

IL DIRITTO DELL'ALIMENTAZIONE, DELL'AMBIENTE E DELL'AGRICOLTURA

Collana diretta da

L. COSTATO - A. GERMANÒ - A. JANNARELLI - E. ROOK BASILE

Alberto Germanò - Eva Rook Basile - Nicola Lucifero

Manuale di legislazione vitivinicola

Terza edizione



G. Giappichelli Editore – Torino

CAPITOLO 1

Premessa

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sulla definizione di vino. – 3. Sul produttore di uva e di vino: rinvio. – 4. Sul mercato del vino: rinvio. – 5. La legislazione vitivinicola: considerazioni preliminari.

1. *Introduzione*

La disciplina della produzione dell’uva, della sua trasformazione in vino e del relativo mercato è racchiusa in un complesso di norme che possiamo denominare legislazione vitivinicola.

Occorre subito precisare che tale legislazione presenta i caratteri di una fonte multipla e articolata in quanto a determinarla concorrono norme di diritto interno, norme dell’Unione europea e norme di diritto internazionale. Siffatto complesso di disposizioni pone, a sua volta, problemi di gerarchia che occorre conoscere e tenere presenti per procedere ad una corretta lettura e interpretazione delle norme.

Il primo compito dell’interprete è quello di definire, innanzitutto, il campo dell’indagine; perciò, la nostra attenzione sarà diretta all’oggetto su cui il legislatore rivolge la propria attività normativa, ossia – nel caso nostro – il vino. Occorrerà, dunque, chiarire che cosa è il vino, e se ciò che noi pensiamo essere vino è tale per tutti i paesi d’Europa e del mondo: dunque, se esiste una convenzione su cosa sia il vino e se questa convenzione abbia prodotto o no una definizione univoca. Infine, sarà necessario riflettere sulla natura legale o convenzionale di tale definizione e sui relativi effetti giuridici, cioè esporne la disciplina.

2. *Sulla definizione di vino*

“Vino” – la cui radice sanscrita “vena” vuol dire “amato” – è una parola di forma e di suono quasi uguali nelle varie lingue europee: già *vinum* in latino e *oinos* in greco, e ora *vino* in italiano e spagnolo, *vin* in francese, *vinho* in portoghese, *wine* in inglese, *wein* in tedesco, *wijn* in olandese¹.

¹Ed egualmente: “vino” in ceco e in slovacco; “vin” in danese e in svedese; “vein” in estone;

La denominazione “vino”, tuttavia, è stata per lungo tempo una denominazione generica, fin tanto che gli Stati, per impedire contraffazioni e frodi in commercio², non hanno deciso di elevare la parola “vino” a denominazione legale³, stabilendo – ciascuno, eventualmente, secondo propri criteri – che cosa si dovesse intendere per “vino”. Questa originaria plurima situazione non provocava, d’altra parte, gravi problemi, dato che l’ambito del mercato del vino era, di regola, ristretto entro i confini dello Stato, sicché in tutta la giurisdizione statale il nome “vino” serviva a designare un prodotto ottenuto e composto nella stessa maniera secondo le prescrizioni legali di quel Paese. È stato il continuo allargamento del mercato a spazi commerciali sempre più ampi ad imporre la necessità che vi fosse una identica denominazione legale: così l’Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV)⁴ ha previsto che nessun altro prodotto se non quello che proviene dalla fermentazione alcolica del succo di uva fresca potesse ricevere l’appellativo di vino⁵, e la Comunità europea, disciplinando l’Organizzazione comune del mercato vitivinicolo, dapprima con il Reg. 337/1979, quindi con quelli 1493/1999, 1234/2007 e 479/2008⁶ che è stato trasposto al-

“vīns” in lituano; “vyno” in lettone; “wina” in polacco; “vinul” in rumeno; “vīno” in sloveno e “viinen” in finlandese.

² Certamente, la prescrizione più antica è quella del divieto di aggiungere acqua nel vino. Il divieto era riportato nell’art. 42 del Reg. 1493/1999 sull’OCM del mercato vitivinicolo sotto il capo I dettante disposizioni sulle pratiche e i trattamenti enologici, ed ora continua ad essere riportato nell’Allegato XV *ter* del Reg. 491/2009 al punto A/1: “Tutte le pratiche enologiche autorizzate escludono l’aggiunta di acqua, salvo se necessaria per esigenze tecniche particolari”.

³ Sulle denominazioni merceologiche legali v. *infra*, Cap. 9, par. 1.

⁴ L’OIV è un’istituzione intergovernativa a carattere scientifico e tecnico, che ha preso il posto – con accordo concluso a Parigi il 3 aprile 2001 (entrato in vigore il 1° gennaio 2004 in seguito al deposito del 31° strumento di ratifica) – dell’Ufficio internazionale per la vite e il vino che era stato istituito il 29 novembre 1924 da Italia, Spagna, Francia, Lussemburgo, Tunisia, Ungheria, Grecia e Portogallo. Alla data (ufficiale) del 6 novembre 2018 l’OIV comprende 47 Stati membri (tra cui Australia, Nuova Zelanda, Argentina e Cile) e 13 Organizzazioni come osservatori (tra cui la città cinese di Yantai e la Regione autonoma cinese di Ningxia Hui). Si tenga presente che l’OIV non comprende solo Paesi produttori di vino ma anche Paesi consumatori di vino. Fra i compiti dell’OIV rientra la formulazione di raccomandazioni in materia di pratiche enologiche. L’Italia ha ratificato l’Accordo del 3 aprile 2001 con la legge 15 gennaio 2003, n. 26.

Per l’art. 80, par. 3, lett. a), Reg. 1308/2013 sull’OCM unica, la Commissione europea, nell’autorizzare pratiche enologiche, “tiene conto di quelle raccomandate e pubblicate dall’OIV”.

⁵ Il punto 3.1 del Code internationale des pratiques oenologiques dell’OIV recita, con riferimento alla risoluzione del 1973: “Le vin est exclusivement la boisson résultant de la fermentation alcoolique complète ou partielle du raisin, foulé ou non, ou de moût de raisin. Son titre alcoolométrique acquis ne peut être inférieur à 8,5% vol.”.

⁶ L’approvazione del Reg. 479/2008 ha avuto un lungo procedere di proposte e una lunga discussione, sui cui v. F. ALBISINNI (a cura di), *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno di Roma del 23-24 novembre 2007, Milano, 2008.

l'interno del Reg. 491/2009 dettante disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli tra i quali il vino⁷, ha riservato il nome “vino” al “prodotto ottenuto *esclusivamente* dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve fresche, pigiate o no, o di mosti di uve”⁸.

Dunque, gli Stati aderenti all'OIV e, comunque, tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno puntato su tre aspetti onde aversi “vino”: l'origine deve essere l'uva; il procedimento deve essere quello della fermentazione; il prodotto è una bevanda alcolica.

Parrebbe, quindi, che non si possa, anche nell'attuale mercato globalizzato, andare al di là degli indicati fattori minimi, nel senso che, in grande parte del mondo, per “vino” si intende una **bevanda alcolica** ottenuta dalla **fermentazione** dell'uva o del mosto di **uva**. Da siffatta definizione si ricavano tre conseguenze: innanzitutto, la possibilità che pratiche enologiche diverse⁹, incidendo sulle cause della fermentazione, provochi nei vari Stati disposizioni differenti; in secondo luogo, la necessità che la bevanda ottenuta dalla fermentazione alcolica abbia un titolo minimo di alcol per potere aspirare legittimamente alla denominazione di “vino”; in terzo luogo, il fatto che bevande alcoliche possano derivare dalla fermentazione di frutta diversa dall'uva o dalla fermentazione e/o macerazione di altri prodotti agricoli, impone per esse altre denominazioni onde evitare confusione nella comunicazione ai consumatori.

