLE OCM E L'INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

Nell'arco di pochi mesi, l'officina legislativa comunitaria ha generato tre decisive riforme delle OCM:

- il regolamento sulla “OCM unica”¹, che ha abrogato 49 precedenti regolamenti e che in un testo di 204 articoli disciplina tendenzialmente la totalità dei prodotti agricoli europei, dai cereali ai vini, al latte, alle uova, a numerosissimi altri (e così per un totale di oltre 300 prodotti, naturali e trasformati)²;
- il regolamento sui prodotti ortofrutticoli³, intervenuto in tema di organizzazioni dei produttori e di regole di concorrenza, oltre che per armonizzare le disposizioni relative a tali prodotti con quelle relative al regime unico di pagamento;
- il regolamento sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, del 29 aprile 2008⁴.

Ciascuno di questi provvedimenti pone gli interpreti e le imprese innanzi a una molteplicità di quesiti, per le rilevanti novità introdotte rispetto alle regole previgenti.

* *Università della Tuscia, Viterbo*

¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

² V. il regolamento cit., art. 1, e allegati I e II, contenenti gli elenchi dei prodotti.

³ Regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007 recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo.

⁴ Regolamento (CE) del Consiglio del 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

I singoli aspetti disciplinari meritano specifica attenzione: basti pensare al regime di etichettatura per i vini, che fra l'altro introduce regole uniformi per i vini di qualità e i vini da tavola.

Su queste novità torneremo più avanti in queste note. Ma ciò che anzitutto colpisce a una lettura d'insieme è la dimensione esplicitamente sistemica dell'intervento legislativo comunitario, è l'originale disegno istituzionale che ne emerge.

In questo senso, sembra di poter dire che i tre regolamenti in tema di OCM sopracitati costituiscono il terzo tempo di un processo unitario, avviato all'inizio del nuovo secolo, che ha visto l'istituzione del Regime unico di pagamento⁵, poi il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale⁶, e oggi la riscrittura delle OCM, riformate tanto nei contenuti che nel disegno disciplinare.

Si è da più parti sottolineata in questi anni la «rinazionalizzazione» della PAC (Costato, 2003), e in effetti le ampie possibilità di scelta assegnate agli Stati membri e alle Regioni dal RUP e dal nuovo SR hanno reintrodotta nella dimensione locale una flessibilità e varietà di interventi ignota alla PAC sino a un recente passato (Albisinni, 2005, 2006).

Occorre però radicare nel merito le possibili letture, prendendo atto che le chiavi di interpretazione, economica e giuridica, si differenziano in misura significativa.

Sul piano del governo delle economie nazionali e regionali (cioè in quella che costituisce una dimensione certamente locale in un'Europa a 27), la fissazione di massimali nazionali destinati a una pluralità di possibili declinazioni del RUP, pur all'interno di un quadro definito, e la varietà di interventi compresi nei quattro Assi dello SR, ha riconsegnato ai governi locali una sconosciuta latitudine di scelte.

Ma nel frattempo – e proprio per questo – la PAC si fa anzitutto istituzione, regola delle regole, dei procedimenti, delle competenze, dei soggetti: in una parola assume in larga misura i compiti di definizione e stabile regolazione, tradizionalmente affidati alla consolidazione giuridica nazionale, per contrapposizione all'intrinsecamente dinamico e mutevole governo dell'economia.

⁵ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

⁶ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

2. UNA DIVERSA GRIGLIA INTERPRETATIVA

Un fortunato studio ha posto l'accento sulla *liquidità*, che connota le scelte della vita quotidiana nell'attuale società globalizzata (Bauman, 2006), e così sul progressivo passaggio da sistemi centralizzati e uniformi, intrinsecamente *solidi* per loro natura, ma che con ciò richiedono costosi apparati di gestione e di controllo, a sistemi localizzati (spinti sino a una dimensione individuale delle scelte e delle responsabilità), nei quali la continua mutevolezza sembra il contenuto dominante, con una prevalenza del *tempo* (in dimensione puntiforme, che dal passato precipita nel futuro, in una tensione che svaluta il presente) rispetto alla fissità e stabilità dello *spazio*.

Sino ad anni recenti il diritto comunitario dell'agricoltura ben sembrava rispondere a una simile costruzione; al punto che autorevoli studiosi erano arrivati a negare natura di sistema giuridico alle normative europee in materia di agricoltura, qualificandole come semplici misure tecniche, guidate dalla logica contingente dei singoli interventi, lontane dall'impianto sistematico che avrebbe caratterizzato la legislazione nazionale: nella sostanza atti di amministrazione, quand'anche generale, piuttosto che di legislazione.

Questa griglia interpretativa si rivela però inadeguata, ove applicata alla lettura dei nuovi regolamenti sulle OCM. E occorre piuttosto accedere all'opposta conclusione, secondo cui il quadro delle regole europee del mercato agricolo va assumendo una solidità e una capacità conformativa, che vanno ben oltre l'immagine sin qui prevalentemente accreditata.

La Convenzione per la costituzione europea era stato il tentativo, alto e dichiarato, di fissare su esplicite basi giuridiche e costituzionali l'edificio istituzionale europeo, superando l'approccio *piecemeal* che lo ha storicamente connotato.

Dopo la sconfitta del processo di ratifica, il Trattato di Lisbona⁷ ha abbandonato alcune delle ambizioni perseguite con la Convenzione, sostituendole con novità meno appariscenti, ma che incidono in misura rilevante sull'architettura europea.

Il pendolo è tornato all'approccio empirico, sperimentale, dei singoli passi, che nel loro insieme producono innovazione istituzionale.

