

Vini: le regole sul condizionamento, quando previste dal disciplinare, non ammettono deroghe

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II ter 28 luglio 2015, n. 10361 - Conti, pres.; Gatto Costantino, est. - Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena (avv.ti Albisinni, Amorosino) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

In materia di vini a denominazione di origine o ad indicazione geografica, costituisce principio generale la non assoggettabilità delle operazioni di condizionamento a restrizioni territoriali, salva diversa previsione del disciplinare di produzione, cosicché devono essere annullati i provvedimenti della pubblica amministrazione che consentano di realizzare le operazioni di imbottigliamento del vino DOC Lambrusco «Modena» o «di Modena» al di fuori del territorio di provenienza del prodotto, derogando alle disposizioni del disciplinare che, al contrario, non ammettono alcuna eccezione alla regola dell'imbottigliamento circoscritto alla sola Provincia di Modena.

(Omissis)

FATTO

Ricorre, in entrambi i giudizi, il Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena, costituito ai sensi della l. 10.2.1992, n. 164, per la tutela, valorizzazione e cura generale degli interessi relativi alle rispettive denominazioni di origine e indicazioni geografiche, avverso i provvedimenti indicati che hanno assentito alle società rispettivamente controinteressate l'imbottigliamento del vino in stabilimenti fuori dal territorio di provenienza del prodotto, ovvero la provincia di Modena.

Premette, in fatto, che nel 2009 chiedeva il riconoscimento della D.O.C. "Modena" o "di Modena"; il Ministero delle Politiche Agricole avviava il procedimento previsto in merito dalla legge 164/1992, convocando pubblica audizione per il giorno 27 aprile 2009 in Modena; in questa sede, presente la Regione Emilia Romagna che esprimeva parere favorevole, si raggiungeva un ampio consenso sul disciplinare proposto anche con riferimento al previsto imbottigliamento presso la zona d'origine; la proposta di riconoscimento, con relativo disciplinare, riceveva parere favorevole anche dal Comitato Nazionale per la Tutela e la Valorizzazione delle Denominazioni di origine e delle Indicazioni geografiche tipiche dei vini, con la presenza del rappresentante della Regione Emilia Romagna (riunione del 7 maggio 2009, deliberazione e nuovo testo del disciplinare pubblicati su GU del 15.6.2009, n. 136, S.O. n. 91).

Specifica che sia il disciplinare che il parere favorevole del Comitato Vini, nel testo elaborato ed approvato, non prevedono alcuna eccezione a che l'imbottigliamento avvenga solo entro le zone d'origine.

La disciplina dell'imbottigliamento in zone d'origine applicabile *rationae temporis* è quella di cui al DM 31.07.2003, recante "Modalità e requisiti per la delimitazione della zona di imbottigliamento nei disciplinari di produzione dei vini D.O.C. e D.O.C.G.", ai sensi del cui art. 2 "i disciplinari di produzione delle denominazioni di origine dei vini per le quali saranno presentate o sono state presentate dai soggetti legittimati di cui alla legge 10 febbraio 1992, n. 164 e decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 348, istanze di riconoscimento e per le quali non è ancora intervenuto il provvedimento ministeriale di riconoscimento, possono prevedere che la zona di imbottigliamento sia coincidente con quelle di produzione delle uve o di vinificazione delle stesse, a condizione che detti soggetti dimostrino una rappresentatività percentuale della produzione dei vigneti interessati alla denominazione di origine per almeno il 66%"; quest'ultima condizione sarebbe ampiamente assicurata dal Consorzio odierno ricorrente, avente una rappresentatività pari al 94% (come risulta dal verbale della pubblica audizione del 27.4.2009).

Con successivo DM 27 luglio 2009 (GU 10.08.2009, nr. 184), il MIPAAF riconosceva la denominazione di origine controllata proposta ("Modena" o "di Modena") ed il relativo disciplinare, nel testo conforme a quello esaminato ai fini del parere dalla Regione Emilia Romagna e dal Comitato Vini; l'art. 5 del disciplinare, intitolato "Norme per la vinificazione", così dispone: "Le operazioni di vinificazione, ivi compresa l'elaborazione per la presa di spuma tale da conferire al vino le caratteristiche finali del prodotto destinato al consumo, devono essere effettuate nel territorio della provincia di Modena...5.2 Le operazioni di imbottigliamento e di confezionamento devono essere effettuate nel territorio della provincia di Modena".