In particolare, la necessaria presenza di alcol nel vino è stata oggetto della sentenza della Corte di giustizia 25 luglio 1991, C-75/90, *Guitard*, su rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale penale di Carcassonne in una controversia in cui si discuteva dell'ammissibilità di commercializzare una bevanda analcolica con la denominazione “vino senza alcol”, avendo il produttore “dealcolizzato” la bevanda di origine vinosa. La Corte ha affermato che per l'ordinamento comunitario un prodotto denominato “vino” deve necessariamente presentare “un grado alcolico minimo”¹⁰.

⁷ Il vigente Reg. 1308/2013, n. 1308 (OCM unica) ha altre disposizioni relative al settore vitivinicolo, in esso essendo state trasposti gli artt. 118 *bis* e seguenti del Reg. 1234/2007 in cui erano state già inserite le disposizioni del Reg. 478/2008. Della disciplina disposta dal Reg. 491/2009 e dal Reg. 1308/2013 si dirà *infra*, nel Cap. 7.

⁸ Così è formulato il punto 1 dell'Allegato XI *ter* del Reg. 491/2009.

⁹ Ai tempi dei romani si ignoravano quali fossero le cause della fermentazione dell'uva, sicché Plinio il Vecchio si accontentava di dire che “vinum succum esse qui fervendo vires e musto sibi fecerit” (il vino è il succo che trae forza dal mosto attraverso la fermentazione). Solo con Louis Pasteur e con il suo *Etude sur le vin, ses maladies, causes qui les provoquent, procédés nouveaux pour le conserver et le vieillir* del 1866, si acquisì la conoscenza delle cause della fermentazione, il che ha permesso di ottenere bevande alcoliche di origine diversa dall'uva.

¹⁰ In argomento v. J.F. GAUTIER, *Définition juridique du vin*, in *Revue de droit rural*, 1992, p. 490.

E nell'Accordo del 10 marzo 2006 tra USA e Unione europea sul mercato del vino – che riba-

Tale assunto parrebbe oggi messo in discussione. A far data dal 2012, l'OIV ha pubblicato tre risoluzioni dedicate ai prodotti vitivinicoli dealcolizzati¹¹, per quanto, almeno finora, tali bevande non siano mai state commercializzate con il nome di "vino". Allo scopo però di aprire nuovi mercati e venire incontro alla domanda di alcuni consumatori, e qui il riferimento corre evidentemente a quelli di cultura islamica, il Reg. 2021/2117¹², nell'andare a modificare il Reg. 1308/2013, consente la circolazione sul mercato di vini dealcolizzati o parzialmente dealcolizzati¹³. Tale possibilità non riguarda solo il vino da tavola ma anche le produzioni Dop e Igp, fermo naturalmente restando che il relativo disciplinare di produzione dovrà puntualmente descrivere le pratiche enologiche da utilizzare, nonché le restrizioni pertinenti alla produzione (art. 94)¹⁴.

Per quanto il consumatore debba essere informato che il vino è stato sottoposto a procedure di dealcolizzazione, resta il problema che tale prodotto – pur presentato sul mercato con il nome di "vino" – non sembra in linea con la relativa denominazione merceologica, se solo si considera che la definizione contenuta nel Reg. 491/2009 richiede che si tratti di una bevanda alcolica. Il Reg. 1308/2013, come rinovellato nel 2021, sembra però aver modificato, quanto meno implicitamente, la definizione di vino, degradando il requisito della natura alcolica a elemento eventuale, la cui assenza o riduzione dovrà comunque essere oggetto di specifica informazione all'acquirente.

Che il vino debba provenire dall'uva è scontato; meno condiviso è il fatto che debba provenire esclusivamente dalle uve delle varietà classificate come appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da uve provenienti dall'incrocio tra questa

disce che il termine "vino" designa una bevanda ottenuta esclusivamente dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve, pigiate o no, o di mosti di uva – è esplicitamente stabilito che il titolo alcolometrico volumico effettivo del vino sia "non inferiore a 7% e non superiore a 22% vol." (art. 3, par. 1, lett. a).

¹¹ OIV-ECO 432-2012 Beverage Obtained By Dealcoholisation of Wine, OIV-ECO 433-2012 Beverage Obtained By Partial Dealcoholisation of Wine, OIV-ECO 523-2016 Wine With An Alcohol Content Modified by Dealcoholisation e OIV-OENO 394A-2012 Dealcoholisation Of Wines.

¹² Su cui si avrà modo di tornare più approfonditamente quando si affronterà il tema della politica agricola dell'UE.

¹³ Per il legislatore europeo, il vino è considerato dealcolizzato quando il suo titolo alcolometrico è inferiore allo 0,5%; è parzialmente dealcolizzato quando il titolo alcolometrico è superiore allo 0,5% ma inferiore al minimo della categoria che precede la dealcolizzazione (art. 119, Reg. 1308/2013, come modificato dal Reg. 2021/2117).

¹⁴ In tal caso, in conformità a quanto previsto dal riformulato art. 119 del Reg. 1308/2013, sarà necessario indicare anche il termine minimo di conservazione.

specie ed altre specie del genere *Vitis*. E la Comunità europea ha dettato una specifica norma espressamente escludendo le varietà denominate Noah, Othello, Isabelle, Jacquez, Clinton e Herbémont¹⁵. Pertanto, il prodotto ottenuto dalla fermentazione alcolica dell'uva delle dette specie non può, negli Stati membri, essere denominato “vino”.

Va precisato, tuttavia, che in numerosi Paesi d'Europa vi è una consolidata tradizione della produzione di bevande provenienti dalla fermentazione alcolica di frutta diversa dall'uva. Come si è accennato, per tali bevande il termine “vino” deve essere accompagnato dal nome della varietà di frutta dalla cui fermentazione deriva, che perciò deve risultare bene in evidenza nell'etichetta¹⁶. Egualmente dal vino vanno tenute distinte le altre bevande alcoliche che, nell'ambito comunitario, prendono il nome di “spirit drinks” o “bevande spiritose”¹⁷.

¹⁵ Art. 120 *bis*, par. 2, lett. *b*) del Reg. 491/2009; art. 81, par. 2, lett. *b*) del Reg. 1308/2013. A tal proposito v. anche l'art. 5 della legge 12 dicembre 2016, n. 238 dettante la disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino, secondo cui “possono essere impiantate, reimpiantate e innestate per la produzione dei prodotti vitivinicoli di cui all'Allegato VII, parte II, Reg. (UE) 1308/2013, soltanto le varietà di uva trascritte nel registro nazionale delle varietà di viti e classificate per le relative aree amministrative come varietà idonee alla coltivazione o come varietà in osservazione, escluse le viti utilizzate a scopo di ricerca e sperimentazione e di conservazione *in situ* del patrimonio genetico autoctono, sulla base dei criteri stabiliti con decreto ministeriale” che a ottobre 2022 non risulta ancora emanato.

¹⁶ Della comunicazione mediante l'etichetta si dirà in prosieguo. Per ora si prenda atto che la Comunità lascia impregiudicata la possibilità per gli Stati membri di ammettere l'utilizzazione della parola “vino” accompagnata da un nome di frutta per designare prodotti ottenuti dalla fermentazione di frutta diversa dall'uva (art. 113 *quinquies*, par. 1, lett. *a*) del Reg. 491/2009). Si tratta, cioè, dell'ammissibilità di avere sul mercato comunitario anche “vini di frutta”, oltre che “vini” che sono solo di “uva”. Tuttavia il consumatore non può essere tratto in inganno, sicché nell'ipotesi di bevande alcoliche ottenute dalla fermentazione di frutta diversa dall'uva il nome “vino” non può essere utilizzato da solo, ma occorre che ad esso sia aggiunto il nome della frutta dalla cui fermentazione alcolica proviene. Dunque, può essere chiamato anche “vino” il prodotto ottenuto da frutta diversa dall'uva, purché anch'esso ottenuto da fermentazione alcolica.

¹⁷ Nell'ambito comunitario le bevande spiritose sono attualmente disciplinate dal Reg. 2019/787, che è andato a sostituire il precedente Reg. 110/2008: le bevande spiritose sono liquidi alcolici con un titolo alcolometrico minimo di 15% vol., destinati al consumo umano e ottenuti direttamente dalla distillazione di prodotti fermentati naturali e/o dalla macerazione di sostanze vegetali (con aggiunta di aromi, zuccheri o altri prodotti edulcoranti), oppure dalla miscelazione di una bevanda spiritosa con alcoole etilico di origine agricola o distillati di origine agricola (art. 2).