All'interno di questa linea strategica, la PAC si conferma laboratorio privilegiato di elaborazione e sperimentazione. A fronte di finalità e oggetti della

⁷ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

politica agricola, che rimangono apparentemente immutati, tutto cambia, sul piano delle competenze e su quello dei contenuti.

Per quanto attiene ai processi legislativi, il Trattato del 2007 sostituisce alla speciale competenza normativa del Consiglio, prevista dall'art. 37 (ex 43) del Trattato CE in materia di agricoltura, la procedura legislativa ordinaria prevista dal nuovo testo dell'art. 251, che valorizza il ruolo del Parlamento, disegnando uno scenario in cui il negoziato interstatale appare destinato a perdere terreno, in favore di una declinazione di interessi disegnata secondo linee diverse da quelle nazionali.

Per quanto attiene ai contenuti, le novità rilevanti non passano attraverso una riscrittura degli articoli del Trattato, ma vengono introdotte all'interno di regolamenti, che si propongono come *legislazione di principi e di sistema*, e si traducono nell'adozione di definizioni cruciali e fortemente innovative: basti pensare a quelle di agricoltore, attività agricola, e prodotti agricoli, di cui all'art. 2 del regolamento n. 1782/2003.

Le disposizioni generali, gli istituti di nuova introduzione, le norme procedurali e sanzionatorie, tendono a costituirsi come *corpus* unitario e omogeneo, di applicazione generalizzata, con rilevanti conseguenze sistematiche.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello* (Cassese, 2000; Torchia, 2006), in cui livello comunitario e livello nazionale sono entrambi necessari, in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni e del merito* attraverso profili conformativi e di regolazione originali.

Seguendo questo percorso, la PAC, a lungo considerata come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici scarsamente attenti alla coerenza e sistematicità degli istituti giuridici, enfatizza la componente giuridica delle regole adottate, con un sostanziale passaggio da una politica essenzialmente redistributiva e di spesa a un intervento di natura prevalentemente regolatoria (Albisinni-Sorrentino, 2008).

3. LA NUOVA OCM VINO

La riforma dell'OCM vino si iscrive appieno in questa linea di tendenza.

Già la Commissione europea, nei primi progetti di riforma, aveva indicato come necessaria una *radicale riforma* dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo⁸, e questa indicazione è stata confermata nel 5^a considerando del

⁸ Comm. 22.6.2006.

regolamento approvato dal Consiglio, sulla base di una valutazione di inefficacia del regolamento n. 1493/1999 «nel guidare il settore verso uno sviluppo competitivo e sostenibile», e in ragione di una pluralità di obiettivi, che spaziano dai temi economici (migliorare la competitività dei produttori di vino comunitari e rafforzare la notorietà sui mercati mondiali dei vini comunitari di qualità), a quelli sociali (rafforzare il tessuto sociale delle zone rurali), culturali (salvaguardare la tradizione delle produzioni vitivinicole), e ambientali (produrre nel rispetto dell'ambiente).

In realtà non sussisteva un generalizzato consenso sulla necessità di una radicale riforma e sull'inefficacia della precedente disciplina, fra l'altro difesa proprio da talune delle organizzazioni dei produttori che – secondo le posizioni della Commissione – avrebbero dovuto dolersene (Ricci Curbastro, 2007). E la stessa congruità delle nuove misure rispetto agli obiettivi dichiarati non è affatto pacifica (Germanò, 2007; Pomarici-Sardone, 2008), laddove le compatibilità finanziarie e di bilancio dell'Europa a 27 sembrano avere giocato un ruolo ben maggiore di quello dichiarato.

Preso atto della radicalità della riforma, giova individuarne alcuni elementi identitari.

Al di là delle partizioni formali operate dal regolamento⁹, ritorna il modello composito già richiamato.

Quanto alle misure di sostegno, gli snodi passano attraverso strumenti di integrazione con il regime di aiuto unico e con la politica di sviluppo rurale, e a questi accompagnano specifici strumenti già sperimentati nel settore vitivinicolo, ma diversamente disegnati e qualificati transitori (quali il sostegno a riconversioni e ristrutturazioni, e l'aiuto alla distillazione e all'uso di mosti concentrati)¹⁰. La ripartizione delle risorse secondo il meccanismo dei massimali nazionali¹¹ conferma il disegno istituzionale, che valorizza la dimensione nazionale e locale delle concrete scelte di intervento.

Alla localizzazione delle concrete scelte redistributive si accompagna peraltro – secondo il modello che già abbiamo visto all'opera nelle precedenti riforme del RUP e dello SR (Albisinni, 2006) – una forte centralizzazione delle misure di regolazione, qualificazione e disciplina, che occupano larga parte del regolamento (v. gli artt. 18-59 sulle pratiche enologiche e le denominazioni, e gli artt. 75-103 sul potenziale produttivo e lo schedario vitivinicolo).

⁹ L'art. 1 distingue tra: a) misure di sostegno; b) misure regolamentari; c) regole in materia di scambi con i paesi terzi; d) regole che disciplinano il potenziale produttivo.

¹⁰ Art. 7 ss. bozza di regolam. cit.

¹¹ Art. 8 e Allegato II.

E all'interno delle misure regolatorie rilievo centrale è assegnato alle disposizioni in tema di vini di qualità, denominazioni di origine, ed etichettatura, caratterizzate da forte discontinuità con il regime previgente.

4. LE DENOMINAZIONI DI ORIGINE

Il nuovo regolamento, al 24^a considerando, con un breve inciso assertivo, assume che «per permettere l'istituzione di un quadro trasparente e più completo che corrobora l'indicazione di qualità» dei vini, «è opportuno prevedere un regime che *permetta di esaminare le domande* di denominazione di origine o indicazione geografica in linea con l'impostazione seguita nell'ambito della normativa trasversale della qualità applicata dalla Comunità ai prodotti alimentari diversi dal vino e dalle bevande spiritose nel regolamento (CE) n. 510/2006».