Con i provvedimenti impugnati il MIPAAF, acquisito il parere favorevole del Comitato Nazionale Vini espresso nelle sedute del 10 ed 11 marzo 2010, autorizzava invece le controinteressate all'imbottigliamento al di fuori dell'area di produzione del vino, sulla base dell'assunto che la loro produzione rientrerebbe nelle ipotesi di cui all'art. 4 del DM 31 luglio 2003, "in deroga alle disposizioni prescritte nel disciplinare di produzione della DOC "Modena" o "di Modena"", per un periodo di cinque anni dalla data di rilascio e salva revoca in ogni momento.

Avverso i provvedimenti impugnati, il Consorzio ricorrente deduce (I) illegittimità dei pareri del Comitato Vini (atti presupposti) – violazione di legge, con riferimento all'art. 5 del DPR n. 348/1994, all'art. 10 della l. n. 164/1992 ed all'art. 17 della Costituzione (in ragione dell'assenza del rappresentante della Regione Emilia Romagna alla seduta del Comitato dell'11-10 marzo 2010, e quindi senza il parere obbligatorio dell'Ente; sarebbe altresì illegittimo il parere in quanto adottato in asserita applicazione di integrazioni al verbale del 6 e 7 maggio 2009 disposte in una successiva

riunione tenutasi l'11-12 giugno 2009 senza la partecipazione della Regione e senza che le relative determinazioni fossero incluse nel testo del disciplinare approvato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale); (II) Eccesso di potere, falsità dei presupposti, motivazione carente, errata e contraddittoria, errata e falsa applicazione di norme in riferimento al DM 31 luglio 2003 ed alla legge 164/1992, nonché dell'art. 14 disp.prel.cod.civ. (la disciplina indicata sarebbe ostativa al riconoscimento del beneficio oggetto dei provvedimenti impugnati, ancorchè questi ultimi siano adottati in sua dichiarata applicazione, in quanto in base ad essa per le "nuove denominazioni" non si prevede alcuna deroga a quanto previsto nel disciplinare in tema di zona d'imbottigliamento, mentre per le vecchie denominazioni, ovvero quelle antecedenti allo stesso DM, la possibilità di concessione di autorizzazioni in deroga sarebbe consentita solo qualora la delimitazione della zona di imbottigliamento venga introdotta nel disciplinare di una specifica DOC già esistente); (III) incompetenza ed eccesso di potere – violazione dell'art. 5 del vigente disciplinare di produzione e degli artt. 118 sexdecies, 118 septedecies, 118-octodecies e 118 vicies del Reg. CE n. 1234/2007, nonché del Reg. CE n. 607/2009 (normativa in forza della quale ogni eventuale provvedimento in materia di disciplinari dei vini di qualità a far tempo dal 1 agosto 2009 spetterebbe alla competenza della Commissione Europea).

Costitutosi, l'Amministrazione intimata resiste ad entrambi i ricorsi, di cui chiede il rigetto per infondatezza.

Nello specifico, evidenzia che il riconoscimento della DOC "Modena" o "di Modena" è avvenuto a partire da una preesistente IGT "Modena"; nel passaggio di categoria (da IGT a DOC) veniva inserito nel disciplinare di produzione l'obbligo di imbottigliamento nell'ambito della zona di produzione; a fronte di tale restrizione, le ditte che tradizionalmente e legittimamente imbottigliavano il vino IGT "Modena" presso i propri stabilimenti enologici (fuori dell'area di produzione) chiedevano di essere ammessi a continuare le relative operazioni; ciò sarebbe consentito dall'art. 4 del DM 31 luglio 2003, nella parte in cui prevede che ogni qual volta si modifichi il disciplinare inserendo una delimitazione della zona di imbottigliamento di vino DO *"le ditte imbottigliatrici interessate possono ottenere la deroga per continuare l'imbottigliamento nei propri stabilimenti situati al di fuori della zona delimitata....per un periodo di cinque anni prorogabile, a condizione che presentino apposita istanza...."*. Pur essendo prevista tale clausola di salvaguardia per le sole produzioni DO, essa non potrebbe che essere applicata per analogia ai casi di trasformazione del prodotto da IGT a DO, non espressamente disciplinati dal DM 31 luglio 2003 (ma successivamente riconosciuto dal Dlgs 61 dell'8 aprile 2010, art. 10, comma 3 che, nel dettare la nuova disciplina in materia di DO ed IG dei vini ha colmato la precedente lacuna normativa), secondo il principio generale della non assoggettabilità delle operazioni di condizionamento di qualsiasi vino IGT/DO a restrizioni territoriali, salva diversa previsione del disciplinare di produzione, che trova puntuale riscontro nella norma quadro comunitaria sul condizionamento nella zona geografica delimitata (art. 8 del Reg. CE 607/2009).