Quanto alla loro composizione le varie categorie di bevande spiritose sono precisate esattamente nell'Allegato I del Reg. 2019/787 relativo alla definizione, designazione, presentazione, etichettatura e protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose [tra cui: rum, whisky, vodka, gin, maraschino, nocino, mistrà, acquaviti di cereali o di vino (come il brandy) o di vinaccia o di residui di frutta o di uve secche o di frutta (come prugne, mele, pere, lamponi, more, pesche) o di miele (idromele), bevande al carvi o all'anice (come il pastis), bevande di gusto amaro (bitter), liquori a base di uovo (advokat)].

3. Sul produttore di uva e di vino: rinvio

Il secondo punto oggetto di studio riguarda il soggetto cui si rivolgono le disposizioni normative, ovverosia il produttore del vino e della relativa materia prima. In altre parole, oggetto del nostro studio sarà l'operatore economico che realizza la bevanda "vino" con la materia prima "uva". E poiché il nostro punto di osservazione è il diritto, ci dovremo necessariamente occupare della definizione *legale* di "produttore" dell'uva e del vino.

Tale definizione rientra, però, in quelle più generali relative sia ad un soggetto che produce, per il mercato, un bene di origine agricola, sia ad un soggetto che ha a che fare con un cibo o una bevanda da immettere o già immessi nel mercato alimentare. In tal modo incontreremo due distinte definizioni, quella di "impresa" nelle sue due partizioni di "impresa agricola" e di "impresa commerciale", sia quella di "impresa alimentare". La prima è propria del nostro diritto nazionale; la seconda è propria del diritto comunitario. Di esse si dirà dettagliatamente nel prosieguo: per ora si prenda atto che ci stiamo riferendo, rispettivamente, agli artt. 2082, 2135 e 2195 del nostro codice civile sull'imprenditore, sull'imprenditore agricolo e sull'imprenditore commerciale, e all'art. 3, n. 2, Reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare per quanto concerne l'impresa alimentare. Ma subito è bene rilevare che entrambe le definizioni contengono un riferimento al mercato.

4. Sul mercato del vino: rinvio

Il terzo campo di riflessione riguarda, infatti, il mercato, ovverosia il reticolo di norme giuridiche che disciplinano quel fondamentale momento che è lo scambio del prodotto contro un prezzo.

Trattasi del momento di incontro dell'offerta con la domanda che per l'imprenditore costituisce la fase finale della sua attività. Essa è non solo imprescindibile ed essenziale ma lo è assai di più, in quanto rende conto della valenza dell'attività organizzativa e produttiva dell'imprenditore.

La domanda può essere rappresentata da altri imprenditori, sia da quelli addetti alla trasformazione dell'uva in vino e dai commercianti del prodotto finito, che dai consumatori finali¹⁸. La domanda così articolata presenta fasce di interessi disomogenei che dovranno essere analizzati nel corso del presente studio; pur tuttavia esse presentano punti di convergenza comune che conviene subito

¹⁸La qualificazione "finale" è data al consumatore dal n. 18 dell'art. 3 del Reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare: in altre parole, il consumatore che viene preso in considerazione è colui che "ingerisce" il prodotto alimentare. Sul punto v. *infra*, Cap. 5, par. 1.

menzionare, ossia l'esigenza della conoscenza dell'origine del prodotto¹⁹ e l'esigenza della sua sicurezza²⁰.

Come è noto, nel mercato, non tutti i vini sono uguali e ovviamente le differenze sono soprattutto organolettiche; e sappiamo che queste dipendono dai vitigni, dal territorio in cui le uve maturano e dalle pratiche enologiche²¹, dunque, da fattori naturali e da fattori umani che è opportuno segnalare ai consumatori per indurli alla scelta.

A ciò si aggiunge il fatto che, quando uno Stato ha una tradizione vitivinicola, esso è indotto a difenderla. Il “Vecchio Mondo” coltiva l'uva da migliaia e migliaia di anni e i viticoltori da secoli ne hanno perfezionato il prodotto anche attraverso la “scelta” dei terreni più vocati alla produzione di certe uve. Ne hanno, poi, curato la trasformazione in mosto e quindi la sua fermentazione e poi l'invecchiamento del vino attraverso pratiche, anch'esse, secolari. Sono riusciti, così, ad ottenere un prodotto che è capace di distinguersi, per tutta una serie di caratteristiche organolettiche, dagli altri simili. Siffatte considerazioni assumono particolare rilievo con riferimento al vino, le cui caratteristiche organolettiche, oltre a derivare dal vitigno, assai spesso dipendono dal luogo geografico ove questo è coltivato.

Ed allora ci si rende conto che è utile premessa riflettere se abbia rilievo, per il diritto, l'origine del vino per quanto attiene al momento della sua *produzione*; nonché, una volta preso atto della rilevanza dell'area geografica di produzione del vino per una sua specifica tipicità e qualità, se tali caratteristiche del prodotto vinoso abbiano, nel momento del *mercato*, la capacità di conquistare i consumatori.

L'argomento non è così semplice come *prima facie* potrebbe apparire. Anzitutto, sul piano giuridico si tenga presente il fatto che, quando si tratta di prodotti trasformati così come è il vino, la filiera produttiva potrebbe investire una pluralità di luoghi, con una specifica rilevanza del luogo dell'impresa soprattutto in relazione ad una normativa come quella dell'art. 60, par. 2, del vigente Reg. 952/2013 o codice doganale dell'Unione, secondo cui “le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione”²². Per

¹⁹ Sull'origine del prodotto “vino” v. in questo stesso paragrafo, nonché *infra*, Cap. 10, par. 1.

²⁰ Sulla sicurezza alimentare v. *infra*, Cap. 5.

²¹ Sulle pratiche enologiche si dirà nel prosieguo, *infra*, Cap. 8, par. 8.

²² Sul punto v. F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASSILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 41. V., però,

contro può constatarsi che, generalmente, le legislazioni dei vari Stati sembrano collegare l'origine del vino alla provenienza geografica (al territorio della vigna) e non già alla sede dell'impresa ovvero alla "fabbrica" cioè al luogo dove l'uva è trasformata. Se l'art. 3 dell'attuale Dir. 2006/114 sulla pubblicità ingannevole fa riferimento alla "origine geografica o commerciale" dei beni e dei servizi, riferendo il termine ora al territorio ora all'impresa, l'art. 48 del Reg. 1493/1999 sull'OCM del vino²³ adoperava il termine "origine" accostandolo a quello di provenienza, permettendoci di concludere che con la parola "origine" esso intendesse la "provenienza geografica" del prodotto e, più esattamente, il "territorio" o, meglio, la "area viticola" in cui sono state raccolte le uve che hanno dato luogo al vino²⁴.

È evidente, allora, che, se per il consumatore può essere fondamentale, per la scelta, conoscere l'origine geografica del prodotto di base ossia dell'uva, ugualmente per il produttore può essere rilevante ai fini concorrenziali comunicare in etichetta l'origine del prodotto di base, ossia la localizzazione dei vitigni. Tutto ciò ha fatto sì che gli Stati abbiano preso coscienza di queste differenze di produzione fino ad elevarle a differenze legali di commercializzazione: cioè, il fatto che certi vini siano differenti dagli altri per specifici fattori naturali e per determinate pratiche umane, riverbera sul piano normativo esigendo restrittive prescrizioni che consentano di distinguere, sul mercato, i primi dagli altri, individuando i primi con l'appellativo di "vini di qualità"²⁵ ed i secondi con il nome

A. GERMANÒ, *Il luogo geografico del fondo rustico e il codice doganale europeo*, in O. CINQUETTI (a cura di), *Il fondo rustico: destinazione, gestione, circolazione*. Atti del Convegno AICDA (Brescia 23-24 novembre 2012), Brescia s.d. (ma 2013), p. 135.