Il richiamo al regolamento n. 510/2006 sembrerebbe operato esclusivamente con riferimento ai profili procedurali di esame e di approvazione delle domande. Nulla si dice quanto al merito della disciplina.

I successivi considerando 26-30 sembrano confermare questo disegno, lì ove insistono sugli elementi che devono caratterizzare la procedura di registrazione, senza dare indicazioni sugli aspetti sostanziali, se non per quanto attiene alle politiche di controllo.

Il testo del regolamento, in realtà, andando ben oltre quanto indicato dai considerando, non si limita a riformare procedure e competenze, ma modifica radicalmente anche definizioni e merito della disciplina.

Quanto ai procedimenti di registrazione delle denominazioni, l'art. 27 introduce rilevanti novità rispetto al recente passato, lì ove prevede che il riconoscimento avvenga in sede comunitaria e non nazionale – come è avvenuto per anni e come era stato confermato ancora pochi anni fa dal regolamento n. 1493/1999¹². Si tratta di un approccio che si iscrive nel processo sopra richiamato, per il quale il diritto europeo dell'agricoltura va accentuando l'attenzione a profili sistematici, che importano un accentramento delle scelte di regolazione, lungo linee che quanto alle definizioni e ai provvedimenti privilegiano l'unificazione e l'uniformazione attraverso il centralismo (dunque con forte innovatività rispetto al ricorso ai principi di equivalenza e mutuo riconoscimento), quale logico contrappunto alla localizzazione dei momenti redistributivi.

¹² Regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo; v. in particolare gli artt. 54-58.

A queste incisive riforme istituzionali (sulle quali non sembra si sia levata alcuna voce di opposizione da parte degli SM in sede di negoziato, a conferma di quanto avanti si sia ormai collocata l'accettazione di momenti e sedi centralizzati di decisione dei profili di qualificazione), si accompagnano significative novità nella concreta conformazione e definizione dei vini di qualità e delle denominazioni di origine (ed è su questo terreno che il confronto è stato vivace, anche se scarsamente efficace, rispetto ai modelli proposti dalla Commissione e sostanzialmente recepiti nel testo finale del Consiglio).

Le innovazioni nel merito della disciplina involgono anzitutto l'abbandono di formule consolidate sul piano della comunicazione simbolica con il consumatore (V.Q.P.R.D. e IGT), in favore dell'adozione, anche nel settore dei vini, delle formule di DOP e IGP, sinora esclusivamente riservate ai prodotti diversi dai vini e dalle bevande spiritose¹³.

Una siffatta mutazione e unificazione dei segni distintivi non era imposta dagli accordi internazionali. Al contrario, proprio l'accordo TRIPs, prevedendo differenziate tutele per le indicazioni geografiche per i vini e gli alcolici (art. 23) e per gli altri prodotti alimentari (art. 22), e sottolineando la "*protezione aggiuntiva*" accordata ai vini e agli alcolici, ben giustificava anche una differenziazione dei segni distintivi.

D'altro canto, siffatta unificazione non è soltanto linguistica e simbolica, e non si limita ai possibili esiti sul piano della comunicazione commerciale, certamente rilevanti ma tuttora controversi.

La diversità di valutazioni in argomento si è disposta, in larga misura, lungo aree culturali e storiche, oltre che geografiche. Nei paesi di cultura anglosassone e del Nord Europa, tradizionalmente non produttori di vino e meno attenti ai profili di qualità territoriale, le posizioni prevalenti avevano enfatizzato il rischio di confusione derivante dalla contestuale presenza sul mercato europeo di troppi e differenziati segni di qualità. Al contrario, nei paesi mediterranei, tradizionalmente produttori di vino e comunque più legati a una visione territorialmente collocata della qualità degli alimenti, è stato da più parti sottolineato come la recente riforma rischi di disorientare il consumatore europeo, ormai abituato da anni a una diversità di simboli tra vini e altri prodotti alimentari.

La scelta finale, favorevole all'abbandono del modello risalente e consolidato di specialità disciplinare, è risultata prevalente in sede europea, in ragione anzitutto del processo di apertura dei mercati mondiali e di ingresso

¹³ V. già l'art. 1 del regolamento (CEE) n. 2081/92, e oggi l'art. 1 del regolamento (CE) n. 510/2006.

di nuovi protagonisti, tanto sul versante dei produttori che su quello dei consumatori; protagonisti che, proprio perché nuovi, non hanno familiarità con la richiamata specialità disciplinare e ne hanno sollecitato il radicale ripensamento.

Un mercato mondiale diversamente declinato e un'economia della produzione e del commercio del vino, che fanno largamente premio sui canoni della concorrenza e dell'innovazione (Mariani e Pomarici, 2008), hanno dunque messo in discussione gli assetti tradizionali di regolazione del settore.

Specularmente, la riforma del quadro di regole, indotta da questa diversa domanda dei protagonisti del mercato, e l'introduzione di novità rilevanti sul piano delle norme di diritto applicabili, a sua volta conforma e indirizza il mercato.

Nel modello disegnato dal regolamento n. 1493/1999, i vini di qualità erano i V.Q.P.R.D. e a essi era dedicata una disciplina (il Titolo VI del regolamento), ben distinta da quella assegnata ai vini da tavola, quand'anche questi ultimi fossero ammessi a beneficiare di un'indicazione geografica ai sensi dell'art. 51 del regolamento del 1999 e dell'art. 28 del regolamento della Commissione n. 753/2002¹⁴.