Ne deriverebbe l'infondatezza del primo motivo, in quanto la presenza del rappresentante regionale sarebbe obbligatoria solo nel caso di esame di richieste di riconoscimento a DO ed IGT del prodotto o modifiche sostanziali del disciplinare di produzione; il secondo motivo sarebbe privo di rilievo in quanto, nella fattispecie in esame, verrebbe in esame la trasformazione da IGT a DO con conseguente applicazione delle norme di salvaguardia delle precedenti legittime attività di imbottigliamento già in essere; la natura meramente applicativa dei provvedimenti, che non implicano né trasformazione, né modifica del disciplinare di produzione, escluderebbe la competenza della Commissione Europea dal caso in esame, con conseguente infondatezza anche del terzo motivo di gravame.

In vista della discussione in pubblica udienza, la parte ricorrente ha prodotto proprie memorie di precisazione delle tesi e degli argomenti dedotti, insistendo per la decisione dei ricorsi.

Alla pubblica udienza del 4 giugno 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, il Consorzio ricorrente si duole dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati con i ricorsi introduttivi, che hanno consentito alle controinteressate l'imbottigliamento del vino Lambrusco "Modena" o "di Modena" in aziende al di fuori del territorio della provincia modenese, in deroga alle previsioni del disciplinare di produzione approvato.

I ricorsi, consegnati per la notifica all'Ufficiale Giudiziario il 9 giugno 2010, sono tempestivamente proposti, atteso che la busta di spedizione dei provvedimenti impugnati (datati 8 aprile 2010) reca la data del 15 aprile 2010; e ne va disposta la riunione, attesa la loro evidente connessione oggettiva e soggettiva, trattandosi di gravami affidati a censure identiche avverso provvedimenti di identico contenuto.

Va quindi esaminata d'ufficio l'attualità dell'interesse alla pronuncia della parte ricorrente, che va ritenuta sussistente, in quanto pur essendo i provvedimenti impugnati soggetti ad un termine di scadenza quinquennale con decorrenza aprile 2010, a norma dell'art. 4 del DM 31 luglio 2003 tale termine è prorogabile.

Nel merito del ricorso, ai sensi dell'art. 34 c.p.a., va esaminato dapprima il motivo dedotto all'ultimo capo del ricorso, con il quale si lamenta l'incompetenza della PA italiana a provvedere in materia, che spetterebbe alla Commissione UE, ragione di gravame a natura preliminare ed assorbente ancorchè proposta per ultima nell'esposizione del ricorso, così come ha recentemente affermato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza nr. 5 del 27 aprile 2015 (secondo la quale *"in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare,*

se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus").

A tal proposito, si osserva quanto segue.

I provvedimenti impugnati hanno ad oggetto l'autorizzazione all'imbottigliamento del vino protetto in una zona territoriale esterna all'area di produzione e provenienza del medesimo vino.

Secondo l'Amministrazione (memoria del 2 luglio 2010), si tratterebbe di una questione meramente applicativa del disciplinare di produzione, così che non verrebbe in esame la competenza delle istituzioni europee.

Più precisamente, dal momento che il disciplinare di produzione ha previsto l'obbligo di imbottigliamento nell'ambito della zona di produzione, nel presupposto che il riconoscimento della DOC del vino "Modena" o "di Modena" sia avvenuto in regime di trasformazione di una precedente IGT, le ditte che tradizionalmente svolgevano attività di imbottigliamento dell'IGT presso stabilimenti enologici situati fuori dall'area di produzione della (nuova) DOC, hanno ottenuto di essere ammesse a continuare le relative operazioni "ai sensi dell'art. 4 del DM 31 luglio 2003" ed "in deroga alle disposizioni prescritte nel disciplinare di produzione".

La stessa azione dell'autorità amministrativa si pone dunque in termini non già di mera applicazione, ma di vera e propria deroga al disciplinare di produzione (asseritamente autorizzata sulla base di una fonte normativa nazionale, che pur tuttavia non la contempla).