²³ Trattasi del Regolamento che ha segnato la decisiva organizzazione del mercato del vino, dettando disposizioni per il controllo del potenziale vinicolo, per gli interventi di espianto e reimpianto e di conversione e ristrutturazione dei vigneti, avendo riguardo alla quantità della produzione al fine della stabilizzazione dei mercati. Inoltre, ha dettato prescrizioni per le pratiche enologiche, nonché le regole generali per l'etichettatura, introducendo la distinzione tra indicazioni obbligatorie (fra cui i termini v.q.p.r.d. e vino da tavola) e indicazioni facoltative. Il Reg. 1493/1999 è stato abrogato e sostituito dal Reg. 479/2008.

²⁴ Ed il 59° "considerando" del Reg. 1493/1999 si preoccupava di precisare che occorreva tenere conto – ai fini dei v.q.p.r.d. – delle loro condizioni tradizionali di produzione e che per l'effetto occorreva determinare, oltre le pratiche colturali e i metodi di vinificazione, "la delimitazione della zona di produzione e la varietà delle viti".

²⁵ Nell'Unione europea i vini di qualità prodotti in regioni determinate, cioè i v.q.p.r.d., avevano una unitaria disciplina basata sull'Allegato VI del Reg. 1493/1999, disciplina che era specifica rispetto a quella delle denominazioni di origine protette (Dop) e delle indicazioni geografiche protette (Igp) di cui all'allora vigente Reg. 2081/1992. Successivamente, anche su invito rivolto dal Parlamento europeo alla Commissione (punto 58 della sua Risoluzione del 15 febbraio 2007) "di fare tutto il possibile per rafforzare la protezione delle indicazioni geografiche, aumentando il livello di rigosità e creando un quadro comune per le indicazioni geografiche a livello europeo", nonché di "esaminare la possibilità di integrare nella nuova OCM del settore vitivinicolo le dispo-

comune di vino o, meglio, di “vino da tavola”²⁶, quasi a porre in evidenza che, se i secondi sono vini da porsi sulla tavola di ogni giorno, i primi sono vini che imbandiscono le mense in occasioni speciali. La conseguenza è l’attribuzione dell’esclusiva utilizzazione del “nome” dello specifico vino di qualità solo a quei produttori di vino che svolgono la loro attività di viticoltura tanto nel territorio riconosciuto dal provvedimento statale come costitutivo del fattore naturale²⁷, quanto secondo le specifiche tecniche e modalità espressione del fattore umano di quel determinato vino, appunto, di qualità. Cosicché le due tipologie di vino concorrono a determinare mercati differenziati, sia con riferimento ai distinti bisogni che soddisfano, sia con riguardo al regime di regole cui sono sottoposti.

Nell’elevazione di un vino a vino di qualità o, meglio, per la tutela di un vino come vino di qualità concorrono, allora, non solo l’Autorità pubblica a cui spetta di dare riconoscimento al territorio come quello capace di attribuire al vino specifiche caratteristiche organolettiche, ma anche la comunità che, da generazione in generazione, ha individuato la migliore tecnica per produrre quel vino e che ne ha formalizzato le regole in un disciplinare che costituisce il criterio-guida per dare al vino le proprietà che lo rendono, appunto, il vino di qualità con quello specifico nome. La “libera” determinazione della comunità locale²⁸ si in-

sizioni del [nuovo] regolamento 510/2006 sulle igr e dop” (punto 58 della detta Risoluzione), l’Unione europea ha provveduto a dettare un’unica disciplina per tutti i prodotti la cui origine rilevante è oggetto di specifica protezione. Conseguentemente, oggi si ha l’avvicinamento dei segni geografici dei vini alle denominazioni di origine protette e alle indicazioni geografiche protette. Merita, però, essere segnalato che, se per il segno Igp dei prodotti agroalimentari il Reg. 1151/2012 pretende che almeno una delle sue fasi si svolga *tutta* nella zona geografica delimitata, per godere del segno Igp dei vini è sufficiente che “le uve da cui [il vino] è ottenuto provengano per almeno l’85% esclusivamente da tale zona geografica”; tuttavia, per il segno Dop è necessario che “le uve da cui [il vino] è ottenuto provengano esclusivamente da tale zona geografica”. Se ne accennerà ancora *infra*, Cap. 10, par. 5, nota 21.

²⁶ Si tenga, però, presente che alcuni vini da tavola possono avere una indicazione geografica: sono, ad esempio, i nostri vini Igt. Sui vini di qualità e sui vini Igt v. *infra*, Cap. 10, par. 3.

²⁷ Spetta allo Stato, sia pure su richiesta di associazioni di produttori, delimitare l’area geografica rilevante ai fini delle produzioni Dop o Igp.

²⁸ Nella sentenza della Corte di giustizia 10 novembre 1992, C-3/91, *Exportur*, la comunità locale è stata considerata “centro” di riferimento con riguardo alla protezione del nome geografico che, in quel caso, comunicava e comunica che i torroni “Alicante” e “Jijona” erano e sono realizzati da produttori stanziati e operanti in tali territori, cosicché ai vicini produttori francesi, anch’essi fabbricanti torroni con il medesimo *know how*, era ed è fatto divieto di ricorrere ai toponimi di Alicante e di Jijona nella commercializzazione dei propri simili prodotti. Il rilievo della comunità locale risulta ribadito con riguardo alle denominazioni di origine protette “vino Rioja”, “prosciutto di Parma” e “grana padano” nelle sentenze della Corte di giustizia, rispettivamente, del 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, e 20 maggio 2003, cause C-118/01, *Consorzio Prosciutto di Parma c. Asda Stores Ltd*, e C-496/00, *Ravil Sarl c. Biragbi Spa*, con un’ulteriore e rilevantissima affermazione: infatti, la Corte riconosce che l’obbligo (stabilito nei rispettivi disci-

contra con l'intervento regolamentare dello Stato, il quale – nella misura in cui impegna la propria autorità nel riconoscere e tutelare i vini di qualità – si riserva

plinari di quel vino, di quel prosciutto e di quel formaggio) di imbottigliare il vino con denominazione di origine "Rioja" nella regione Rioja, di affettare il prosciutto con denominazione di origine "Prosciutto di Parma" nella zona di Parma e di grattugiare il formaggio con denominazione di origine "Grana Padano" nella area geografica di produzione di tale formaggio, pur costituendo una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, è giustificato ex art. 30 del Trattato, perché tali prodotti hanno assunto una reputazione notevole ed incontestabile, tanto da doversi riconoscere legittimo che sia la stessa comunità produttrice a tutelarne la proprietà industriale e commerciale anche con le misure, a seconda del caso, dell'imbottigliamento, dell'affettamento e del grattugiamento nelle rispettive aree geografiche. Si tenga conto che l'affermazione della Corte di giustizia in queste ultime tre sentenze ha, rispetto a quella *Exportur*, maggiore forza di convinzione, se si considera che in esse si discuteva di (vere) denominazioni di origine, la cui protezione si traduce nella riserva di uso esclusivo del nome in favore del gruppo di persone che producono ed elaborano i prodotti con le caratteristiche richieste, e nella proibizione di usarlo a carico di tutti coloro che, per non produrre all'interno dell'area geografica o per produrvi prodotti non conformi al disciplinare, non ne sono autorizzati. È per questo motivo che la Corte di giustizia, rilevando che la protezione dispensata alle denominazioni di origine è comparabile con quella offerta alla proprietà industriale e commerciale, conclude che "le denominazioni di origine fanno parte, appunto, dei diritti di proprietà industriale e commerciale" e riconosce alla collettività il diritto di controllare tutta la catena di produzione al fine di evitare utilizzazioni abusive del nome da parte di terzi che tentano di agganciare i propri prodotti alla reputazione che la denominazione di origine ha acquisito sul mercato. Sul caso del torrone di Alicante, v. F. ALBISINNI, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warstein (Denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 101; sul caso del vino Rioja v. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 169; M. BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso Rioja*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 306; A. SANCHEZ HERNANDEZ, *Aspectos jurídicos de la calidad en los productos agroalimentarios en España (Especial referencia a La Rioja)*, in A. GERMANÒ (a cura di), *L'agricoltura nell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari*, Milano, 2004, p. 195; nonché, sui casi "prosciutto di Parma" e "grana padano", v. L. COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle Dop e Igp in loco*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2003, p. 294; M. BORRACCETTI, *Trasformazione di un prodotto e suo confezionamento nel rispetto delle denominazioni di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 447; S. RIZZIOLI, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 458. Cfr. anche N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra le regole del produrre e le regole del vendere*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., p. 101.

