

PUBBLICAZIONE SEMESTRALE ANNO XIX  
N. 1 GENNAIO - GIUGNO 2014

# Contratto e impresa / Europa

Rivista fondata da F. Galgano e M. Bin

diretta da M. Bin e G. Ajani

- *Homestead Exemption*
- Il rinvio pregiudiziale al giudice europeo
- Danni da eventi catastrofici
- *Private enforcement* e diritto della concorrenza
- Clausole vessatorie
- Pratiche commerciali scorrette
- Consumatore europeo e diritto internazionale privato
- Condizioni potestative: il dibattito in Francia
- Inadempimento e danni non patrimoniali in *common law*
- Passaggio del rischio nella vendita
- *Gentlemen's Agreement*
- Capogruppo e controllate di fronte a violazioni del diritto *antitrust* europeo
- Reti di imprese
- ADR per i consumatori in Europa
- Osservatori sul diritto europeo
- Italia: la legge europea 2013

[www.edicolaprofessionale.com/CIE](http://www.edicolaprofessionale.com/CIE)

**2014**



Wolters Kluwer  
Italia

CEDAM

## Le riforme del 2013 alla OCM vino

### 1. – *Cenni alla riforma della PAC*

Insieme alle abbondanti neviccate, il mese di dicembre 2013 ha portato la conclusione formale del processo di riforma della Politica Agricola Comune <sup>(1)</sup> (PAC), che – con una notevole azione di semplificazione legislativa – viene ora definita mediante 4 nuovi regolamenti di base: quello sullo sviluppo rurale <sup>(2)</sup>; quello sulle “questioni orizzontali” (quali i finanziamenti ed i controlli) <sup>(3)</sup>; quello sui pagamenti diretti agli agricoltori <sup>(4)</sup>; quello sulle misure di mercato <sup>(5)</sup>, e cioè la cosiddetta “OCM Unica” per l’intero settore agricolo.

Dovranno ora seguire tutti i provvedimenti attuativi.

Ferma restando la coerenza con le altre politiche comunitarie, la riforma individua per la PAC tre obiettivi a lungo termine: la produzione alimentare efficiente, la gestione sostenibile delle risorse naturali e del clima, lo sviluppo equilibrato delle zone rurali nell’insieme dell’UE. Ciò in risposta alle sfide cui deve oggi sostenere il settore agricolo, molte delle quali sono rappresentate da fattori esterni all’agricoltura.

Sul piano economico, i problemi sul tappeto sono la sicurezza alimentare e la globalizzazione, un tasso di declino della crescita della produttività, la volatilità dei prezzi, le pressioni sui costi di produzione a causa di prezzi elevati delle materie prime ed il deterioramento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare.

---

<sup>(1)</sup> Art. 38 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea.

<sup>(2)</sup> Regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio.

<sup>(3)</sup> Regolamento UE n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 352/78, CE n. 165/94, CE n. 2799/98, CE n. 814/2000, CE n. 1290/2005 e CE n. 485/2008.

<sup>(4)</sup> Regolamento UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento CE n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio.

<sup>(5)</sup> Regolamento UE n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (da ora detto per semplicità “Regolamento OCM Unica 2013”), recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti CEE n. 922/72, CEE n. 234/79, CE n. 1037/2001 e CE n. 1234/2007 del Consiglio.

Sul piano ambientale, va trovata un'adeguata soluzione per lo sfruttamento efficiente delle risorse disponibili, per la difesa della qualità dell'acqua e del suolo, per reagire contro le minacce agli habitat e alla biodiversità.

Sul piano territoriale, infine, le aree rurali si trovano a subire le ripercussioni derivanti dallo sviluppo demografico, economico e sociale, tra cui lo spopolamento e la delocalizzazione delle imprese.

Per far fronte a tale contesto, il legislatore della riforma (è la prima volta che il Parlamento viene pienamente coinvolto) incrementa il passaggio dal meccanismo di sostegno al prodotto a quello al produttore, cui si affianca adesso un approccio maggiormente legato al territorio.

Per quanto concerne il sostegno al reddito degli agricoltori e al rispetto di pratiche agricole sostenibili (noto come "Pilastro 1" della PAC, interamente finanziato dalla UE), la riforma prevede fra l'altro che il 30% dei pagamenti diretti in favore degli agricoltori vengono legati al rispetto da parte loro di pratiche agricole sostenibili, benefiche per la qualità dei suoli, la biodiversità e, in generale, per l'ambiente: tra esse rientrano la diversificazione delle colture, il mantenimento di prati permanenti o la conservazione di zone ecologiche nelle aziende agrarie. Gli agricoltori vengono cioè compensati per i servizi - aventi sicuramente valore, sebbene non immediatamente monetizzabile - che essi rendono alla collettività, quali il mantenimento del paesaggio (si pensi alle Langhe in Piemonte) e della stabilità del clima.

In via di massima, i pagamenti diretti sono previsti in favore di chi effettivamente impegnato in attività agricole.

Quanto alle misure di sostegno al mercato, si tratta di azioni tradizionalmente attuate per superare situazioni di destabilizzazione, come accade nel caso di condizioni climatiche sfavorevoli.

Le misure di sviluppo rurale ("Pilastro 2", finanziato anche dagli Stati membri) sono invece destinate ad aiutare gli agricoltori a modernizzare le loro aziende e diventare più competitivi nonché a contribuire alla vitalità delle comunità rurali. Anche in questo caso, l'attenzione alla sostenibilità dell'agricoltura è testimoniata dalla circostanza che almeno il 30% di ciascun programma di sviluppo rurale va destinato a finanziare misure volontarie in favore dell'ambiente.