Con la nuova OCM (artt. 27 ss.), i vini DOP e IGP partecipano invece a un'unica categoria disciplinare, pur con talune differenze tra loro, con la conseguenza che l'ambito dei vini di qualità si estende a comprendere gli IGP, cioè vini che, come i vecchi IGT, possono essere ottenuti anche con uve provenienti per l'85% e non esclusivamente da un certo territorio (peraltro escludendo anche la possibilità, che il regolamento n. 1493/99 assegnava agli Stati Membri, di adottare norme più rigorose per gli IGT).

Ne deriva che, in conseguenza della riforma, gli elementi di regolazione e identità, che in passato marcavano nettamente la differenza fra IGT e V.Q.P.R.D. assegnandoli a due classi di prodotto fortemente distinte, sono oggi molto attenuati fra vini IGP e DOP, in ragione della comune appartenenza a un unico ambito disciplinare.

Si aggiunga che, già per i prodotti DOP e IGP diversi dai vini, i relativi simboli comunitari sono estremamente simili e facilmente confondibili agli occhi dei consumatori¹⁵. Sicché sembra prevedibile che analoga confondibilità possa determinarsi quanto ai simboli comunitari adottati per i vini DOP

¹⁴ Regolamento (CE) n. 753/2002 della Commissione del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli.

¹⁵ V. il Regolamento (CE) n. 1726/98 della Commissione del 22 luglio 1998, che ha modificato il regolamento (CEE) n. 2037/93 della Commissione del 27 luglio 1993.

e IGP, destinati a essere largamente assimilati tra loro nella possibile comunicazione di mercato.

Il rischio di dilatazione della classe dei vini di qualità (e quindi di banalizzazione dei prodotti di maggior pregio, a vantaggio di quelli più economici, che possono però vantare l'appartenenza al medesimo ambito disciplinare) appare ancora più grave, ove si consideri l'ulteriore incisiva novità introdotta dalla OCM, quanto alla possibilità di indicare l'annata e la varietà delle uve anche sui vini da tavola privi di indicazione geografica (v. art. 50 del nuovo regolamento); possibilità che non era consentita dal regolamento n. 1493/99 per i semplici vini da tavola, ma solo per gli IGT.

Se ne può concludere che le linee perimetrali della qualità dichiarata al consumatore sono state complessivamente ritracciate, a più livelli ma con un segno comune, che muove nel senso dell'allargamento quantitativo delle categorie dei possibili beneficiari di indicazioni di qualità, e dunque in una direzione che premia nel mercato le produzioni di quantità e i grandi produttori, assegnando loro segni di qualità, che la previgente disciplina sinora riservava a produzioni (e produttori) quantitativamente minori:

- con l'assegnazione di una categoria di qualità superiore a vini, gli IGP, che non vedono soltanto una sostituzione di sigla rispetto alla precedente IGT, ma che lasciano la categoria dei vini da tavola e sono ammessi nel prestigioso recinto unitariamente identificato dei prodotti DOP-IGP;
- e con l'attribuzione di possibili segni di qualità anche a semplici vini da tavola cui in passato era negata tale rivendicazione, consentendo la presenza in etichetta di indicazioni avvertite dal consumatore come decisivo segno di qualità, quali l'annata e la varietà delle uve, anche per prodotti privi di qualunque elemento di territorialità, e dunque consentendo l'utilizzo di potenti mezzi di competizione nel mercato ai produttori di tali vini, per loro natura offerti sul mercato in grandi quantità.

5. MARCHI E DENOMINAZIONI

In riferimento al rapporto fra marchi e denominazioni, le disposizioni contenute nel nuovo regolamento segnano, almeno a una prima lettura, un arretramento della protezione accordata alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche, rispetto alla precedente disciplina.

Il regolamento n. 1493/99, all'Allegato F prevede la possibilità che titolari di marchi commerciali, registrati e utilizzati prima del 31 dicembre 1985, e

utilizzati regolarmente dopo tale data, continuino a utilizzare tali marchi, subordinatamente ad alcune condizioni¹⁶, ma dispone comunque che «I marchi conformi alle condizioni del primo e del secondo comma non possono essere opposti all'utilizzazione dei nomi delle unità geografiche utilizzati per la designazione di un v.q.p.r.d. o di un vino da tavola»¹⁷. Nel sistema a oggi vigente il regime delle denominazioni geografiche risulta dunque privilegiato rispetto a quello dei marchi commerciali.

La nuova OCM, invece, all'art. 36, tra i motivi di rigetto della protezione, include quello del rischio di confusione con un precedente marchio commerciale, disponendo: «Un nome non è protetto in quanto denominazione di origine o indicazione geografica se, a causa della notorietà e della reputazione di un marchio commerciale, la protezione potrebbe indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del vino».

La formula riproduce, quasi alla lettera, quella contenuta all'art. 3 par. 4 del regolamento (CE) n. 510/2006 sulle DOP e IGP¹⁸, così assegnando prevalenza ai marchi commerciali preesistenti rispetto alle denominazioni di origine dei vini, a differenza di quanto avveniva con il richiamato regolamento n. 1493/99.

¹⁶ La lettera F dell'Allegato VII del regolamento n. 1493/99 recita al punto 2: «2. ... il titolare di un marchio registrato per un vino o un mosto di uve che sia identico:

– al nome di un'unità geografica più piccola di una regione determinata utilizzato per la designazione di un v.q.p.r.d., oppure

– al nome di un'unità geografica utilizzato per la designazione di un vino da tavola recante un'indicazione geografica, oppure

– al nome di un vino importato designato mediante un'indicazione geografica, può, anche se non ha diritto a questo nome a norma del primo comma del punto 1, continuare a usare tale marchio fino al 31 dicembre 2002 a condizione che il marchio in questione:

a) sia stato registrato al più tardi il 31 dicembre 1985 dall'autorità competente di uno Stato membro conformemente al diritto vigente al momento di questa registrazione; e

b) sia stato effettivamente utilizzato fino al 31 dicembre 1986 senza interruzione dopo la sua registrazione o, se quest'ultima è anteriore al 1 gennaio 1984, almeno dopo tale data.