Prima il Reg. 2081/1992, poi il Reg. 510/2006 ed ora il Reg. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ha riconosciuto che l'associazione richiedente la Dop o l'Igp possa riportare nel disciplinare "gli elementi relativi al confezionamento" quando "stabilisce e fornisce sufficienti motivazioni specifiche per prodotto per cui il confezionamento deve avere luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, garantire l'origine o assicurare il controllo" (art. 7, par. 1, lett. e del Reg. 1151/2012). Cfr. F. CAPELLI, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con "dop" e "igp" secondo le nuove disposizioni inserite nel Regolamento n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Dir. com. e scambi internaz.*, 2003, p. 105.

il potere del controllo del rispetto, da parte dei vitivinicoltori interessati, dei limiti territoriali e delle regole del disciplinare, controllo che può delegare a soggetti terzi, cioè ad organismi non coinvolti nella produzione e commercializzazione di quei vini²⁹.

Il problema fondamentale della tutela dei vini di qualità è, però, quello relativo alla loro comunicazione: e di questo riferiremo dettagliatamente *infra*, nel Cap. 10. Per ora si prenda atto che siffatta comunicazione si sdoppia in una indicazione di carattere generale, che serve a far immediatamente comprendere al consumatore di trovarsi a che fare con un vino, appunto, di qualità, ed in quella specifica che serve ad individuare, tra i vari vini di qualità, uno in modo particolare. Poiché ogni Paese potrebbe dettare prescrizioni diverse, è importante – nel mercato internazionale e globalizzato come è quello attuale – sapere come possa svolgersi la libera circolazione del vino senza che questa sia intralciata da legislazioni incompatibili sul piano dell’equivalenza³⁰. In altre parole, assume rilevanza il fatto che vari Paesi rappresentino, sotto il profilo commerciale, un blocco unitario con un’unica disciplina dei vini di qualità, come è il caso degli (ora) 27 Stati membri dell’Unione europea³¹ e, forse, come potrebbe essere il caso dei 50 Stati membri degli Stati Uniti d’America o il caso dei 6 Stati e 2 Territori dell’Australia. Ne deriva anche l’utilità di sapere quali differenze di disciplina possano ricorrere tra l’insieme commerciale degli Stati che ne sono membri ed il singolo Stato membro³², ovvero se le regole di classificazione dei vini, quelle

²⁹ Quanto al controllo, ai fini della protezione delle Dop e delle Igp, l’art. 13 del Reg. 1151/2012, sotto la rubrica “protezione” stabilisce che i nomi registrati sono protetti, tra l’altro, contro “qualsiasi pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto”. Pertanto, lo stesso art. 13, al par. 3, stabilisce che “gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l’uso illecito delle dop e igp prodotte o commercializzate in tale Stato membro. Inoltre, quanto al controllo del rispetto del disciplinare da parte dei produttori che utilizzano il segno ed il logo delle Dop e Igp, è stabilito che gli Stati membri devono designare le autorità incaricate ad eseguirli (art. 36, Reg. 1151/2012). In argomento v. anche *infra*, Cap. 8, par. 5, mentre sulla genesi e l’interpretazione del detto art. 13 v. A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, III ed., Torino, 2014, pp. 289-290.

³⁰ Sull’Accordo TRIPS, con riferimento alle indicazioni geografiche di cui agli artt. 22 e 23, v. A. GERMANÒ, *Accordo TRIPS e i due livelli di protezione delle indicazioni geografiche*, in E. ROOK BASILE e A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Milano, 2003, p. 245.

³¹ Prima che i cittadini del Regno Unito votassero per l’uscita dall’Unione Europea (la c.d. Brexit), l’Unione europea risultava formata da 28 Stati membri, con una popolazione di 493 milioni di cittadini.

³² Così è interessante rilevare la specifica competenza dei singoli Stati degli Stati Uniti d’America nella materia dell’agricoltura, che trova i suoi limiti solo nella Costituzione. A tal proposito è utile riportare due casi, uno con riguardo al latte, l’altro con riguardo al vino. Lo Stato del Vermont aveva prescritto l’obbligo di riportare in etichetta l’utilizzo di somatotropina (BST), un ormone modificato della crescita bovina, precisando “if BST has been used in the production of

della loro etichettatura e quelle del loro controllo siano sottoposte ad un regime di sussidiarietà e fino a quali limiti si estenda tale sussidiarietà³³: ciò anche al fine di valutare l'equivalenza tra le varie norme nazionali³⁴.

Ancora una volta, quindi, il fatto della differenza organolettica dei vini di qualità e dei vini da tavola si traduce in regole differenti di commercializzazione che hanno il loro punto centrale nelle regole di comunicazione, di pubblicità e di etichettatura. Con l'ulteriore necessità che non si verifichi una sovrabbondanza

milk or a milk product for retail sale in this State, the retail milk or milk product shall be labeled as such"; ma l'U.S. Court of Appeal per il Secondo Circuito l'ha ritenuta in contrasto con il Primo emendamento della Costituzione statunitense (*International Dairy Foods v. Amestoy* del 1996, su cui v. F.H. DEGNAN, *The Food Label and the Right-to-know*, in *Food and Drug Law Journal*, vol. 52, 1997, p. 49, spec. p. 58). Il 2 marzo 2004 si è svolto un referendum nella Contea di Mendocino, una zona viticola della California, con il quale gli abitanti della Contea si sono espressi a favore della proposta di legge di iniziativa popolare che prescrive che "it shall be unlawful for any person, firm or corporation to propagate, cultivate, raise or grow genetically modified organisms in Mendocino County" (cfr. M. BENOZZO, *Stati Uniti d'America e biotecnologie in agricoltura: un nuovo approccio al problema*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004, fasc. 1, p. 129). Cfr. ancora N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, cit., p. 131, nota 82, che riferisce di una controversia davanti alla Corte Suprema Federale della California, in cui si discute della tutela della menzione geografica "Napa", sostenuta dai viticoltori della regione.

³³ I Regolamenti dell'Unione europea del 2021 (vedine l'elenco *infra*, Cap. 2, nota 14) tendono a dare luogo ad una rinazionalizzazione della politica agricola, il che si verifica anche con riguardo alla produzione vitivinicola nazionale. Infatti, l'OCM del vino contiene – come meglio si dirà *infra*, Cap. 7 – "misure di sostegno" che gli Stati sono autorizzati a concedere ai "wine producers" con programmi nazionali. Qui ci si limita ad anticipare che si tratta di: ristrutturazione e riconversione dei vigneti; vendemmia verde; fondi di mutualizzazione; assicurazione del raccolto. Ma va precisato che, qualora non rispettino, per il periodo di cinque anni, gli impegni di buona pratica agricola come previsti dal Reg. 1782/2003, gli "agricoltori" (*the farmers*, nel testo inglese) subiranno la riduzione o l'azzeramento, parziale o totale, del sostegno e potranno essere richiesti dal rimborso di quanto percepito, la "sanzione" dipendendo dalla gravità, dalla portata, dalla durata e dalla frequenza dell'inadempienza: e qui si tratta di una regola disposta da un diritto "centralizzato". Tuttavia, il principio di sussidiarietà rimane sussistente con riguardo ai vini di qualità perché è prescritto l'utilizzo dei segni comunitari Dop e Igp, ma è possibile utilizzare anche le disposizioni rispettose delle specificità esistenti a livello nazionale e regionale con riferimento ai "segni" distintivi dei domestici vini di qualità, che possono, perciò, essere indicati con i nomi della tradizione di un determinato popolo: sono, ad esempio, i segni Doc, Docg e Igt della legislazione italiana o i segni di "vinos de calidad con indicación geográfica", "vinos con denominación de origen", "vinos con denominación de origen calificada" e "vinos de pagos" della legislazione spagnola. Su questi ultimi, anche per la bibliografia spagnola, v. A. GERMANÒ, *I dati informativi del "valore" del territorio agricolo nel diritto spagnolo*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., p. 185.