La riforma si incentra su un approccio "olistico" alla politica di sostegno, che conserva l'attuale struttura a "2 Pilastri", ma la rende più funzionale alle nuove necessità, sinergica e complementare. Entrambi i Pilastri della PAC - finalizzati a soddisfare tutti e tre i suoi citati obiettivi - dovrebbero adesso operare in modo maggiormente efficace, con strumenti più mirati del primo Pilastro, integrati da misure regionali specifiche e di natura volontaria del secondo Pilastro.

Tale razionalizzazione dovrebbe consentire di superare i tagli al finanziamento della PAC stessa, che nonostante ciò resta una voce molto significativa all'interno del bilancio dell'Unione <sup>(6)</sup>.

Viene inoltre progressivamente modificato il criterio di riferimento per l'erogazione dei pagamenti diretti, che in vari Stati è attualmente basato su parametri storici, sostituendolo con una media nazionale minima per ettaro entro l'anno 2020. Cosa che dovrebbe favorire sia la "convergenza esterna", sia quella "interna" della PAC, e cioè dovrebbe ridurre le disparità nel livello dei pagamenti diretti a vantaggio rispettivamente dei singoli Stati (che negli anni hanno duramente trattato per dividersi i fondi comunitari) e dei produttori all'interno di ciascun paese. Agli Stati è comunque lasciata la facoltà di prevedere un pagamento – avente natura redistributiva – collegato ai primi ettari di ciascun agricoltore, in modo da favorire lo sviluppo delle aziende di piccole e medie dimensioni nonché di ridurre le incombenze burocratiche a loro carico.

Sulla base di tali presupposti, la riforma deve necessariamente puntare sulla competitività nonché sulla sostenibilità del settore agricolo.

Viene così confermata la tendenza a incoraggiare gli agricoltori ad orientare le loro scelte produttive in base ai segnali di mercato. Di conseguenza, vengono rimossi i vincoli alla loro azione, quali le quote latte, i limiti alla produzione di zucchero e quelli all'impianto dei vigneti.

Nella stessa ottica, si facilita la cooperazione fra i produttori, considerandola un elemento in grado di facilitare la loro competitività, in quanto consente la riduzione dei costi, il miglioramento delle condizioni di accesso al credito e la valorizzazione del settore primario. È pertanto estesa per le organizzazioni di produttori, le loro associazioni e quelle interprofessionali la possibilità di effettuare la contrattazione collettiva (in alcuni settori) e stipulare contratti di fornitura (in tutti i settori). Inoltre, sebbene soggetta a condizioni di salvaguardia, si mantiene l'esenzione temporanea dai meccanismi di concorrenza – ricorrendo, ad esempio, al ritiro dal mercato o allo stoccaggio da parte di operatori privati – in periodi di grave squilibrio del mercato. Ancora, sono pensate misure per la ristrutturazione e la modernizzazione nonché per favorire lo start-up delle aziende di giovani agricoltori (attualmente, solo il 14% degli agricoltori europei ha meno di 40 anni di età) e per colmare il divario tra sviluppo scientifico ed applicazione pratica.

Con riferimento alla sostenibilità, l'attenzione si focalizza sulle presta-

---

<sup>(6)</sup> Il finanziamento della PAC viene individuato in un importo complessivo di 362.787 milioni di euro per il periodo 2014-2020, di cui 277.851 milioni di euro per i pagamenti diretti e le spese connesse al mercato (Pilastro 1) e 84.936 milioni di euro per lo sviluppo rurale (Pilastro 2) a prezzi 2011.

zioni ambientali dell'agricoltura, considerando particolarmente rilevanti quelle utili a contrastare i cambiamenti climatici ed a mitigarne gli effetti (ad esempio, lo sviluppo di una maggiore resilienza del territorio ai disastri provocati da allagamenti, incendi e siccità), da un canto, e quelle discendenti dal ricorso a tecniche di produzione biologica, dall'altro.

## 2. - *Le ricadute sulla OCM Vino*

In seguito alla globale riforma della PAC, l'Organizzazione Comune di Mercato per l'intero settore agricolo (la cosiddetta "OCM Unica") trova adesso la propria disciplina di base nel menzionato regolamento 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio <sup>(7)</sup>, che va a sostituire integralmente quello previgente, a suo tempo adottato nell'anno 2007 <sup>(8)</sup>.

È utile ricordare che nel 2009 la disciplina della OCM Vino - in passato tradizionalmente oggetto di separata regolamentazione, in ultimo rappresentata dal regolamento del Consiglio 479/2008 <sup>(9)</sup> - era confluita <sup>(10)</sup> nella OCM Unica <sup>(11)</sup>.

Il nuovo regolamento sulla OCM Unica mantiene la struttura che caratterizzava quello precedente, risultando così macro-organizzato: Parte I ("*Disposizioni introduttive*", artt. da 1 a 7); Parte II ("*Mercato interno*", artt. da 8 a 175), suddivisa nel Titolo I ("*Intervento sul mercato*", artt. da 8 a 72) e Titolo II ("*Norme applicabili alla commercializzazione e alle organizzazioni di produttori*", artt. da 73 a 175); Parte III ("*Scambi con i paesi terzi*", artt. da 176 a 205); Parte IV ("*Concorrenza*", artt. da 206 a 218); Parte V ("*Disposizioni generali*", artt. da 219 a 226); Parte VI ("*Deleghe di potere, disposizioni di esecuzione e disposizioni transitorie e finali*", artt. da 227 a 232); Allegati (14 in tutto).