Inoltre, il titolare di un marchio conosciuto e registrato per un vino o un mosto di uve che contenga termini identici al nome di una regione determinata o al nome di un'unità geografica più piccola di una regione determinata può, anche se non ha diritto a questo nome a norma del punto 1, continuare a usare tale marchio se corrisponde all'identità del suo titolare originario o del prestanome originario, purché la registrazione del marchio sia stata fatta almeno venticinque anni prima del riconoscimento ufficiale del nome geografico in questione da parte dello Stato membro produttore a norma delle disposizioni comunitarie pertinenti per quanto riguarda i v.q.p.r.d. e il marchio sia stato effettivamente utilizzato senza interruzione. ...».

¹⁷ Così il secondo comma del punto 2, cit.

¹⁸ Che recita: «4. Una denominazione d'origine o un'indicazione geografica non è registrata qualora, tenuto conto della reputazione di un marchio, della notorietà e della durata di utilizzazione dello stesso, la registrazione è tale da indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del prodotto».

Anche sotto questo rilevante profilo, l'assimilazione della disciplina dei vini a quella degli altri prodotti alimentari DOP e IGP finisce per restringere in misura significativa l'area di protezione delle denominazioni di origine dei vini.

La questione del rapporto fra marchi commerciali preesistenti e denominazioni di origine è stata già affrontata in sede WTO (Germanò, 2007) e il Panel del 15 marzo 2005 ha concluso, ai sensi degli artt. 16 e 17 dell'Accordo TRIPs, per la legittimità della norma comunitaria, contenuta nel regolamento n. 2081/92 sulle DOP e IGP e ripresa oggi dalla nuova OCM vino.

La dichiarata legittimità comunitaria della norma contenuta nel regolamento n. 2081/92 non comportava, peraltro, in sé l'obbligata estensione di identico regime alle denominazioni di origine dei vini, tenuto conto che l'Accordo TRIPs – come si è già ricordato – agli artt. 22, 23, e 24 assegna alle indicazioni geografiche dei vini e degli alcolici una protezione aggiuntiva rispetto a quella degli altri prodotti alimentari. In particolare, quanto al rapporto con i marchi commerciali, mentre l'art. 22 per gli altri prodotti preclude la registrazione «di un marchio che contiene o consiste in un'indicazione geografica in relazione a prodotti non originari del territorio» soltanto «se l'uso dell'indicazione del marchio per tali prodotti nello [Stato] membro in questione è *tale da ingannare il pubblico* sull'effettivo luogo d'origine», per i vini e gli altri prodotti alcolici l'art. 23 vieta *tout court* «La registrazione di un marchio per vini che contenga o consista in un'indicazione geografica che identifichi dei vini (...), per i vini (...) *la cui origine non corrisponda alle indicazioni*».

Sicché, nel sistema dell'Accordo TRIPs, la protezione dei vini contro l'uso di marchi geografici non corrispondenti al luogo dichiarato, non è subordinata alla verificata capacità decettiva del marchio (come per gli altri prodotti alimentari), ma è riconosciuta *ex se*, in termini obiettivi di semplice assenza di corrispondenza con il territorio menzionato nel claim.

Sarebbe stato dunque forse possibile mantenere, anche nella nuova OCM, una diversità di regime dei vini rispetto agli altri prodotti, nel rapporto fra preesistenti marchi commerciali e denominazioni di origine.

L'arretramento della protezione oggi operato non sembra derivare da effettivi obblighi maturati in sede internazionale, ma esprime, piuttosto e ancora una volta, scelte politiche risultate prevalenti nel confronto europeo, rispetto alle quali il richiamo agli impegni internazionali appare funzionale a celare la sostanza di scelte comparative fra interessi dietro un non persuasivo fondamento tecnico-giuridico.

In realtà, la modifica introdotta rispetto al regolamento n. 1493/99 avrà forse conseguenze meno rilevanti di quanto possa apparire a una prima lettura, ove si consideri che l'art. 37 del regolamento sulla nuova OCM, al par. 2,

subordina la facoltà di continuare a utilizzare marchi preesistenti all'assenza di «motivi di nullità o decadenza del marchio previsti dalla direttiva 89/104/CEE del Consiglio o dal regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio».

La Direttiva 89/104/CEE sull'armonizzazione delle discipline sui marchi nazionali, all'art. 3 prevede che «Sono esclusi dalla registrazione, o, se registrati, possono essere dichiarati nulli: (...) g) i marchi di impresa che sono *di natura tale da ingannare il pubblico*, per esempio circa la natura, la qualità o *la provenienza geografica del prodotto* o del servizio», e il regolamento (CE) n. 40/94 sul marchio comunitario, come modificato dal regolamento n. 3288/94 proprio in ossequio all'Accordo TRIPs, dispone all'art. 7: «Sono esclusi dalla registrazione: (...) j) i marchi dei vini che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano vini, o degli alcoolici che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano alcoolici, rispetto ai *vini o alcoolici che non hanno tale origine*».