³⁴ Può essere utile il rinvio alle considerazioni espresse da A. GERMANÒ, *Il commercio internazionale dei prodotti alimentari tra regole tecniche, norme giuridiche e Stati sovrani: il caso dei prodotti biologici*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 272.

za di informazioni che possa dar luogo a confusione nei consumatori o, peggio, ad una loro tendenza a non porre più attenzione alle “formule” e/o alle più varie notizie descrittive del vino contenuto nella bottiglia, delle zone della sua produzione, dell’anno di produzione e/o di imbottigliamento, dell’azienda produttrice o imbottigliatrice, dei consigli sul suo impiego a tavola e sulle temperature di servizio e – andando al di là dei limiti di una carta d’identità di un vino – alle più varie informazioni storiche o storico-artistiche per richiamare una dimensione del passato, o alle informazioni “fantastiche” o mitologiche per attivare, tramite il ricorso alla fantasia, meccanismi di seduzione³⁵.

Quanto all’esigenza che, nel mercato, sia garantita la sicurezza alimentare, è sufficiente, per ora, rammentare l’art. 14 del Reg. 178/2002 che dichiara sostanzialmente fuori commercio i prodotti dannosi per la salute o inadatti al consumo umano³⁶.

Per tutte le considerazioni sopra riportate ci si accorge, allora, che per “comprendere” il mercato del vino, che oggi è globalizzato, è opportuno avere alcune notizie e fare alcune considerazioni intorno alle “fonti” del diritto che qui, nel loro intersecarsi, assumono particolare rilevanza.

5. La legislazione vitivinicola: considerazioni preliminari

Con l’espressione “legislazione vitivinicola” si intende riferirsi a una complessa e articolata disciplina giuridica caratterizzata da una molteplicità di disposizioni di fonte europea e interna dal coordinamento complesso che, sostanzialmente, intervengono sulla fase della produzione e della commercializzazione del vino. Invero, poiché il vino è anzitutto un alimento, trattare della sua disci-

³⁵ In argomento v. S. SPERANZA e M. VEDOVELLI, *Seduzione e informazione: il risvolto dell’etichetta. Note per una enogrammatologia*, in E. ROOK BASILE e A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato. Verso un diritto agrario e agro-alimentare della produzione e del consumo*, Milano, 2003, p. 49. Sotto questo profilo si deve notare che il Parlamento europeo, nella sua Risoluzione del 15 febbraio 2007, aveva auspicato una semplificazione dell’attuale etichettatura dei vini e che comunque essa, per quanto riguarda i vini con indicazione geografica, non fosse più complicata dell’etichetta dei vini provenienti dai paesi terzi (punti 45 e 49).

³⁶ Sull’evoluzione del principio di sicurezza dei prodotti allocati sul mercato e, in particolare, dei prodotti alimentari per i quali il termine inglese da considerare è *food safety*, v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, II ed., Torino, 2015, pp. 431-452. Si noti che in Italia l’espressione “sicurezza alimentare” ha una duplicità di significato, come *food security* (ovverosia come sicurezza delle disponibilità e degli approvvigionamenti alimentari) e come *food safety* (ovverosia come sicurezza igienico-sanitaria). In argomento v. P. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, in E. ROOK BASILE, A. MASSART e A. GERMANÒ (Atti del VII Congresso mondiale dell’UMAU in memoria di L. Lorvellec, Siena 5-9 novembre 2002), Milano, 2003, p. 449.

plina implica prendere in considerazione un ambito specifico della più ampia materia del diritto agroalimentare e, in dettaglio, significa esaminare l'insieme delle fonti normative riferite al comparto produttivo del vino³⁷ e, quindi, alle disposizioni che regolano l'intera filiera produttiva vitivinicola.

Preliminarmente, occorre considerare che il vino si pone alla base di uno dei settori più eterogenei del diritto agroalimentare, segnato da molteplici fattori storici, culturali e tradizionali, nonché da un intimo e imprescindibile legame della sua produzione con la sua origine geografica da cui trae l'identità. Peraltro, giova rilevare che tutta la lavorazione del vino è sottoposta a una tecnologia estremamente avanzata; il vino, come altri prodotti agroalimentari, rappresenta, sotto questo profilo, una identità dinamica in quanto frutto di pratiche enologiche, processi e interventi, travasi in tini, che segnano la sua lavorazione fino al completamento della preparazione del prodotto per il mercato.

In termini generali, il quadro normativo è dato da una disciplina orizzontale propria a tutto il settore agroalimentare, e da una serie di disposizioni a carattere verticale dettate specificatamente per il settore vitivinicolo. La disciplina normativa risulta, inoltre, fortemente regolamentata dal legislatore europeo con disposizioni volte a contingentare le produzioni, incentivare le produzioni di qualità – la cui valenza è strettamente correlata al luogo geografico in cui avviene la produzione – e controllare le fasi di lavorazione per prevenire eventuali frodi del mercato. Queste brevi considerazioni prodromiche allo studio della *legislazione* vitivinicola, sono dirette a tracciare le linee guida, fornendo al lettore la consapevolezza che la materia vitivinicola non presenta una disciplina organica ed unitaria, quanto piuttosto un insieme di fonti normative – orizzontali, verticali e speciali – che regolano un comparto produttivo nel più ampio complesso del diritto agroalimentare, il quale, invece, presenta una disciplina omogenea ed organica delle fasi della filiera, quali sono la produzione, la commercializzazione e il consumo degli alimenti³⁸.

³⁷ Si osservi che la disciplina in esame è circoscritta alla produzione del vino; pertanto, restano escluse le disposizioni relative alle uve da tavola che seguono altre regole.

³⁸ Il tema, che qui può trovare solo un breve cenno, evoca il dibattito dottrinale sulla relazione che intercorre tra la disciplina propria all'agricoltura e quella sugli alimenti (Reg. 178/2002), dove i punti di intersezione e convergenza non si rinvencono solo guardando al complesso delle regole ma, com'è stato prontamente osservato, volgendo soprattutto lo sguardo oltre ad esso, in ragione di un sistema che scaturisce, verrebbe da dire, dalla "natura delle cose" e si caratterizza per un modello giuridico meno individualistico ma attraverso un percorso lineare che interessa i diversi momenti della filiera produttiva in cui si accomunano gli interessi (A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI e E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, III ed., Torino, 2019, pp. 251-255). Vero è che i due complessi normativi, quello proprio dell'agricoltura e quello proprio del mercato alimentare, sembrano aspirare a distinti criteri ordinanti, ma è altresì vero che l'agricoltura rappresenta la fonte principale ed unica degli alimenti, e comunque di tutti i prodotti destinati alla trasformazione e lavorazione da parte dell'in-

Tutto ciò premesso, merita da subito mettere in risalto come la legislazione vitivinicola possa essere ordinata secondo tre principali direttrici di intervento del legislatore: *i*) la fase della produzione, che si incentra principalmente sulle norme dell'impresa agricola (art. 2135 c.c.), e quindi sulla struttura aziendale, nonché sulle regole poste a governo del potenziale produttivo, oltre a tutte le disposizioni, spesso molto tecniche, che riguardano le pratiche enologiche e la disciplina di lavorazione del vino; *ii*) la fase della commercializzazione, che rileva con riguardo alle norme sullo scambio e sulla disciplina delle informazioni che accompagnano il vino attraverso gli strumenti della comunicazione rappresentati da pubblicità ed etichetta; infine *iii*) le regole del consumo che si concentrano sulle disposizioni in ordine alla sicurezza alimentare (*food safety*) che coinvolgono il vino in quanto *alimento* (art. 2, Reg. 178/2002).