Il quadro normativo della nuova OCM Unica ha però subito un massiccio restyling, quanto a numerazione e collocazione spaziale di molte norme, così eliminando l'appesantimento che era stato generato dai nume-

---

<sup>(7)</sup> Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(8)</sup> 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), e successive modificazioni, ora abrogato dal Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(9)</sup> Regolamento CE n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, e successive modificazioni.

<sup>(10)</sup> Regolamento CE n. 491/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009, che modifica il regolamento CE n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

<sup>(11)</sup> Regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, cit.

rosi articoli qua e là inseriti <sup>(12)</sup> al fine di incorporare la OCM Vino. Soccorrono comunque le tavole di concordanza (che rappresentano l'ultimo Allegato).

Passando al merito della materia in esame, la riforma della OCM Unica – avvenuta nel dicembre 2013 in coerenza con i principi generali sopra illustrati – interessa anche il settore vitivinicolo, il quale tuttavia conserva sostanzialmente la previgente impostazione, salvo alcune variazioni, soprattutto incentrate sulla gestione degli impianti viticoli.

Nell'ottica – forse solo apparente, come si spiegherà – di contenere i vincoli normativi all'attività economica degli agricoltori, viene abolito il divieto totale di impianto di nuovi vigneti, passando così dal regime della gestione dei diritti di impianto al meccanismo delle autorizzazioni <sup>(13)</sup>: ciò rappresenta una vera e propria rivoluzione rispetto al passato, frutto di un compromesso tra la posizione della Commissione (propensa ad una maggiore liberalizzazione) e quella del Parlamento Europeo (più “conservatore”).

A decorrere dal 1° gennaio 2016 e sino alla fine del 2030 <sup>(14)</sup>, l'impianto o il reimpianto di vigneti diviene subordinato al rilascio di un'apposita autorizzazione (gratuita e valida per un triennio) da parte di ciascuno Stato membro per tali operazioni sul proprio territorio. Detta autorizzazione è strettamente “*corrispondente ad una specifica superficie espressa in ettari, su presentazione di richiesta da parte di produttori in cui si rispettino criteri di ammissibilità oggettivi e non discriminatori*” <sup>(15)</sup>. Per effetto dell'autorizzazione così congeniata, la possibilità di impiantare un vigneto diviene adesso fortemente vincolata al terreno sul quale esso è materialmente messo a dimora, impedendosi quindi il suo spostamento in altro luogo, come invece era consentito nel regime dei diritti di impianto, in quanto questi ultimi in Italia erano trasferibili dai loro titolari, e cioè si potevano commercializzare slegandoli dalla terra (al contrario di quanto accadeva in Francia, ove ogni diritto all'impianto era sempre collegato a una particella di vigneto).

“*Sanzioni amministrative proporzionate, efficaci e dissuasive*” sono previste a carico dei produttori che, ottenuta un'autorizzazione, non ne faranno uso <sup>(16)</sup>, in quanto essi vanno a togliere spazio a chi intende dedicarsi attivamente alla viticoltura.

---

<sup>(12)</sup> Per una ricostruzione più dettagliata dell'evoluzione normativa della OCM Vino, si rinvia a APPIANO, *La posizione del consumatore nella nuova OCM Vino*, in questa rivista, 2009, p. 993.

<sup>(13)</sup> Artt. da 61 a 72 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(14)</sup> Art. 61 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(15)</sup> Art. 62 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(16)</sup> Art. 62, comma 3, del Regolamento OCM Unica 2013.

In effetti, il nuovo regime non è affatto quello di una totale liberalizzazione. Al contrario, esso contempla solo la possibilità di incrementare le superfici vitate, entro il limite massimo annuale dell'1% per Stato membro (tetto calcolato con riferimento alla superficie totale del loro territorio destinata a tal uso <sup>(17)</sup>, come rilevata al 31 luglio dell'anno precedente) <sup>(18)</sup>.

In presenza di specifiche motivazioni (lotta alle eccedenze oppure salvaguardia delle denominazioni di origine), ciascuno Stato ha tuttavia facoltà di contenere ulteriormente l'incremento in questione, vuoi applicando a livello nazionale una percentuale di incremento inferiore al tetto massimo permesso dall'Unione, vuoi riservando l'incremento alle sole zone vocate alla produzione di vini DOP <sup>(19)</sup> e IGP <sup>(20)</sup> oppure a solo quelle ove non si realizzano vini di qualità <sup>(21)</sup>. Ciò rappresenta un primo elemento di discrezionalità a disposizione per gli Stati per realizzare una – seppur contenuta – strategia nazionale di settore.

Le richieste di autorizzazione per nuovi impianti <sup>(22)</sup>, se ammissibili, vengono automaticamente accettate nella loro totalità, qualora esse – in un determinato anno – riguardino una superficie totale non superiore a quella messa a disposizione in tale periodo per la coltivazione di vigneti dallo Stato membro interessato. In caso contrario, si procede ad una distribuzione proporzionale tra tutti i richiedenti <sup>(23)</sup>.

Sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori (fissati in via generale a livello comunitario dal regolamento di base <sup>(24)</sup>, i quali verranno ulteriormente specificati ed integrati dalla Commissione <sup>(25)</sup>), gli Stati godono però di una certa discrezionalità nell'individuare le condizioni per l'ammissibilità delle domande per l'autorizzazione di nuovi impianti,

---

<sup>(17)</sup> Nel 2012 il nostro paese ha assistito all'ennesima riduzione di superfici a vite. L'Italia scende a 655.000 ettari, 9.000 in meno rispetto al 2011, 138.000 rispetto al 2000, quando si coltivavano circa 790.000 ettari a vigna (forte: Unione Italiana Vini).