Ne segue che, mentre la direttiva comunitaria sull'armonizzazione della discipline nazionali sui marchi richiede, per il divieto di registrazione del marchio geografico, il requisito della sua verificata *capacità decettiva* (così allineandosi alla richiamata normativa sui prodotti DOP e IGP), il testo vigente di regolamento sul marchio comunitario vieta *specificamente per i vini e gli alcoolici* la registrazione di marchi commerciali geografici che evochino un'origine non veritiera, *sempre*, e non soltanto quando l'evocazione è tale da indurre in errore il consumatore.

Considerata la rilevante incidenza sul mercato interno europeo del marchio comunitario rispetto ai singoli marchi nazionali, sembra di poter concludere che anche in futuro la soglia di protezione delle denominazioni di origine dei vini resterà più alta di quanto potrebbe apparire da una prima lettura dell'art. 36 della nuova OCM vini. Va detto, tuttavia, che la complessa stratificazione di norme che regolano la materia, e la loro possibile interazione, non consentono allo stato risposte definitive, e muovono il problema dal piano delle disposizioni generali a quello delle prassi interpretative e applicative. Sarà quindi decisivo in argomento il ruolo giocato nei prossimi anni dall'Ufficio europeo sul marchio comunitario e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

6. I NUOVI SISTEMI DI CONTROLLO

La nuova OCM ha introdotto novità rilevanti anche quanto ai sistemi di controllo, lì ove ha previsto, all'art. 40 (oggi art. 118 sexdecies, Reg. (CE)

22 ottobre 2007, n. 1234/2007): «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*», e all'art. 41 (oggi art. 118 septdecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007): «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*».

Anche in questo caso le formule riprendono quelle del regolamento n. 510/2006 sulle DOP e IGP, e in particolare gli artt. 10 e 11 di quest'ultimo, sia pure con qualche significativa differenza testuale, elaborata nel corso degli ultimi mesi all'interno del faticoso processo di messa a punto della bozza di OCM vino¹⁹.

Il regolamento n. 882/2004²⁰, però, ha matrice e oggetto strettamente legati ai profili igienico sanitari di sicurezza dei prodotti, tanto che l'art. 1, par. 2 di questo regolamento espressamente precisa: «Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli».

Il regolamento n. 510/2006, così come in precedenza il regolamento n. 2081/1992, pur essendo entrambi adottati sulla base giuridica dell'art. 37 (già 43) del Trattato e dunque nell'ambito della politica agricola, non avevano per oggetto una OCM, diversamente dal nuovo regolamento sul mercato vitivinicolo, che già nella sua intestazione dichiara espressamente tale natura.

In assenza del richiamo esplicito operato dagli artt. 40 e 41 del nuovo regolamento sui vini, il regolamento n. 882/2004 si sarebbe dunque applicato ai vini, come a tutti gli altri prodotti alimentari, esclusivamente in riferimento ai profili di sicurezza igienica e sanitaria, ma non sotto il profilo della conformità ai disciplinari di produzione, che involgono controlli e professionalità ben diversi.

Ne risulta evidente la novità introdotta dalla OCM vino, con l'ultrattività assegnata a norme e istituti a suo tempo introdotti con finalità e oggetti di esclusivo interesse igienico-sanitario.

¹⁹ Il regolamento n. 510/2006 rinvia alle autorità incaricate dei controlli "*a norma*" del regolamento n. 882/2006, mentre l'ultima versione della bozza di regolamento sulla OCM vino rinvia ad autorità di controllo incaricate *secondo i criteri fissati* nell'art. 4 del regolamento n. 882/2006, così prefigurando una maggiore flessibilità nell'applicazione della normativa di riferimento.

²⁰ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Va detto che la tendenza a unificare in un unico procedimento l'intero sistema di controlli degli alimenti, sia sotto il profilo igienico-sanitario che sotto quello commerciale e qualitativo, risponde per certi versi alle stesse esigenze dei produttori, i quali altrimenti rischiano di doversi confrontare con una moltiplicazione di adempimenti e di costi.

Tuttavia, la generalizzazione, anche in riferimento ai controlli di conformità al disciplinare, del sistema dei controlli previsto a finalità igienico-sanitarie dal regolamento n. 882/2004 (non a caso facente parte di quel gruppo di regolamenti comunitari, comunemente designati come "pacchetto igiene"), rischia di sbilanciare tale sistema sui profili appunto igienico-sanitari, sottovalutando quelli di qualità, aventi decisivo rilievo per i vini.

In Italia il sistema di controllo sui V.Q.P.R.D., affidato agli SM dall'art. 72 del regolamento n. 1493/1999 e dall'art. 2 del regolamento n. 2729/2000²¹, negli ultimi anni ha visto l'interessante esperienza dell'affidamento ai Consorzi di tutela dei controlli c.d. "*erga omnes*", vale a dire nei confronti di tutti gli appartenenti alla filiera produttiva, anche non iscritti ai Consorzi, al fine di garantire congiuntamente la conformità ai disciplinari e la tracciabilità in tutte le fasi del processo produttivo.

Dopo alcune controversie, tradottesi anche in contenziosi amministrativi su iniziativa di produttori non associati ai Consorzi di tutela, questa esperienza è stata confortata da una serie di concordanti favorevoli decisioni dei giudici amministrativi (Carretta, 2007), ed è stata più volte confermata in sede amministrativa, pur nell'alternanza dei governi e dei responsabili del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, trovando articolata formulazione nel D.M. 29 marzo 2007²² e nel D.M. 13 luglio 2007²³.

Significativo ricordare in proposito che, sia nella motivazione dei decreti ministeriali sia nelle decisioni dei giudici amministrativi, l'affidamento di generali responsabilità ai Consorzi di tutela, anche nei confronti dei produttori non iscritti ai Consorzi, è stato ritenuto legittimo, alla stregua del principio di diritto comunitario, enunciato dalla Corte di giustizia nel noto caso relativo al vino spagnolo *Rijoca*²⁴, secondo cui l'affidamento di compiti

²¹ Regolamento (CE) n. 2729/2000 della Commissione, del 14 dicembre 2000, recante modalità d'applicazione per i controlli nel settore vitivinicolo.