A far data dal 1 agosto 2009, le competenze in ordine al riconoscimento di una denominazione d'origine sono transitate in capo alla commissione UE ai sensi del Regolamento (CE) n. 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009 (recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli).

Con decreto del 6 agosto 2009, il Ministero ha disciplinato la procedura a livello nazionale per l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei relativi disciplinari, "a superamento delle disposizioni nazionali preesistenti e nel contempo attuando un'opportuna armonizzazione con le citate disposizioni nazionali che restano in vigore" (tenendo conto della circostanza che ai sensi del reg. (CE) n. 479/2008 restano in vigore le disposizioni nazionali che non contrastano con lo stesso regolamento).

Ha poi fatto seguito, in Italia, il D.lgs. 8 aprile 2010 n.61 (in Gazz. Uff., 26 aprile, n. 96), recante disposizioni in ordine alla "tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'articolo 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88" (v. anche, successivamente, il Regolamento (Ue) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 n. 1308, 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).

I provvedimenti impugnati sono stati adottati nell'intervallo tra il DM del 6 agosto 2009 ed il Dlgs 61/2010, quindi durante il regime transitorio nei cui termini era già entrato in vigore il nuovo sistema europeo di tutela delle denominazioni d'origine, ma ancora si osservava, a livello interno, il procedimento provvisorio.

Sotto questo profilo, la censura di incompetenza, nei termini in cui è dedotta, si rivela generica, perché non viene adeguatamente indagato da parte della difesa del Consorzio ricorrente, la natura della determinazione a base dei provvedimenti impugnati ai fini della sua riconduzione ai procedimenti previsti dalla normativa europea nel frattempo entrata in vigore: si tenga presente, a tal proposito, che il reg. (CE) n. 479/2008 contempla anche procedure nazionali di verifica del rispetto del disciplinare e di modifiche del disciplinare, rispettivamente artt. 47 e ss. del reg. (CE) 479/2008, nell'ambito delle quali, astrattamente, potrebbe ricondursi la materia oggetto dell'odierna controversia.

Peraltro, il D.lgs. 8 aprile 2010 n.61, all'art. 10, comma 3, disciplina esplicitamente la procedura di autorizzazione all'imbottigliamento in deroga al disciplinare, attribuendone la competenza al Ministero, così che – in assenza di idonee specificazioni della censura – non può che ritenersi fondata l'eccezione difensiva dell'Avvocatura, secondo la quale i provvedimenti in questione hanno disposto in ordine a mere questioni applicative dei disciplinari approvati prima dell'entrata in vigore della disciplina così innovata (e dunque soggetti al regime giuridico vigente al momento dell'approvazione, fondato sull'applicazione del DM 31 luglio 2003).

I ricorsi vanno pertanto esaminati nel merito e, sotto questo profilo, le relative censure si rivelano fondate sotto il profilo, assorbente di ogni altra doglianza, della violazione del disciplinare (motivo sub II).

La procedura di riconoscimento di una Denominazione d'origine viene condotta sulla base di diversi apprezzamenti, il cui fulcro decisionale è rappresentato dalla valutazione del disciplinare di produzione anche in riferimento alla procedura di imbottigliamento.

Quest'ultima è parte del processo produttivo, ed esso deve svolgersi, di regola, interamente nella zona geografica o territoriale di protezione (salva la sola commercializzazione del prodotto).

Ciò comporta che la valutazione circa i presupposti dell'autorizzazione all'imbottigliamento fuori dal territorio di provenienza di un vino DOC implica un giudizio di coerenza con i criteri e gli standard del disciplinare di produzione che ha natura costitutiva.

L'Amministrazione, in proposito, si è basata sull'applicazione analogica di norme nazionali che, per stessa affermazione della resistente, non disciplinavano il caso di specie.

Invero, con riferimento al DM 31 luglio 2003 (che disciplina "Modalità e requisiti per la delimitazione della zona di imbottigliamento nei disciplinari di produzione dei vini D.O.C. e D.O.C.G."), l'art. 2 prevede, in linea generale che "possono prevedere che la zona di imbottigliamento sia coincidente con quelle di produzione delle uve o di

vinificazione delle stesse, a condizione che detti soggetti dimostrino una rappresentatività percentuale della produzione dei vigneti interessati alla denominazione di origine per almeno il 66%”; il successivo art. 3 disciplina la possibilità dell’imbottigliamento in zone diverse per le D.O. già riconosciute alla data dell’entrata in vigore del decreto (facendo salve le previsioni restrittive già incluse nei disciplinari, oppure consentendo a determinate condizioni la modifica dei disciplinari con l’inclusione della restrizione); l’art. 4 (norma richiamata a fondamento dei provvedimenti impugnati) prevede che *“Nel caso che nel disciplinare di produzione si introduca la delimitazione della zona di imbottigliamento, le ditte imbottigliatrici interessate possono ottenere la deroga per continuare l’imbottigliamento nei propri stabilimenti situati al di fuori della zona delimitata di produzione o di vinificazione per un periodo di cinque anni prorogabile”* alle condizioni meglio ivi descritte.

Ne deriva che, come dedotto dalla parte ricorrente, nel caso di specie il disciplinare è stato approvato ai sensi dell’art. 2 del decreto, ed ha previsto *ab origine* la delimitazione; dunque, l’art. 4 citato non può trovare applicazione, perché esso disciplina una deroga alle ipotesi di cui all’art. 3 in cui si ammette la restrizione successiva di disciplinari (già approvati alla data di entrata in vigore del DM citato), originariamente privi di tale condizione.

Va solo precisato che non può trovare la condivisione del Collegio l’argomento difensivo sul quale si è soffermata l’Avvocatura, secondo il quale nel caso di specie non si assisterebbe alla creazione di una nuova DOC, bensì alla trasformazione di una preesistente IGT, conseguendone l’applicabilità per analogia delle disposizioni di cui al combinato disposto degli artt. 3 e 4 del DM citato.

Non essendo dedotti motivi sostanziali di identità contenutistica tra i metodi di produzione della precedente IGT e la DOC di cui si tratta (essendosi limitata l’Avvocatura a prospettare la trasformazione sulla mera base della successione cronologica dei prodotti), non può che venire in rilievo in senso dirimente il diverso procedimento osservato e la diversità (anche giuridica) di denominazione del prodotto per indurre il Collegio a ritenere, così come ritenuto dal Tribunale in caso sovrapponibile (TAR Roma, Lazio, II ter, nr. 1670/2003 in relazione al vino “Soave Superiore” DOCG), che il vino di cui si discute è un prodotto nuovo che prima non esisteva.

Ne deriva l’inapplicabilità, anche in via analogica, delle disposizioni di salvaguardia previste per la modifica di disciplinari DOC con l’introduzione della clausola di restrizione, ai casi di nuovi DOC approvati nel vigore del DM 31 luglio 2003, con tale restrizione *ab origine* ancorché corrispondenti di fatto a precedenti prodotti IGT di analoga provenienza geografica.

In mancanza di una specifica previsione normativa abilitante il mantenimento di attività di produzione fuori dell’area di provenienza del prodotto vinicolo, ciò che viene in rilievo è dunque solo il disciplinare di produzione, che possiede un valore sia tecnico che anche giuridico di conformazione del regime che assiste la produzione del vino a denominazione d’origine.

Ciò è confermato proprio dal principio generale (invocato dall’Avvocatura) della non assoggettabilità delle operazioni di condizionamento di un vino IGT/DO a restrizioni territoriali, salva diversa previsione del disciplinare di produzione (art. 8 del Reg. CE 607/2009); nonché dall’art. 10 del D.lgs. 8 aprile 2010 n.61 (non applicabile alla fattispecie *rationae temporis*, ma utile in chiave ermeneutica), il cui comma 3 contempla, come accennato, il procedimento in deroga, salvo però precisare che ad esso può ricorrersi *“fatte salve le disposizioni già vigenti relative alle denominazioni di origine i cui disciplinari già prevedevano la delimitazione della zona di imbottigliamento”* (comma 4).

Nel caso in esame, così come riportato nella parte narrativa della presente sentenza è il disciplinare stesso (approvato nel vigore del regime normativo precedente a quello di cui al dlgs 61/2010) che all’art. 5 non consente alcuna possibilità di condizionamento in territori diversi da quello di provenienza del vino (ed in quanto tale, era un provvedimento lesivo per le odierne controinteressate che avrebbero dovuto contestarlo nei termini propri).

Si rivela dunque priva di fondamento la tesi difensiva dell’Amministrazione, perché l’autorizzazione in deroga di cui si discute è stata adottata in assenza dei requisiti normativi previsti.

Ne deriva, pertanto, l’accoglimento dei ricorsi e, per l’effetto, l’annullamento degli atti impugnati, con ogni conseguenza in ordine alle spese di lite che si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)