<sup>(18)</sup> Art. 63 del Regolamento OCM Unica 2013, il quale introduce il “*meccanismo di salvaguardia per i nuovi impianti*”.

<sup>(19)</sup> Denominazione di Origine Protetta.

<sup>(20)</sup> Indicazione Geografia Protetta.

<sup>(21)</sup> Art. 63, comma 2 e 3, del Regolamento OCM Unica 2013. In materia, mi permetto di rinviare a APPIANO, *Le pratiche enologiche e la tutela delle indicazioni di qualità nell'accordo UE/USA sul commercio del vino ed in altri trattati conclusi dalla Comunità*, in AA.Vv., *Le indicazioni di qualità degli alimenti – Diritto internazionale e europeo*, Milano, 2009, p. 348.

<sup>(22)</sup> Art. 64, comma 1, del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(23)</sup> Art. 64, comma 2, del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(24)</sup> Art. 64, comma 1 e 2, del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(25)</sup> Art. 69, comma 1, lettere b) (specificazione dei criteri fissati dal regolamento di base) e c) (loro integrazione), del Regolamento OCM Unica 2013.

da un canto, e nel fissare priorità all'atto di soddisfare tali richieste in caso di loro eccedenza rispetto al massimale disponibile, così derogando al criterio della mera distribuzione proporzionale tra i richiedenti, dall'altro. Ciò rappresenta il secondo elemento nelle mani degli Stati per condurre una politica di settore, sentito eventualmente il parere espresso dalle organizzazioni professionali riconosciute o da gruppi di produttori interessati <sup>(26)</sup>.

I criteri oggettivi di priorità, fissati dal regolamento base, rispecchiamo le scelte di fondo che hanno ispirato la riforma della PAC. Alcuni di essi sono chiaramente riconducibili alla filosofia ecologica: la priorità attribuita all'impianto di vigneti che contribuisce alla conservazione dell'ambiente <sup>(27)</sup>; la priorità alle piantagioni che insistono su superfici caratterizzate da specifici vincoli naturali o di altro tipo <sup>(28)</sup>. Siffatte aree dovrebbero corrispondere con quelle individuate dagli Stati ai sensi dell'art. 32 del citato regolamento di base sullo sviluppo rurale <sup>(29)</sup>, curando di escludere tuttavia le zone che, a causa della loro collocazione geografica o delle caratteristiche chimiche del suolo <sup>(30)</sup>, sono incapaci a consentire l'ottenimento di un raccolto avente un adeguato livello qualitativo.

Gli altri criteri richiamano invece la necessità di favorire l'insediamento di giovani produttori <sup>(31)</sup>, il miglioramento dei vini che si fregiano di de-

---

<sup>(26)</sup> Art. 65 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(27)</sup> Art. 64, comma 2, lettera *b*), del Regolamento OCM Unica 2013. In forza dei poteri che le sono stati delegati, la Commissione sembra orientata a integrare i requisiti di tale criterio di priorità, richiedendo che venga soddisfatta una o più delle seguenti condizioni: *a*) il richiedente l'autorizzazione è un produttore di uve che rispetta la normativa sulla produzione biologica di cui al regolamento 834/2007; *b*) il produttore intende beneficiare della misura "Pagamento agro-climatico-ambientale" (art. 28 del regolamento 1305/2013), se attivata dal programma di sviluppo rurale del suo Stato membro.

<sup>(28)</sup> Art. 64, comma 2, lettera *d*), del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(29)</sup> Art. 32 del regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

<sup>(30)</sup> Per l'individuazione dei criteri di esclusione si potrebbe fare riferimento all'Allegato III al regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit., portante i "*parametri biofisici per la delimitazione delle zone soggette a vincoli naturali*", lì individuando le condizioni climatiche e geologiche che ostano fortemente alla coltivazione delle viti, quali "*basse temperature*" (senza però pregiudicare la viticoltura di montagna nelle zone vocate), "*scarso drenaggio del suolo*", "*eccessiva umidità del suolo*" e "*proprietà chimiche mediocri*" del terreno.

<sup>(31)</sup> Art. 64, comma 2, lettera *a*), del Regolamento OCM Unica 2013. Per identificare i "*giovani produttori*" si potrebbe richiamare la loro definizione data ai sensi dell'art. 50 del regolamento UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.



nominazioni o indicazioni geografiche <sup>(32)</sup> e la competitività delle aziende in generale <sup>(33)</sup>.

L'autorizzazione al reimpianto è prevista come automatica, in favore dei produttori che hanno estirpato loro vigneti: anche in questa ipotesi, si ribadisce il vincolo territoriale all'operazione, nel senso che siffatta autorizzazione è utilizzabile solo nella stessa azienda in cui è stata intrapresa l'estirpazione stessa. Se tale operazione concerne superfici vitate destinate alla produzione di vini DOP o IGP, su suggerimento delle organizzazioni professionali di settore, il reimpianto può essere ulteriormente limitato dagli Stati (rispettando le condizioni generali che saranno fissate dalla Commissione <sup>(34)</sup>) ai territori dell'azienda che rientrano tra quelli indicati dal disciplinare di riferimento <sup>(35)</sup>. Ecco il terzo elemento di politica nazionale.

Rigorosa la situazione degli impianti non autorizzati: essi vanno estirpati dai produttori, che sono altresì passibili di sanzioni, e sono ovviamente esclusi da qualsiasi misura di sostegno, sia nazionale che dell'Unione. Scattano poi le sanzioni a carico di chi non adempie, la cui misura verrà definita dalla Commissione <sup>(36)</sup>.