²² Disposizioni sul controllo della produzione dei v.q.p.r.d., in G.U. 17 aprile 2007, n. 89.

²³ Approvazione dello schema di piano dei controlli, del prospetto tariffario e determinazione dei criteri per la verifica della rappresentatività della filiera vitivinicola, in applicazione dell'articolo 2, comma 2, del D.M. 29 marzo 2007, recante disposizioni sul controllo della produzione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (VQPRD), in G.U. 28 luglio 2007, n. 174.

²⁴ Sentenza 16 maggio 2000, causa C-388/95.

di diretta vigilanza alla collettività dei produttori costituisce legittima «misura di tutela della “denominacion de origen calificada” di cui gode la collettività dei produttori e che per essi riveste un’importanza decisiva» (punto 75 della decisione), poiché: «il controllo sistematico da parte di tale collettività» è elemento essenziale per assicurare «la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori convinti che tutte le fasi della produzione di un v.q.p.r.d. rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata» (punto 77 della decisione della Corte di giustizia).

Il nuovo regolamento sui vini, affidando il controllo del rispetto del disciplinare a organismi designati secondo criteri elaborati a fini essenzialmente igienico-sanitari, e conseguentemente collocati all’interno di una linea di responsabilità amministrativa e istituzionale che fa capo agli uffici pubblici di tutela della salute anziché a quelli competenti in tema di amministrazione dell’agricoltura, rischia di fare un percorso inverso rispetto a quello praticato nell’esperienza italiana di questi ultimi anni, e così rischia di appiattirsi su modelli di certificazione e controllo propri della grande industria di trasformazione, mettendo in ombra la dimensione collettiva di appartenenza delle denominazioni di origine di vini, strettamente legate per loro natura a una collettività di produttori territorialmente radicati e non a logiche individuali di singoli produttori, per quanto rilevanti.

Sarà decisiva, per evitare un esito siffatto, la capacità dei singoli Stati membri di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dal testo più recente degli artt. 40 e 41, tenendo conto che i complessivi obiettivi della legislazione alimentare, quali individuati dall’art. 1 del regolamento 178/2002²⁵, comprendono l’insieme delle norme, volte a: *«garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell’offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l’efficace funzionamento del mercato interno»*.

Sicché anche i sistemi di controlli ex regolamento n. 882/2004, sin qui declinati per la generalità dei prodotti alimentari sul versante igienico-sanitario, ben potrebbero (e dovrebbero) essere declinati, in riferimento ai vini di qualità, assegnando adeguato rilievo e corretta collocazione istituzionale alle competenze e agli interessi collettivi che si esprimono nel sistema delle denominazioni di origine e che strettamente si legano alla *diversità dell’offerta*

²⁵ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

di alimenti compresi i prodotti tradizionali, e alla garanzia di efficace funzionamento del mercato interno.

Appare in tal senso orientata la più recente esperienza italiana. In prossimità della scadenza del 1 agosto 2009, fissata per l'entrata in vigore del nuovo sistema di controlli, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è stato designato come Autorità centrale di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 47, Reg. (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008 (oggi art. 118 sexdecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007).

Con D.M. 31 luglio 2009 il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha affidato all'ICQ – Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari l'incarico di svolgere le verifiche del rispetto dei disciplinari di produzione dei vini a indicazione geografica protetta, limitatamente alla campagna vitivinicola 2009/2010. E con una serie di D.Dirett. del luglio 2009 (D.Dirett. 8 luglio 2009, D.Dirett. 14 luglio 2009, D.Dirett. 21 luglio 2009, D.Dirett. 22 luglio 2009, D.Dirett. 24 luglio 2009, D.Dirett. 27 luglio 2009, D.Dirett. 29 luglio 2009, D.Dirett. 30 luglio 2009, D.Dirett. 31 luglio 2009) è stato conferito a società di certificazione conformi alla norma EN 45011 il compito di effettuare sui vini a denominazione di origine protetta (DOC e DOCG) i controlli previsti dall'art. 48, Reg. (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008 ((oggi art. 118 septdecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007).

In prosieguo il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con D.M. 31 luglio 2009, prorogato con D.M. 30 luglio 2010, ha affidato l'incarico di svolgere le verifiche del rispetto dei disciplinari di produzione dei vini a indicazione geografica protetta all'ICQRF - Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, con D.M. 23 dicembre 2009 ha dettato le disposizioni nazionali applicative del Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007 del Consiglio e del Reg. (CE) 14 luglio 2009, n. 607/2009 della Commissione, per quanto concerne le denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli; e con D.M. 19 marzo 2010 ha istituito un sistema di controllo per i vini designati con le indicazioni facoltative dell'annata e/ del nome di una o più varietà di vino, ai sensi dell'art. 118 septiedecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007.

Da ultimo, in Italia, l'intera disciplina dei vini di qualità è stata riordinata dal Decreto legislativo 8 aprile 2010, n. 61, che ha abrogato la legge n. 164 del 1992 e ha compiutamente regolato la materia per quanto attiene alla normativa nazionale, anche in riferimento alle procedure di riconoscimento (art.

7) e di controllo (art. 13), ai compiti affidati ai Consorzi di tutela (art. 17) e al Comitato nazionale vini DOP e IGP (art. 16).