Questa schematizzazione, con tutti i limiti propri del tentativo di ricondurre a schemi una intera disciplina, risponde all'intento di un inquadramento delle normative per fase di regolamentazione, che si sostanzia in una moltitudine di disposizioni, frutto di una *multilevel regulation*, posto che si rinvenivano molteplici fonti europee, interne (primarie e secondarie), nonché regionali, che mediante un intreccio di regole e controlli e relative sanzioni, impongono obblighi di *facere* e di *non facere* ai produttori, e intervengono in modo capillare nei diversi momenti della filiera.

Il quadro normativo si completa con quanto dettato in ordine alle strutture preposte ai controlli lungo il ciclo produttivo, talvolta pubbliche o private, e ai molteplici adempimenti amministrativi in capo al produttore che, anch'essi, segnano l'intera filiera. Infatti, il settore vitivinicolo ruota attorno a sistemi comuni di mercato e tende ad una organizzazione generale che esige l'impiego di diritto pubblico e di regole di legittimazione delle autorità competenti volte ad assicurare le procedure amministrative.

dustria alimentare; nel senso che nelle modalità dell'esercizio economico agricolo e dello svolgimento dell'attività è sottesa l'idea che il godimento della terra rappresenti "la via maestra per accedere alle risorse fondamentali per l'alimentazione ossia per la stessa sopravvivenza" (A. JANNARELLI, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell'eccezionalità agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 421). Pertanto, le regole di sicurezza e di tutela del consumatore di alimenti proprie alla *food safety*, prospettano questioni legate alla igienicità e alla salubrità degli alimenti che, in ragione degli interessi giuridicamente rilevanti in vista del loro consumo, interessano tutte le fasi poste a monte (produzione, lavorazione e trasformazione). In tale ambito sono emblematiche le parole di quella autorevole dottrina che ha osservato che così emerge "la peculiarità dell'aspetto oggettivo che caratterizza questo diritto: esso regola produzione e commercio di beni che non restano esterni al consumatore, ma che sono destinati ad essere introdotti all'interno del suo organismo dando luogo ad un rapporto fisico del tutto specifico" [L. COSTATO, *Conclusioni*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, 2015, p. 378]. Sul punto si richiamano altresì i contributi di L. RUSSO, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, fasc. 2, p. 3; S. MASINI, *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, 2014, pp. 64-68.

Il lettore, dunque, che si cimenti nel processo interpretativo e nell'analisi delle regole di filiera, s'imbatte in disposizioni frutto dell'ordinamento di derivazione interna e di derivazione europea che, componendo un ambito normativo dai confini non ben definiti "nel quadro di un non ancora risolto nesso tra unità e molteplicità"³⁹, perseguono la tutela di vari interessi che toccano, al contempo, ambiti disciplinari assai diversi tra loro, tra cui il diritto della concorrenza e della proprietà intellettuale, il diritto ambientale e la tutela del paesaggio, il diritto amministrativo, il diritto internazionale e il diritto commerciale, oltre che, ovviamente ed in primo luogo, il diritto agrario e il diritto alimentare.

Al termine dello studio emergerà un quadro regolatorio assai articolato, frutto di disposizioni proprie dello specifico comparto produttivo peraltro in costante evoluzione, in cui si intrecciano profili privatistici e pubblicistici, ove gli interessi meritevoli di tutela sono fortemente bilanciati tra autonomia privata e interventismo pubblico per dare pienezza ed effettività ad un settore del mercato profondamente mutato negli ultimi anni non solo per la scala globale in cui si colloca, ma anche e soprattutto per gli interessi economici e non-economici in grado di coinvolgere.

³⁹Il riferimento è di N. LIPARI, *Per un ripensamento delle fonti-fatto nel quadro del diritto europeo*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *La metamorfosi delle fonti e il diritto privato europeo*, Torino, 2015, pp. 155-157, ove l'A. traccia il rapporto tra diritto interno e diritto comunitario nell'ottica delle fonti. Sul mutamento del sistema delle fonti v. G. VETTORI, *Il contratto europeo fra regole e principi*, Torino, 2015, p. 166 ss.

CAPITOLO 2

Le fonti del diritto

SOMMARIO: 1. L'agricoltura secondo il diritto dell'Unione europea. – 2. La disciplina dell'agricoltura tra diritto interno e diritto comunitario. – 3. Il diritto internazionale pattizio. – 4. Il rapporto tra il diritto nazionale, il diritto comunitario e il diritto internazionale pattizio.

1. L'agricoltura secondo il diritto dell'Unione europea

Le considerazioni che precedono richiedono, nel presente capitolo dedicato all'analisi delle fonti, di dare la precedenza alla trattazione della disciplina dell'agricoltura secondo il diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, rispetto all'esame della materia agricola nel diritto interno, e ciò ovviamente non per ragioni di importanza, bensì perché la concorrenza tra le fonti si ha in materia di mercati, ossia tra le regole che vi incidono, mentre l'ambito di diritto privato, ossia della disciplina della proprietà e dell'impresa e dei mercati, è in via di principio riservato alla competenza degli Stati.

Per l'art. 38 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) “il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli”. E il paragrafo 1 continua con il precisare che “per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti”. L'agricoltura, quindi, è *attribuita* alla competenza dell'Unione europea¹.

La norma, che nella sua formula abbraccia tanto le modalità di ottenere i prodotti agricoli², quanto il loro commercio, si incentra sulla distinzione ontologica tra i prodotti di origine agricola e quelli prettamente industriali, con la conseguenza di differenziare i relativi mercati. Quello agricolo è, poi, ulteriormente definito dal par 3 dello stesso art. 38, che precisa che i “prodotti agricoli”

¹ Si preciserà fra poco che essa è attribuita all'Unione come “materia concorrente”. V. anche *infra*, par. 2, le considerazioni sul significato del termine “materia concorrente” nel diritto comunitario.

² Cioè, la coltivazione, l'allevamento, la pesca e i procedimenti di prima trasformazione.

sono solo quelli tassativamente elencati nell'Allegato I³: e nell'Allegato I rinveniamo tanto l'uva⁴ quanto il vino⁵.

Dato che il vino è il prodotto della trasformazione dell'uva e nonostante che il vino sia di per sé incluso nell'Allegato I, è utile mettere in evidenza come nella definizione dell'art. 38 del TFUE assuma particolare rilievo il termine “prodotti di prima trasformazione”, perché per essi vale la regola dell'inclusione/esclusione dall'elenco dell'Allegato I⁶. Con siffatta espressione sono stati intesi, di regola, prodotti di base trasformati – come è il vino – ma talvolta anche derivati che a stretto rigore non possono essere definiti di “prima” trasformazione e perfino succedanei. Sicché ciò che merita essere considerata è la *ratio* dell'inserimento nell'elenco, ovvero la necessità di assicurare un trattamento omogeneo ai prodotti agricoli, tanto se sono commercializzati allo stato naturale, quanto se vengono commercializzati anche dopo una seconda trasformazione⁷. Così, per garantire la tutela ai prodotti di provenienza agricola, è stato necessario non solo inserire nell'elenco prodotti succedanei dei (veri) prodotti agricoli⁸, ma altresì estendere il sistema a prodotti di seconda trasformazione⁹ e integrare nelle organizzazioni comuni di mercato prodotti non distinguibili dai (veri) prodotti agricoli¹⁰. Le differenti ipotesi possono, invero, essere accomunate dalla stessa giustificazione, quella di tutelare sempre il commercio dei prodotti agricoli di base, includendo nella stessa disciplina prodotti agricoli e prodotti alimentari che nelle prime hanno la loro “base”, e dunque quella di proteggere le attività

³ La conseguenza è che per i prodotti esclusi dall'Allegato I non valgono le deroghe previste per i prodotti che, invece, sono inclusi. Trattasi, come si dirà, delle deroghe ai divieti anticoncorrenziali e sugli aiuti di Stato.

⁴ Inserita, ovviamente, tra la frutta commestibile.

⁵ Inserito esplicitamente come vino di uve fresche.

⁶ Con l'effetto a cui si è accennato nella precedente nota 3.

⁷ Sono i casi, ad esempio, degli sciroppi, del glutine, dell'inulina e dei prodotti della macinazione.

⁸ Sono i casi dei succedanei del miele e dell'aceto, o delle imitazioni dello strutto.

⁹ Potrebbero essere i casi del pane, della pasta e dei biscotti. Va detto che, per definire i prodotti agricoli che figurano nell'Allegato I al TFUE, l'elenco si avvale delle voci della nomenclatura per la classificazione delle merci elaborata dal Consiglio di cooperazione doganale nel 1950, c.d. Nomenclatura di Bruxelles. Orbene, accanto a “prodotti della macinazione” è indicato il “capitolo 11” nel quale sono compresi “cereali altrimenti lavorati” come “mondati, schiacciati, perlato, tagliati o spezzati”, ma in cui, però, non sono compresi né il pane, né la pasta. Si noti che – per il diritto italiano – la nostra Cass. 22 aprile 2016, n. 8128 ha negato che, ai fini fiscali, la panificazione possa essere definita una attività agricola per connessione, pur essendo un'attività agricola di trasformazione: in argomento v., in modo critico, A. GERMANÒ, *La produzione in seconda trasformazione dei prodotti agricoli, tra diritto civile e diritto tributario*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, p. 157. Sulla nostra nozione di attività connesse v. *infra*, Cap. 3, par. 2.

¹⁰ Sono i casi del glucosio e lattosio puri che, se fossero stati esclusi dall'Allegato, non si sarebbero distinti dal glucosio e lattosio agricoli.

costituenti il primo anello della catena agro-alimentare¹¹. E la Corte di giustizia ha precisato che occorre una “chiara interdipendenza economica” tra i prodotti di base e quelli derivanti dal processo di trasformazione.

Merita, tuttavia, porre in evidenza che la disciplina di cui all’art. 38 del TFUE, pur ruotando intorno al prodotto agricolo come “bene”, è anche disciplina del settore dell’attività agricola *lato sensu* intesa, cioè come disciplina del “soggetto” produttore di determinate e specifiche merci¹². In quest’ottica è pienamente giustificata la formula dell’art. 38 che considera *globalmente e sullo stesso piano* le attività di produzione, quelle di trasformazione e quelle di commercializzazione dei prodotti agricoli¹³.

L’affermazione del principio che i prodotti dell’agricoltura e della pesca sono *altro* dai prodotti dell’industria e dei servizi sorregge l’intero impianto della parte del Trattato riservata alla disciplina del mercato agricolo, il quale – ed è questo che va ben rilevato – è caratterizzato da regole proprie, non solo per le particolari deroghe alle regole di mercato, ossia alle fondamentali disposizioni anti-trust comunitarie, ma anche e soprattutto per quel complesso di norme scaturenti dalla politica delle strutture e di mercato, che ben rendono conto della diversità del comparto produttivo agricolo¹⁴.

¹¹ Cfr. G. OLMI, *Commento all’art. 38*, in *Commentario istitutivo della Comunità Economica Europea*, diretto da R. Quadri, R. Monaco e A. Trabucchi, vol. I, Milano, 1965, p. 244.

¹² È per siffatta considerazione che non si può non concludere che il “prodotto” di cui si sta discutendo è sì un “bene” quale risultato (di regola) della coltivazione del fondo e dell’allevamento di animali, ma che il concetto di “bene” qui rileva (e soprattutto) come oggetto di scambio, ovvero come “merce”. È per questo che è necessario abituarci all’idea che la normazione comunitaria è innanzitutto disciplina di settori di attività economica *proiettata* sul mercato.

Per spunti interessanti di riflessione sul riconoscimento che il prodotto agricolo è anche “merce” v. A. JANNARELLI, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne della “eccezionalità” agricola*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare – Diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2014, p. 217.

¹³ In argomento, da ultimo, L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano, 2021, p. 3.

¹⁴ Ci riferisce alla c.d. politica dell’Unione europea con riferimento all’agricoltura disciplinata, oggi, dai Regolamenti approvati il 2 dicembre 2021: essi sono: il n. 2115 sui sostegni ai piani strategici elaborati dai singoli Stati membri e finanziati attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR); il n. 2116 sul finanziamento, gestione e monitoraggio della politica agricola comune (il c.d. Regolamento orizzontale); il n. 2117 che conferma la struttura del precedente Reg. 1308/2013 sull’OCM unica, introducendo però importanti e significative modifiche.

Un tempo vi era, altresì, un’altra particolarità, quella che atteneva alla procedura di adozione delle normative in tema di agricoltura. Infatti, prima del Trattato di Lisbona (13 dicembre 2007) l’adozione degli atti “agricoli” aveva una sua specifica procedura. In virtù dell’art. 37 del Trattato di Roma, la normativa comunitaria dell’agricoltura era approvata, a maggioranza qualificata, dal

Allora qui è d'uopo chiarire ancora il significato della definizione comunitaria di agricoltura. E due sono le osservazioni che vanno fatte: la prima riguarda la rilevanza, sul piano sistematico, della nozione di prodotto agricolo; la seconda concerne il contenuto dell'Allegato I cioè l'elenco dei prodotti per i quali vale – come si preciserà subito – la deroga alle fondamentali norme anticoncorrenziali.

Come si è detto, l'art. 38 specifica che il mercato interno comprende l'agricoltura [la pesca] e il commercio dei *prodotti agricoli*; che i *prodotti agricoli* sono quelli dell'Allegato I; che la specificità del diritto comunitario dell'agricoltura consiste nell'esonero dalle regole anticoncorrenziali delle intese quando queste hanno ad oggetto i *prodotti agricoli* elencati nell'Allegato. Più precisamente, principio fondamentale del Trattato di Roma è quello della libertà di concorrenza considerata strumento di progresso economico, fonte di prosperità collettiva, causa di vantaggi per i consumatori. A garanzia di tale principio sono stabiliti gli artt. 101 e 102 del TFUE, che consistono nel divieto di “tutti gli accordi fra imprese, di tutte le decisioni di associazioni di imprese e di tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio fra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno” (art. 101) e nel divieto, a carico di una o di più imprese e nella misura in cui il commercio fra gli Stati membri sia pregiudicato, “di sfruttare in modo abusivo una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale dello stesso” (art. 102). In un simile contesto vi è, però, l'art. 42 del TFUE, il quale stabilisce, invece, che le regole di concorrenza valgono per la produzione e il commercio dei *prodotti agricoli* solo a seguito di specifici provvedimenti del Parlamento europeo e del Consiglio. E con il Reg. 26/1962 il Consiglio, pur dichiarando di estendere l'applicabilità del-

Consiglio su proposta della Commissione e su parere (non vincolante) del Parlamento europeo. Questo specifico *modus procedendi* si caratterizzava per il fatto che non richiedeva né l'unanimità del Consiglio, né la co-decisione del Parlamento, con la conseguenza di consentire una maggiore elasticità nell'adozione dei provvedimenti “agricoli”. Il Trattato di Lisbona ha confermato la regola che gli atti agricoli sono adottati su proposta della Commissione, ma ha ribaltato il sistema, perché richiede la compartecipazione tanto del Parlamento quanto del Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale. Il Trattato di Lisbona, invero, ha esteso la procedura legislativa ordinaria alle materie delle organizzazioni comuni di mercato e a tutte le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca (art. 43, par. 2 del TFUE). Invece, come si preciserà *infra*, nel par. 2, la fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti, delle limitazioni quantitative e la fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca saranno rimesse ad atti del solo Consiglio su proposta della Commissione (art. 43, par. 3 del TFUE). Sulla vigente procedura di emanazione dei provvedimenti normativi in materia di agricoltura v. F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 206. In argomento, cfr. anche T.A.R. Lazio, 6 novembre 2019, n. 12756 e Cons. Stato, 2 novembre 2020, n. 6745, con nota di A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, p. 39, che, per la prima volta, riconosce il trattamento che il diritto UE ha riservato al settore agricolo.