Il passaggio al nuovo regime avverrà gradualmente, nel corso di un periodo transitorio. La conversione in autorizzazione degli esistenti diritti di impianto, che non siano ancora stati utilizzati dai loro titolari (oggi in Italia essi corrispondono a circa 50.000 "ettari di carta", di cui il 90% circa è detenuto dalle aziende ed il resto appartiene alle riserve regionali), avverrà su presentazione di una richiesta da parte dei produttori interessati, da farsi

---

<sup>(32)</sup> Art. 64, comma 2, lettera g), del Regolamento OCM Unica 2013. Con riferimento a tale criterio, si tratta di individuare principi che - all'interno di una determinata zona vocata per la produzione di un vino DOP o IGP - consentano di privilegiare (sulla base di specifici dati tecnici) effettivamente i terreni in grado di consentire un raccolto migliore, rispetto a quello ottenibile sui suoli dei produttori che potrebbero concorrere alla spartizione proporzionale delle autorizzazioni disponibili. Inoltre, ci si domanda come tale criterio possa essere adeguatamente strutturato, qualora sul medesimo territorio insistono DOP e/o IGP differenti. In tale circostanza, infatti, vengono messe in concorrenza fra loro le stesse indicazioni di qualità. Cosa verosimilmente foriera di un certo contenzioso.

<sup>(33)</sup> Art. 64, comma 2, lettere c) - e) - f) - h), del Regolamento OCM Unica 2013. Con riferimento alla priorità attribuita alla "*sostenibilità dei progetti di sviluppo o di reimpianto in base ad una valutazione economica*" (la lettera e), la questione diventa l'individuare la formula per valutarla in modo adeguato ed uniforme. Qualora venissero accolti più criteri di stima (ad esempio, il valore netto presente, il rapporto costi/benefici, il tasso interno di rendimento, il periodo di rimborso, etc.), si tratterà di capire se essi siano equivalenti ovvero come possano tra loro rapportarsi.

<sup>(34)</sup> Art. 69, comma 1, lettere d), del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(35)</sup> Art. 66 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(36)</sup> Art. 71 del Regolamento OCM Unica 2013.

entro il 31 dicembre 2015. Tale termine può essere prorogato dagli Stati membri sino al 31 dicembre 2020, cosa su cui l'Italia ha molto insistito in sede di trattative <sup>(37)</sup>.

Va evidenziato che la conversione prevede la concreta realizzazione dell'impianto del vigneto. Per contro, la commercializzazione dei diritti cesserà nel momento stesso in cui avrà termine il relativo regime (e cioè il 31 dicembre 2015), a prescindere dalla presenza della proroga del termine per la loro conversione in autorizzazioni. In altre parole: gli "ettari di carta" non commercializzati entro detta data resteranno legati al terreno, a cui fanno riferimento in tale momento. Se poi essi non verranno convertiti per tempo in autorizzazioni e quindi trasformati in vigneti reali, andranno perduti <sup>(38)</sup>.

Per quanto concerne i programmi di sostegno al settore vitivinicolo, muta dunque la loro filosofia di fondo: si cessa l'approccio teso ad eliminare i surplus produttivi, per abbracciare quello dei pagamenti diretti alle imprese, onde accrescerne la competitività, a fronte di impegni alla modulazione dell'offerta al rispetto di obiettivi di sostenibilità agricola ed ambientale. Di conseguenza, nella nuova OCM vi è solo più spazio per i programmi di sostegno che contengono esclusivamente uno o più delle seguenti misure <sup>(39)</sup>, rispettivamente volte a favorire: la promozione <sup>(40)</sup>, la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti <sup>(41)</sup>, la "vendemmia verde" <sup>(42)</sup>, i fondi di mutualizzazione <sup>(43)</sup>, l'assicurazione del raccolto <sup>(44)</sup>, gli investimenti <sup>(45)</sup>, l'innovazione <sup>(46)</sup> e la distillazione dei sottoprodotti <sup>(47)</sup>.

Al fine di supportare la competitività delle aziende vitivinicole, è stata dunque introdotta la nuova misura di sostegno "innovazione" <sup>(48)</sup>, in favo-

---

<sup>(37)</sup> Art. 68, comma 1, del Regolamento OCM Unica 2013. Ai sensi del successivo suo art. 230, comma 1, lettera *b*), sino al 31 dicembre 2015 continuerà ad applicarsi il regime transitorio dei diritti di impianto stabilito dall'abrogato regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, cit.

<sup>(38)</sup> Art. 68, comma 2, del Regolamento OCM Unica 2013. Nel caso in cui uno Stato consenta di convertire i diritti di impianto in autorizzazioni sino al 31 dicembre 2020, queste ultime vanno concretamente utilizzate entro il 31 dicembre 2023, a pena della loro scadenza.

<sup>(39)</sup> Art. 43 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(40)</sup> Art. 45 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(41)</sup> Art. 46 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(42)</sup> Art. 47 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(43)</sup> Art. 48 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(44)</sup> Art. 49 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(45)</sup> Art. 50 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(46)</sup> Art. 51 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(47)</sup> Art. 52 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(48)</sup> Art. 51 del Regolamento OCM Unica 2013.

re degli investimenti materiali o immateriali destinati allo sviluppo di nuovi prodotti, trattamenti e tecnologie. Il sostegno è diretto ad aumentare le prospettive di commercializzazione e la competitività dei prodotti vitivinicoli dell'Unione e può includere il trasferimento di conoscenze. I tassi massimi di aiuto concernenti tale contributo sono gli stessi previsti per la "misura investimenti" <sup>(49)</sup>, che resta in essere.

Quest'ultima è invece volta a sostenere gli investimenti materiali o immateriali in impianti di trattamento e in infrastrutture vinicole nonché in strutture e strumenti di commercializzazione. In tal modo, si intende promuovere gli investimenti diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa e il suo adeguamento alle richieste del mercato, così aumentandone la competitività, da un canto, e favorendo i risparmi energetici, l'efficienza energetica globale nonché i trattamenti sostenibili, dall'altra.

Permane altresì la "misura promozione" <sup>(50)</sup>, che anzi viene estesa alle azioni di informazione e promozione negli Stati membri, al fine di sensibilizzare i consumatori sul consumo responsabile di vino (l'altra faccia della medaglia) nonché sui sistemi delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche.

Scompare per contro la "distillazione in stato di crisi", per cui i fondi europei non sono più disponibili a tal fine. Tuttavia, tale forma di sostegno al settore non è nemmeno vietata, in quanto – entro limiti prestabiliti – gli Stati interessati vengono comunque autorizzati ad attuarla, se la riterranno opportuna, stanziando dalla cassa erariale le risorse economiche necessarie. La loro erogazione è pertanto considerata legittima sul piano delle norme in materia di aiuti di Stato <sup>(51)</sup>.

Tra le altre novità, seppure di minore rilevanza rispetto a quelle in precedenza illustrate, merita menzionare che la nuova OCM introduce un elemento di maggiore differenziazione tra i vini DOP e quelli IGP: sebbene per entrambe si continua a richiedere che la loro produzione avvenga nella zona geografica di riferimento <sup>(52)</sup>, solo riguardo ai primi si chiarisce ora cosa si intende per "produzione", e cioè "tutte le operazioni eseguite, dalla vendemmia dell'uva sino al completamento del processo di vinificazione, esclusi i processi successivi alla produzione" <sup>(53)</sup>. Ciò limita adesso il potere normativo della Commissione.

In precedenza, invece, il regolamento base per la OCM vino stabiliva sì

---

<sup>(49)</sup> Art. 50 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(50)</sup> Art. 45 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(51)</sup> Art. 211 e 216 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(52)</sup> Per i vini DOP dispone l'art. 93, comma 1, lettera a), punto III, del Regolamento OCM Unica 2013, mentre per quelli rileva la lettera b), punto III, della medesima norma.

<sup>(53)</sup> Art. 93, comma 4, del Regolamento OCM Unica 2013.

che la produzione di entrambe avvenisse nella zona geografica di riferimento<sup>(54)</sup>, ma conferiva alla Commissione il potere di precisare il contenuto di tale requisito<sup>(55)</sup>, cosa che aveva poi portato ad una limitata deroga sia per i vini DOP che quelli IGP, a condizione che il loro rispettivo disciplinare lo consentisse<sup>(56)</sup>.

Quanto agli organismi interprofessionali<sup>(57)</sup>, allo Stato che li ha riconosciuti sul proprio territorio è consentito attribuire alle loro decisioni efficacia *erga omnes*, rendendole cioè vincolanti anche a carico degli operatori economici del settore interessato che non aderiscono all'organismo stesso e facendo così concorrere pure tali soggetti a sostenerne i costi di gestione<sup>(58)</sup>. Più nel dettaglio, la riforma attribuisce facoltà allo Stato di decidere che i non aderenti – qualora beneficino comunque delle attività svolte dall'associazione interprofessionale<sup>(59)</sup>, il che accade quando esse soddisfano un interesse economico generale – siano tenuti a corrispondere a quest'ultima *“un importo pari alla totalità o ad una parte dei contributi finanziati versati dagli aderenti, nella misura in cui detti contributi siano destinati a coprire le spese direttamente occasionate dall'esecuzione delle attività in parola”*<sup>(60)</sup>.

Questa disposizione trasfonde nel testo normativo i principi enunciati dalla Corte di Giustizia nel recentissimo caso *Doux Elevage*<sup>(61)</sup>, se-

---

<sup>(54)</sup> Art. 34, comma 1, lettera *a*), punto *iii*), e lettera *b*), punto *iii*), del regolamento CE del Consiglio n. 479/2008, cit.

<sup>(55)</sup> Art. 52 del regolamento CE del Consiglio n. 479/2008, cit.

<sup>(56)</sup> Art. 6, comma 1 e 4, del regolamento CE della Commissione n. 607/2009 del 14 luglio 2009, come successivamente modificato, ove si stabiliva che un vino DOP oppure IGP poteva essere anche vinificato *“a) in una zona nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata”* oppure *“b) in una zona situata nella stessa unità amministrativa o in un'unità amministrativa limitrofa, in conformità alle disposizioni nazionali”*.

<sup>(57)</sup> Art. 157 e 158 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(58)</sup> Art. 164 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(59)</sup> In Italia (ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto 16 dicembre 2010, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, attuativo di quanto disposto dall'art. 14, comma 10 e dall'art. 17, comma 4, del decreto legislativo n. 61 dell'8 aprile 2010), ai consorzi di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini italiani vengono attribuite varie attività con efficacia *erga omnes*. Resta però il dubbio se tali consorzi possano considerarsi organizzazioni interprofessionali ai sensi dei citati artt. 157 e 158 del Regolamento OCM Unica 2013, in quanto per configurarsi quest'ultime (molto diffuse in Francia, da cui deriva il relativo modello) è necessario che vi partecipino *“rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione e ad almeno una delle seguenti fasi della catena di approvvigionamento: trasformazione o commercio, compresa la distribuzione, di prodotti di uno o più settori”*.

<sup>(60)</sup> Art. 165 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(61)</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 30 maggio 2013, in causa C-677/2011, *Doux Elevage*.

condo cui non costituisce aiuto di Stato una misura normativa francese che estende *a priori*, nei confronti di tutti i soggetti inseriti in una filiera agricola (nella fattispecie il mercato dei tacchini), l'efficacia delle delibere adottate dalla relativa associazione interprofessionale, così consentendo a quest'ultima di istituire contributi gravanti anche a carico degli operatori non aderenti, onde finanziare le proprie azioni di comunicazione, promozione, relazioni esterne, garanzia della qualità, ricerca e difesa degli interessi del settore.

Chiarendo la portata delle regole del Trattato in materia di aiuti <sup>(62)</sup> con riferimento a questa particolare circostanza, la citata sentenza ha dunque fornito il tassello mancante al quadro della previgente OCM Unica, la quale già permetteva di estendere *erga omnes* l'efficacia di determinati accordi, decisioni o pratiche concordate convenute nell'ambito di un'organizzazione interprofessionale, ma sotto la condizione generale che ciò contrastasse con la vigente normativa europea, in particolare quella sulle sovvenzioni statali.

### 3. – *Le prossime questioni “spinose” per l'Italia nella OCM Vino*

Il punto critico è evidentemente rappresentato dal passaggio dal regime dei diritti di impianto a quello delle autorizzazioni <sup>(63)</sup>.

In tale contesto, la Commissione giocherà un ruolo importante, in quanto il regolamento base le conferisce innanzitutto il potere di emanare “*atti delegati*” per la specificazione e l'integrazione dei criteri generali, da esso fissati in modo piuttosto ampio, cui devono attenersi gli Stati nel realizzare la propria politica di settore, in particolare quelli relativi al funzionamento del “*meccanismo di salvaguardia per i nuovi impianti*” e quelli per la concessione delle relative autorizzazioni <sup>(64)</sup>. Inoltre, alla Commissione sono attribuite le competenze di esecuzione per individuare le procedure a ciò utili <sup>(65)</sup>. Ancora maggiori poteri discendono poi alla Commissione dalla delega concernente l'adozione delle “*misure necessarie per proteggere i diritti acquisiti e le aspettative delle aziende agricole*” <sup>(66)</sup>, onde garantire un passaggio ordinato dai regimi della precedente OCM Unica a quelli dell'attuale.

La situazione è delicata, viste le citate caratteristiche del sistema intro-

---

<sup>(62)</sup> Art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>(63)</sup> Art. 69, comma 1, lettere *b*) e *c*), del Regolamento OCM Unica 2013, cit.

<sup>(64)</sup> Art. 69 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(65)</sup> Art. 70 del Regolamento OCM Unica 2013.

<sup>(66)</sup> Art. 213, comma 1, del Regolamento OCM Unica 2013.

dotto con la riforma: da un canto, esso lega le autorizzazioni al territorio dove insistono i vigneti, non consentendo più di trasferire a terzi la possibilità di crearne uno nuovo in altro luogo, come accadeva nel regime dei diritti di impianto, che saranno commercializzabili solo sino al 31/12/2015; dall'altro, il mantenimento di un'autorizzazione presuppone l'effettiva conduzione del vigneto; dall'altro ancora, l'aumento della superficie vitata viene contenuto entro il citato tetto annuale dell'1% per ciascuno Stato, che si calcola sulla base di quella totale effettivamente esistente <sup>(67)</sup>, esclusi cioè i citati "ettari di carta" (per l'Italia oggi l'aumento disponibile sarebbe di circa 6.000 ettari all'anno).

Di conseguenza, se un produttore cessa la propria attività (magari per anzianità), il vigneto muore, a meno che quest'ultimo non venga ceduto a terzi che ne continuano la coltivazione. Ciò produce sicuramente una ripercussione economica negativa sul patrimonio del viticoltore.

Tuttavia il fenomeno assume anche rilevanza per l'economia di uno Stato, quando si manifesta su larga scala: una significativa perdita di superficie vitata, riconducibile a siffatte ragioni, rischia infatti di non trovare adeguato equilibrio nel "*meccanismo di salvaguardia per i nuovi impianti*", a causa della rigidità che esso presenta quando si tratta di favorire i momenti espansivi della domanda. Meccanismo che va adesso a sostituire il polmone rappresentato dai 50.000 "ettari di carta" portati dai diritti di impianto attualmente a disposizione dell'Italia <sup>(68)</sup>.

È vero che in passato è stata finanziata la stessa estirpazione dei vigneti <sup>(69)</sup>, per cui si potrebbe oggi considerare inutile un polmone di tale dimensione.

È peraltro vero che il sistema dei diritti di impianto ha consentito di trasferire velocemente ettari di vigneto da zone in crisi a territori in espansione: emblematico nel nostro paese è il caso del Prosecco, le cui aziende produttrici hanno drenato diritti di reimpianto per 4.000 ettari in 4 anni.

Dunque, il problema da risolvere ora è riuscire – nel rispetto dei paletti fissati dal regolamento di base – a concentrare le autorizzazioni là dove servono in tempi brevi, cosa che verrebbe seriamente impedita, qualora il meccanismo di salvaguardia e la concessione delle nuove autorizzazioni fossero gestite con criteri troppo dispersivi. Insomma, le criticità insorgono quando si tratta sia di precisare i principi per la selezione delle domande,

---

<sup>(67)</sup> Si veda nota precedente circa l'estensione attuale del "vigneto Italia".

<sup>(68)</sup> Merita evidenziare che la riserva di risorse, rappresentata dai 50.000 "ettari di carta" portati dagli attuali diritti di impianto a disposizione dell'Italia, corrisponde circa ad almeno 8 anni di ricorso continuato da parte del nostro paese all'aumento di superficie vitata consentito dal meccanismo di salvaguardia, calcolato ai valori attuali (pari a 6.000 ettari all'anno).

<sup>(69)</sup> Art. 98 e seguenti del regolamento CE n. 479/2008 del Consiglio, cit.

sia di individuare il soggetto competente a ripartire e concedere le autorizzazioni.

Una prima risposta giungerà forse dalla futura regolamentazione elaborata dalla Commissione, ma la questione rischierà poi di complicarsi in Italia a livello interno, qualora si instauri un sistema poco elastico di co-gestione con le Regioni. Se gli ettari disponibili per nuovi impianti verranno semplicemente suddivisi tra le amministrazioni locali sulla base della rispettiva superficie vitata già esistente, in alcune Regioni le richieste di autorizzazioni – che sono sensibili alle dinamiche di mercato del vino – non troveranno tutte soddisfazione, mentre in altre la domanda risulterà inferiore all’offerta di ettari coltivabili. Per rimediare, diverrebbe necessario ideare sistemi di compensazione o travaso tra Regioni, con il rischio però di innescare complicazioni burocratiche in grado di allungare gravemente i tempi di rilascio.

Ragioni pratiche suggerirebbero allora di privilegiare un unico meccanismo nazionale per la gestione delle autorizzazioni di nuovi impianti nel “vigneto Italia”, rispettando le competenze regionali.

In tale ottica, un’ipotesi interessante potrebbe magari essere quella di un sistema strutturato su due momenti. In prima battuta il Ministero delle Politiche Agricole suddividerebbe tra le Regioni le autorizzazioni disponibili; in seconda battuta le autorizzazioni, non concretamente utilizzate per tempo debito sul territorio locale di originaria attribuzione, verrebbero – automaticamente – messe in un serbatoio nazionale di riserva, in modo tale da consentire poi al Ministero di attribuirle, prima che scada la possibilità di impiegarle, a chi in Italia ne abbia necessità.

Un’altra ipotesi sarebbe forse l’introdurre correttivi alla mera ripartizione proporzionale delle autorizzazioni tra le Regioni, i quali andrebbero verosimilmente individuati facendo ricorso ai cennati criteri di priorità fissati dal regolamento base, adeguatamente coordinati e ponderati tra di loro <sup>(70)</sup>. In presenza di squilibri tra domanda e offerta di autorizzazioni nelle varie Regioni, sembrerebbe corretto privilegiare il principio dell’economicità, in modo da concentrare subito le autorizzazioni là dove l’impianto di nuovi vigneti presenta maggiori garanzie di redditività (e cioè il luogo dove i produttori hanno interesse ad ampliare la coltivazione), fermo restando che ciò non deve pregiudicare la viticoltura idonea a tutelare il territorio o le specificità locali.

Ecco lo scottante oggetto di discussione per la futura conferenza tra Stato e Regioni.

Volgendo infine lo sguardo oltre i nostri confini, è opportuno segnala-

---

<sup>(70)</sup> Art. 64, comma 2, del Regolamento OCM Unica 2013, cit.

re che il Governo cinese dovrebbe chiudere a breve l'indagine antidumping ed antisovvenzioni, aperta nella primavera del 2013 nei confronti del vino europeo commercializzato sul proprio territorio. Verso la fine del marzo di quest'anno è stato infatti siglato un memorandum d'intesa tra CEEV (*Comité européen des entreprises vins*) e CADA (*Chinese alcohol drinks association*), rispettivamente in rappresentanza delle imprese vitivinicole europee e cinesi. Esso prevede, in cambio della chiusura dell'indagine in questione, l'impegno delle prime a fornire ospitalità e consulenza alle seconde ed ai loro stagisti, per consentire lo studio delle nostre tecniche viticole.

Inequivocabile indice dell'intenzione della Cina a divenire un paese produttore di vino su larga scala, ciò suffraga a maggior ragione il nuovo approccio della OCM, volto a privilegiare la concorrenzialità piuttosto che il mero sostegno al mercato.

Per concludere merita ricordare che sino ad oggi la Cina non ha sottoscritto alcun accordo con la UE per la tutela delle denominazioni di origine <sup>(71)</sup>, da un canto, e che in seno al WTO languono attualmente le rinnovate trattative sull'istituzione del registro multilaterale delle indicazioni geografiche per vini e liquori (previsto dall'art. 23, comma 4, degli accordi TRIPS, ma mai attuato) <sup>(72)</sup>, dall'altro.

ERMENEGILDO MARIO APPIANO

---

<sup>(71)</sup> APPIANO, *Le pratiche enologiche e la tutela delle indicazioni di qualità nell'accordo UE/USA sul commercio del vino ed in altri trattati conclusi dalla Comunità*, cit.

<sup>(72)</sup> Lo stallo delle trattative è segnalato nel comunicato rilasciato il 1° aprile 2014 dal presidente dell'apposito gruppo di negozianti (visionabile sul sito del WTO al seguente link: [http://www.wto.org/french/news\\_f/news14\\_f/trip\\_01apr14\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/news14_f/trip_01apr14_f.htm)).