Trattandosi di disciplina di assai recente introduzione, e che prevede l'adozione di un'ampia serie di decreti ministeriali attuativi, solo l'esperienza applicativa consentirà di misurare l'effettivo impatto delle radicali riforme degli ultimi anni sulla filiera produttiva vitivinicola italiana.

RIASSUNTO

Il lavoro analizza la recente riforma comunitaria della disciplina vitivinicola, nel contesto delle altre rilevanti riforme che in tempi recenti nell'arco di pochi mesi hanno investito l'intero comparto delle organizzazioni comuni di mercato.

Ne risulta confermata una forte centralizzazione delle misure di regolazione, qualificazione e disciplina, che occupano larga parte del nuovo regolamento europeo. All'interno delle misure regolatorie rilievo centrale è assegnato alle disposizioni in tema di vini di qualità, denominazioni di origine, ed etichettatura, caratterizzate da forte discontinuità con il regime previgente.

Le linee perimetrali della qualità dichiarata al consumatore sono state ritracciate, nel senso dell'allargamento quantitativo delle categorie dei possibili beneficiari di indicazioni di qualità, in una direzione che premia nel mercato le produzioni di quantità ed i grandi produttori, assegnando loro segni di qualità, che la previgente disciplina sinora riservava a produzioni quantitativamente minori.

La nuova OCM ha introdotto novità rilevanti anche quanto ai sistemi di controllo, li ove ha rinviato al sistema sin qui previsto con finalità igienico sanitarie dal Regolamento n. 882/2004, riprendendo il modello già seguito dal Regolamento n. 510/2006 sulle DOP e IGP.

La tendenza ad unificare in un unico procedimento l'intero sistema di controlli degli alimenti, sia sotto il profilo igienico-sanitario che sotto quello commerciale e qualitativo, risponde per certi versi alle stesse esigenze dei produttori, i quali altrimenti rischiano di doversi confrontare con una moltiplicazione di adempimenti e di costi.

C'è però il rischio di appiattirsi su modelli di certificazione e controllo propri della grande industria di trasformazione, mettendo in ombra la dimensione collettiva delle denominazioni di origine di vini, strettamente legate ad una collettività di produttori territorialmente radicati e non a logiche individuali di singoli produttori, per quanto rilevanti.

Sarà decisiva, per evitare un esito siffatto, la capacità dei singoli Stati membri di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dal nuovo regolamento europeo.

ABSTRACT

European and National reforms on the legal regulation of wines and vineyards. The paper analyses the recent European reform of legal regulation of wines and vineyards, considering it within the framework of other significant recent reforms of Common Agricultural Policy.

The new Regulation recognises a central role to regulatory and disciplinary measures, assigning prominent relevance to rules regarding quality wines, geographical indications, and labels, and introducing elements of strong discontinuity in comparison to previous rules.

The resulting perspective is that of widening the area of possible beneficiaries of quality indications, attributing even to big productions (and producers) the faculty to use quality marks, which for a long time has been reserved to small productions (and producers).

The new regulation on wines introduced significant innovations even with reference to the control system, adopting that of regulation No. 882/2004, until now applicable only on safety controls. The model adopted is that of regulation No. 510/2006 on Geographical indications.

Unifying in a single certification system both safety controls and marketing and quality controls, may result in an advantage for producers, which in the future will have to deal with a unified control procedure. The risk is that such a system could be more suited for the *modus operandi* of big producers, neglecting the collective and local dimension of the majority of quality wine producers.

The conclusion of the paper is that within this area of regulation a decisive role will be played, in the next future, by the talent of single Member States to use the opportunities offered to national options by the new European Regulation.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV. (2008): *Le regole del vino*, a cura di F. Albinini, Atti del Convegno di Roma del 23-24 novembre 2007 organizzato dall'AIDA-Associazione italiana di diritto alimentare e dall'IDAIC - Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Giuffrè ed., Milano.

ALBISINNI F. (2005): *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, Atti della giornata di studio del 30 settembre 2005 organizzata dall'Accademia dei Georgofili su "Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia", in «Atti dell'Accademia dei Georgofili», VIII, 2005, p. 411.

ALBISINNI F. (2006): *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», p. 526.

ALBISINNI F., SORRENTINO A. (2008): *Il primato delle istituzioni nella riforma della PAC*, in «AIM», 1.

BAUMAN Z. (2006): *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.

CARRETTA E. (2007): *Consorzi di tutela dei vini e controlli erga omnes*, in «Riv.dir.alim.», n. 2, p. 41.

CASSESE S. (2000): *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, in «Riv.it.dir.pubbl.comunit.», 5, p. 987.

COSTATO L. (2003): *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in «Dir.giur.agr.amb.», p. 663.

COSTATO L. (2004): *Articolo 117 cost., corte costituzionale e «materia» agricola*, in «Dir.giur.agr.amb.», n. 4/2004, p. 223.

GERMANÒ A. (2006): *Manuale di diritto agrario*, 6^a ed., Giappichelli, Torino.

GERMANÒ A. (2007), *La disciplina dei vini dalla produzione al mercato*, in *Riv.dir.alim.*, n. 2, p. 3;

- JANNARELLI A. (2006): *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv.dir.agr.», I, p. 183.
- MARIANI A., POMARICI E. (2008): *Il mercato del vino: evoluzione e scenari futuri*, relazione al Convegno AIDA di Roma del 23-24 novembre 2007, cit.
- POMARICI E., SARDONE E. (2008): *Ragioni, vincoli e complessità della riforma dell'OCM vino*, in «Agriregionieuropa», n. 12.
- RICCI CURBASTRO R. (2007): *I punti di forza del vino europeo di fronte alla globalizzazione*, in «Riv.dir.alim.», n. 2, p. 29.
- TORCHIA L. (2006): *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna.