

NICOLA LUCIFERO

**IL SISTEMA DI AUTORIZZAZIONI
PER GLI IMPIANTI VITICOLI:
IL REGIME VIGENTE E LA RIFORMA DELL'OCM POST 2020**

ABSTRACT

Il contributo si incentra sul sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli nella prospettiva di esaminare la disciplina, da ultimo innovata attraverso il reg. (UE) 1308/2013, nel contesto del progetto di riforma della politica agricola comune per il periodo 2021-2027. Muovendo dall'evoluzione normativa è possibile cogliere come le regole di funzionamento delle misure di sostegno e di controllo a favore del settore vitivinicolo abbiano subito nel corso degli ultimi anni interventi significativi da parte del legislatore europeo e rappresentano oggi una eccezione all'interno del panorama complessivo dell'organizzazione comune di mercato. Tale percorso si colloca nell'ambito di un quadro regolatorio assai articolato e particolarmente sofisticato in cui si intrecciano profili di stampo privatistico e pubblicistico, 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 forte competizione tra i produttori mondiali, ma anche e soprattutto per gli interessi economici e non-economici che oggi segnano profondamente la produzione dei vini di qualità europei.

The essay focuses on the scheme of authorizations for vine plantings in order to examine the legal system, most recently innovated through the reg. (EU) 1308/2013, in the context of the common agricultural policy reform project for the period 2021-2027. Moving from the regulatory evolution it is possible to understand how the support and control measures in favor of the wine sector have undergone significant interventions by the European legislator over the last few years and today represent an exception within the

overall panorama of the common organization of the market. This path is part of a very complex and particularly sophisticated regulatory framework in which private and publicist profiles are intertwined, where the interests worthy of protection are strongly balanced between private autonomy and public intervention to give fullness and effectiveness to a sector which has profoundly changed in recent years not only due to the strong competition between world producers, but also and above all to the economic and non-economic interests which today deeply mark the production of European quality wines.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Produzione vitivinicola – OCM – Riforma PAC.

KEYWORDS: *Agriculture – Wine Production – CMO – CAP Reform.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2 La disciplina europea sugli impianti viticoli dai *diritti* alle *autorizzazioni*. – 3. Le autorizzazioni di impianto e le autorizzazioni di reimpianto. – 4. I limiti alla circolazione delle *autorizzazioni* di impianto e reimpianto di vigneti. – 5. (*Segue*). Il trasferimento delle autorizzazioni di reimpianto di vigneti nell'ambito del complesso aziendale tra autonomia privata e vincoli pubblicistici. – 6. Le restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto e il ruolo dei Consorzi di tutela nella tutela dei vini di qualità. – 7. Conclusioni. Il sistema delle autorizzazioni e le prospettive di riforma della PAC post 2020.

1. Il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli rappresenta un tema di costante attualità nel processo di sviluppo del settore vitivinicolo e fonte di un articolato dibattito che trova conferma anche nelle più recenti scelte politiche in seno ai progetti di riforma della Politica agricola comune (PAC) per il periodo 2021-2027¹.

Le regole di funzionamento delle misure di sostegno e di controllo a favore del settore vitivinicolo hanno subito nel corso degli ultimi anni interventi significativi da parte del legislatore europeo che, senza alcun dubbio, rappresentano una eccezione all'interno del panorama complessivo dell'Organizzazione comune di mercato (OCM)². Modifiche che, se da un lato hanno alterato il quadro normativo di riferimento soprattutto con riguardo al meccanismo di gestio-

¹ Cfr. Pacchetto di riforma della PAC post-2020 che comprende: (i) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1 giugno 2018 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio [COM (2018) 392 def.]; (ii) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013 [COM (2018) 393 def.]; (iii) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018 che modifica il reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, il reg. (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, il reg. (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle Regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo [COM (2018) 394 def.].

² La riforma della PAC 2014-2020 ha infatti confermato il superamento di alcuni vincoli quantitativi alla produzione, tra cui la cessazione delle quote latte a far data dal 1 aprile 2015, e l'eliminazione delle quote di produzione per lo zucchero dal 1° ottobre 2017.

ne del potenziale produttivo all'interno degli Stati membri, dall'altro lato, nel loro insieme, consentono di considerare ancora una volta la politica comune per il comparto vitivinicolo un rilevante banco di sperimentazione e di prova di misure del tutto originali, evidenziando il perseguimento di obiettivi che vanno oltre le specifiche logiche di mercato, e confermano alcune peculiarità del settore, quale la particolarità del trattamento riservato alla produzione del vino (ad esempio, con riguardo al mantenimento di un sistema di gestione e di controllo del potenziale, la possibilità di esclusione delle superfici dall'eleggibilità al regime degli aiuti diretti, le misure in sovrapposizione con lo sviluppo rurale), nonché gli obiettivi specifici che si intendono perseguire.

La regolazione europea in materia di autorizzazione per i vigneti richiede ora di essere esaminata nel contesto del pacchetto di riforma della PAC *post* 2020 e, in particolare, nel nuovo quadro disciplinare e, quindi, di misurarsi con la nuova architettura voluta dal legislatore europeo. Quest'ultimo, in sintesi, prevede l'integrazione del I e del II pilastro della PAC con obiettivi specifici incardinati sui tre ambiti di sostenibilità (*i.e.* economica, ambientale e sociale) su cui i singoli Stati membri hanno il compito di costruire un piano strategico per la PAC a livello nazionale, individuando se e come utilizzare gli strumenti e le misure a disposizione, in funzione delle specificità e dei bisogni emersi a livello locale, in seguito della realizzazione di un'analisi *SWOT*³. Ciò in quanto la gestione del sistema autorizzativo relativo agli impianti viticoli non può essere considerata estranea all'esigenza di contribuire al raggiungimento dei tre obiettivi generali anzidetti di sostenibilità economica, ambientale e sociale individuati.

Pertanto, giova considerare che se la prospettiva dettata da questo Convegno è la riforma della PAC, la trattazione del sistema delle autorizzazioni degli impianti viticoli richiede un discorso maggior-

³ L'analisi *SWOT* è uno strumento della pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce (*Strengths Weaknesses Opportunities e Threats*) che connotano un progetto, un'attività imprenditoriale o una politica. La tecnica consiste innanzitutto nella specificazione degli obiettivi e successivamente nella identificazione dei fattori interni ed esterni favorevoli o sfavorevoli al raggiungimento degli obiettivi stessi.

mente articolato che prenda in considerazione l'evoluzione della disciplina e, in particolare, la riforma dettata dal reg. (UE) 1308/2013⁴ e, anche sulla base dell'esperienza degli ultimi anni (2016-2020), verifichi gli "effetti" delle regole elaborate a livello europeo con il sistema normativo interno⁵, in tal modo sarà possibile prendere in considerazione anche le linee evolutive prospettate dai testi attualmente in discussione. Tale percorso, vale la pena puntualizzarlo, si colloca nell'ambito di un quadro regolatorio assai articolato e particolarmente sofisticato⁶, frutto di disposizioni dettate per il settore vitivinicolo (comparto, peraltro, in costante e rapida 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 coinvolti.

2. La regolazione europea in materia di vigneti si basa sul controllo della struttura produttiva e, in particolare, della superficie vitata, con il fine di contenere le produzioni per riequilibrare il mercato, e per migliorare la qualità del vino europeo. La disciplina si fonda

⁴ Cfr. reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 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.

⁵ Cfr. G. BENACCHIO, *Diritto europeo della Unione europea. Fonti, modelli, regole*, Padova, 2010, pp. 23-24, ove l'A. si sofferma sui risultati e gli effetti della disciplina europea sui diritti nazionali distinguendo tra "effetti diretti" ed "effetti indiretti". I primi rappresentano i risultati più immediati cui dà luogo l'attività delle istituzioni europee e consistono nella introduzione negli ordinamenti nazionali di regole e soluzioni nuove; i secondi, invece, rappresentano le conseguenze, spesso meno evidenti ma non per questo meno rilevanti, che discendono dall'incontro delle norme europee con l'impianto strutturale di ciascun Stato membro.

⁶ Sottolinea la complessità della regolazione del settore vitivinicolo e la presenza di molti aspetti peculiari della disciplina pubblicistica S. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 61. In argomento, per tutti, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 457; ID., *Wines*, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di), *European and Global food law*, Milano, 2016, p. 521.

su un sistema di fissazione autoritativa delle quantità di produzioni e di regole per impiantare nuovi vigneti oppure per estirpare i vecchi e reimpiantare i nuovi, da tempo proprio al diritto agrario europeo. Strumenti questi che tradizionalmente riflettono finalità di matrice “qualitativa”, in quanto finalizzate al miglioramento qualitativo dei vigneti e della loro produzione, e “quantitativa”, in quanto attraverso tali strumenti legali si persegue un riequilibrio del mercato europeo.

Storicamente questo contesto disciplinare veniva ricompreso nell’ambito delle misure disincentivanti la produzione che da anni oramai caratterizzava il settore primario in diversi comparti produttivi⁷. Invero, giova ricordare, seppur brevemente, che il settore del vino, già dalla metà degli anni ’70 con il reg. (CEE) 1162/1976⁸, in ragione dell’eccesso di produzione e per prevenire le eccedenze strutturali, aveva previsto il divieto di impianti destinati alla produzione di uva da vino esonerando da tale divieto i nuovi impianti destinati alla produzione dei Vini di qualità prodotti in Regioni determinate (VQPRD). Il divieto di impianto era stato previsto come una misura di carattere eccezionale, e temporalmente limitata, e la sua disciplina rimaneva esterna alla disciplina generale dell’OCM. Con il successivo reg. n. 454/1980⁹ il divieto di impianti è divenuta una misura strutturale del settore e venne introdotta all’interno del quadro generale dell’OCM vino attraverso una disciplina generale dei diritti di impian-

⁷ Generalmente indentificati in dottrina come “diritti a produrre” a evidenziare il contenuto sostanziale della relativa situazione giuridica soggettiva – sulla base anche dell’esperienza francese (“*droit à produire*” e “*droit de produire*”), mentre la dottrina italiana riferisce con A. JANNARELLI, *Beni, interessi, valori*, in LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, I, Padova, 1997, p. 379, di “diritti a produrre”, oppure con E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Milano, 1985, p. 86, di “misure della produzione” – pur rilevando che con tale espressione non si fa riferimento ad una situazione a quella dei diritti di matrice privatistica, ma si esprime piuttosto una soggezione rispetto alle scelte comunitarie, al punto che parte della dottrina ne ha sottolineato la natura di concessione amministrativa (A. GERMANÒ, *Le quote di produzione nel diritto comunitario dell’agricoltura*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, 1995, p. 604).

⁸ Cfr. reg. (CEE) n. 1162/1976 del Consiglio, del 17 maggio 1976, recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato.

⁹ Cfr. reg. (CEE) n. 454/80 del Consiglio, del 18 febbraio 1980, che modifica il reg. (CEE) n. 337/79 relativo all’organizzazione comune del mercato vitivinicolo ed il reg. (CEE) n. 338/79 che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in Regioni determinate.

to e dei diritti di reimpianto che disciplinava il loro riconoscimento e la loro circolazione. Un modello dirigista che ha caratterizzato per diversi decenni il settore¹⁰ e che sostanzialmente si basava sulla preventiva acquisizione del diritto di impianto o reimpianto che poteva essere trasferito tra privati anche separatamente dall'azienda, con o senza i fondi; ciò indubbiamente rifletteva la natura dei diritti come veri e propri beni suscettibili di godimento e di cessione, anche onerosa, nel rispetto della disciplina europea e interna.

Dopo quasi trent'anni il quadro disciplinare mutava con il reg. n. 479/2008¹¹ – il cui contenuto è stato assorbito dal reg. n. 1234/2007¹² sull'OCM unica ad opera del reg. n. 491/2009¹³ – in quanto il legislatore europeo ha preso atto di come il divieto di impianto abbia inciso sull'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato del vino e come questo abbia anche ostacolato i produttori maggiormente competitivi sul mercato, e pone il limite del divieto di nuovi impianti il mese di dicembre del 2015, data a partire dalla quale tali limitazioni sarebbero dovute venire meno e l'imprenditore si sarebbe dovuto adeguare liberamente alle condizioni di mercato¹⁴.

¹⁰ Il legislatore comunitario, pur incentivando l'abbandono, definitivo o temporaneo, delle superficie viticole (reg. n. 454/1980 del 18 febbraio 1980), aveva previsto il diritto di procedere a reimpiantare nuovi vigneti al termine almeno di otto campagne vitivinicole (reg. n. 822/1987 del 16 marzo 1987, sostituito dal reg. n. 1493/1999). Le misure relative alla gestione del potenziale viticolo, si esplicitavano nell'assegnazione di diritti di nuovo impianto, ai sensi dell'artt. 3 e 6 del reg. n. 1493/1999 e art. 3 del reg. n. 1227/2000 del 31 maggio 2000 che stabilivano modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo; assegnazione di diritti di reimpianto (art. 4 del reg. n. 1493/1999 e art. 4 del reg. n. 1227/2000); oltre alla creazione di una riserva di diritti (art. 5 del reg. n. 1493/1999 e artt. 5 e 6 del reg. n. 1227/2000).

¹¹ Cfr. reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999.

¹² Cfr. Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (c.d. "regolamento OCM unico").

¹³ Cfr. reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (c.d. "regolamento OCM unico").

¹⁴ Per una completa disamina dell'evoluzione storica della disciplina v., per tut-

Infine, con il reg. n. 1308/2013 si è attuato, nell'ambito di un processo di liberalizzazione "controllato"¹⁵, una complessa e significativa modifica del sistema di governo del potenziale produttivo nel settore vitivinicolo. Difatti, ai sensi dell'art. 61 del reg. n. 1308/2013, dal 1 gennaio 2016 sono venuti meno i "diritti" di impianto e di reimpianto, e le conseguenti regole previste per il loro riconoscimento e la loro circolazione, ed è stato attuato un nuovo regime caratterizzato dalle "autorizzazioni", quale strumento di matrice amministrativa rilasciate ai produttori da parte dello Stato membro oppure delle Regioni¹⁶.

Questo regime, originariamente in vigore fino al 31 dicembre 2030, si pone in linea con le finalità già prefissate con la riforma dell'OCM del vino del 2008 per il progressivo incremento della competitività del settore vinicolo dell'Unione sul mercato mondiale¹⁷. Una modifica particolarmente rilevante che, nell'intento di eliminare il mercato dei "diritti di impianto", che tra le altre cose aveva portato alla loro concentrazione in poche mani determinando un mercato di tali "diritti", si proponeva di definire un sistema transitorio in vista di una futura liberalizzazione, evidenziando – come emerge dalla lettura dei *considerando* del reg. 1308/2013 – due principali

ti, F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 348.

¹⁵ È stato definito dai primi commentatori come un processo "controllato" in quanto posto in essere attraverso interventi di programmazione dell'economia con cui si è inteso perseguire l'aumento della produzione di vino di qualità in modo crescente e costante ma veicolato da strumenti autorizzatori e di controllo di ordine pubblico. Dalla lettura dei *considerando* del reg. n. 1308/2013 compresi tra il 54° e il 58°, si rileva che la decisione di porre fine al divieto transitorio di impianti di vigneti a livello dell'Unione è stata giustificata dal conseguimento degli obiettivi principali della riforma del 2008, in particolare la fine dell'eccedenza strutturale di antica data nella produzione vinicola e il progressivo miglioramento della competitività e dell'orientamento del settore vinicolo dell'Unione al mercato. Tuttavia, le prospettive di un progressivo aumento della domanda a livello di mercato mondiale incentivano ad accrescere la capacità di offerta, e quindi all'impianto di nuovi vigneti durante il prossimo decennio e, quindi, ad una nuova possibile offerta eccessiva di vino.

¹⁶ La precedente normativa sul divieto di nuovi impianti di viti è cessata il 31 dicembre 2015 (art. 61) e nessun impianto o reimpianto di vigne sarà possibile dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2030 senza una apposita *autorizzazione* rilasciata dagli Stati membri.

¹⁷ Cfr. 54° *considerando* reg. n. 1308/2013.

istanze da contemperare tra loro, quali, da un lato, la consapevolezza che è necessario aumentare la competitività del vino sul mercato globale attraverso la realizzazione di nuovi impianti e, dall'altro, che un incremento eccessivamente rapido dei nuovi impianti viticoli in ragione allo sviluppo della domanda poteva portare ad una offerta eccessiva con ripercussioni a livello sociale e ambientale in specifiche zone viticole¹⁸.

3. Il quadro normativo di derivazione europea in materia di autorizzazioni di impianti nel settore vitivinicolo si compone di diverse fonti e di una disciplina assai frastagliata: oltre alle regole previste dal reg. n. 1308/2013 (artt. 61 ss.), e dagli atti delegati¹⁹ e di esecuzione²⁰ si aggiungono diverse disposizioni interne, tra cui quelle previste dal TU vino²¹, relative anche ai profili sanzionatori, nonché gli atti di fonte secondaria e diverse altre disposizioni tecniche presenti in circolari ministeriali o dell'AGEA relative alle modalità operative per il rilascio delle autorizzazioni che completano il quadro disciplinare²².

¹⁸ Cfr. 55° *considerando* reg. n. 1308/2013.

¹⁹ Regolamento delegato (UE) 2018/273 della Commissione, dell'11 dicembre 2017, che integra il reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, lo schedario viticolo, i documenti di accompagnamento e la certificazione, il registro delle entrate e delle uscite, le dichiarazioni obbligatorie, le notifiche e la pubblicazione delle informazioni notificate, che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i pertinenti controlli e le pertinenti sanzioni, e che modifica i regolamenti (CE) n. 555/2008, (CE) n. 606/2009 e (CE) n. 607/2009 della Commissione e abroga il reg. (CE) n. 436/2009 della Commissione e il reg. delegato (UE) 2015/560 della Commissione.

²⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/274 della Commissione, dell'11 dicembre 2017, recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, la certificazione, il registro delle entrate e delle uscite, le dichiarazioni e le notifiche obbligatorie, e del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli pertinenti, e che abroga il reg. di esecuzione (UE) 2015/561 della Commissione.

²¹ Legge 12 dicembre 2016, n. 238, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino* (c.d. "TU vino").

²² In argomento, per un primo commento alla nuova disciplina dettata dalla riforma dell'OCM del 2013, sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Profili pubblicitari e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I,

Il sistema delle autorizzazioni degli impianti viticoli non modifica gli strumenti attraverso cui perseguire il controllo degli interventi sulle superfici vitate, in quanto questi restano quelli già noti al sistema previgente (*i.e.* l'“impianto” e il “reimpianto” della superficie vitata), ma viene sostanzialmente modificata la loro natura giuridica e quindi anche la posizione giuridica soggettiva dell'imprenditore agricolo. In linea di principio, le autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti si configurano nell'ambito dei provvedimenti amministrativi che condizionano, in funzione permissiva, l'esercizio di una determinata attività da parte dell'imprenditore sulla base di una valutazione (non tecnica, ma) discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione in quanto investe la rispondenza delle condizioni richieste dalla legge per l'esercizio dell'attività, ai particolari interessi pubblici salvaguardati attraverso la potestà autorizzatoria²³. Trattasi di uno strumento tipico di diritto pubblico mediante il quale la realizzazione dell'interesse privato è subordinato all'interesse pubblico: all'imprenditore beneficiario è riconosciuto un potere, limitato e controllato, di disposizione per l'incremento del proprio potenziale produttivo, ma limitato e veicolato dalle finalità determinate dal legislatore.

Tali “autorizzazioni” si caratterizzano per essere concesse gratuitamente al richiedente e per non essere trasferibili. Sono riconosciute attraverso specifiche procedure amministrative segnate da termini e adempimenti formali, tempi di attuazione e controlli sull'esecuzione delle autorizzazioni ricevute, con l'obbligo di utilizzare l'autorizzazione nel corso del periodo di validità, pena, in caso di mancato rispetto, l'applicazione di sanzioni amministrative (art. 69 del TU vino). Un sistema che si articola attraverso una scansione temporale predefinita, prevista su base continuativa, e procedimenti (che si

pp. 476-500. Da ultimo, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO (a cura di), *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2019, p. 95 ss.

²³ Sulle autorizzazioni, *ex multis*, v. A.M. SANDULLI, *Abilitazioni, autorizzazioni e licenze*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, p. 3; A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa (voce)*, in *Digesto disc. pubbl.*, 1987, p. 60; O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1984, p. 29; R. VILLALTA, *Autorizzazione amministrativa ed iniziativa economica privata*, Milano, 1974.

svolgono in sede telematica²⁴) attraverso cui le imprese, a fronte di considerevoli investimenti, possono ampliare la propria produzione e quindi crescere sul mercato. Un sistema quello ora descritto che vuole evitare qualunque forma di speculazione, perseguibile attraverso la compravendita delle autorizzazioni, e che si propone di rendere il comparto vitivinicolo maggiormente competitivo facendo crescere quei produttori capaci di poter aumentare la propria produzione, nei termini dettati dalla legge, in funzione di un loro effettivo e necessario consolidamento sul mercato. Questo regime è senza alcun dubbio espressione, come il precedente, di un dirigismo pubblico attraverso cui si vuole perseguire il duplice obiettivo della crescita della produzione vitivinicola, in modo progressivo e controllato, e la tutela del territorio di origine, senza tralasciare gli obiettivi dettati dalla PAC in materia ambientale.

Ebbene, il sistema delle autorizzazioni viticole, al di là di una specifica procedura transitoria – il cui termine è peraltro previsto per la fine dell'anno 2020 – finalizzata a consentire la conversione dei “diritti” preesistenti alla riforma in “autorizzazioni” (artt. 10 reg. n. 2018/274 e 13 d.m. MIPAAF 12272/2015)²⁵, si articola nel procedi-

²⁴ Tali procedure vengono svolte telematicamente accedendo dal fascicolo aziendale al sistema SIAN o regionale, ma presuppongono l'avvenuto aggiornamento dello “Schedario viticolo”, previsto dall'art. 145 del reg. n. 1308/2013, ove sono riportate, per ogni superficie vitata presente nel fascicolo aziendale, oltre ai dati inerenti la superficie condotta, tutte le informazioni di carattere tecnico, agronomico e di idoneità produttiva che, nel loro insieme, determinano il potenziale viticolo dell'azienda. Il sistema di autorizzazioni è attuato nell'ambito del registro pubblico delle autorizzazioni istituito in ambito del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) dal d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272 ed è gestito e controllato da parte delle Regioni (da ultimo, con riferimento alle modalità operative, v. Circolare dell'AGEA del 13 febbraio 2020, prot. 11517).

²⁵ La procedura riguarda i titolari dei “diritti di impianto” al 31 dicembre 2015, ottenuti sulla base della normativa previgente. Costoro possono presentare alla Regione territorialmente competente una richiesta di conversione in autorizzazione. La richiesta può essere formulata dal 15 settembre 2015 al 31 dicembre 2020, e comunque non oltre la scadenza del diritto, e dà luogo ad una autorizzazione, rilasciata dalla Regione entro tre mesi dalla richiesta, che ha la medesima validità del diritto che l'ha generata. Una volta concessa, l'autorizzazione deve essere impiegata entro il 31 dicembre 2023 (art. 2 d.m. MIPAAF del 19 febbraio 2015, n. 1213). Fattispecie questa che ha interessato una pronuncia giurisprudenziale circa il diritto alla conversione dei diritti in autorizzazioni. Cfr., TAR Puglia (Lecce) del 18 novembre 2016, n. 1778.

mento per i nuovi impianti con riferimento alla superficie vitata nazionale dichiarata (artt. 64 reg. n. 1308/2013, e 4-7 reg. n. 2018/274 e 6 d.m. MIPAAF 12272/2015)²⁶, e in una procedura semplificata diretta ad ottenere l'autorizzazione al reimpianto (artt. 66 reg. n. 1308/2013, 8-9 reg. n. 2018/274 e 10 d.m. MIPAAF 12272/2015)²⁷, che prevede

²⁶ Trattasi di autorizzazioni che hanno ad oggetto richieste per nuove superfici vitate che lo Stato membro può rilasciare nella misura totale del 1% della superficie vitata nazionale dichiarata entro l'anno precedente a quello in cui è formulata la domanda. Infatti, entro il 30 settembre di ciascun anno il MIPAAF rende noto la superficie che può essere oggetto di autorizzazioni per nuovi impianti nell'annualità successiva (art. 6, comma 2°, d.m. MIPAAF 12272/2015). Qualora le richieste ammissibili presentate in un anno riguardino una superficie totale superiore alla superficie messa a disposizione dallo Stato, le autorizzazioni possono, a norma dell'art. 64 reg. n. 1308/2013, essere concesse, secondo una distribuzione proporzionale in base agli ettari, a tutti i richiedenti. Eccezionalmente, tali domande possono essere parzialmente o completamente accolte secondo specifici criteri indicati dalla norma (tra cui, installazione di primi impianti, progetti di miglioramento della qualità dei prodotti con indicazione geografica, vincoli ambientali, etc.). Le richieste di autorizzazioni sono presentate dall'imprenditore al MIPAAF, esclusivamente nel periodo compreso tra il 15 febbraio e il 31 marzo di ciascun anno, mediante una procedura informatica nell'ambito del SIAN che, operativamente, si svolge attraverso il "fascicolo aziendale" di ciascun imprenditore. Le richieste per nuovi impianti sono considerate ammissibili se dal fascicolo aziendale del richiedente, aggiornato e validato, costui risulti condurre una superficie agricola pari o superiore a quella per la quale è richiesta l'autorizzazione. In caso contrario, la domanda viene ritenuta non ammissibile. Per la verifica di ammissibilità sono esclusi gli usi del suolo con vigneti per uva da vino e quelli che, sulla base dei regolamenti nazionali vigenti, non possono essere trasformati in vigneto. Inoltre, sono escluse le superfici su cui sono presenti vincoli, non evidenziabili dal fascicolo, che ne impedirebbero la trasformazione in vigneti. Il MIPAAF comunica alle Regioni competenti l'elenco delle aziende a cui devono essere concesse le autorizzazioni, e le Regioni devono, entro il 1 giugno di ciascun anno, rilasciare le autorizzazioni. La validità di queste è di tre anni dalla data di rilascio, fatto salvo per il titolare della autorizzazione il diritto di modificare la Regione di riferimento dell'autorizzazione di nuovi impianti, il rispetto dei criteri di ammissibilità, e gli eventuali criteri di priorità, previsti alla presentazione della domanda e che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione; ciò significa che entro tale periodo deve essere impiantato il vigneto per la equivalente superficie concessa, ferma restando la facoltà di richiedere la modifica della superficie su altra aziendale, che presenti le medesime condizioni per le quali è stata rilasciata l'autorizzazione, per cui è concessa l'autorizzazione ai sensi dell'art. 14 d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272. In caso di violazione delle autorizzazioni, e fatta salva la clausola di salvaguardia, trovano luogo le sanzioni amministrative di cui all'art. 69 del TU vino.

²⁷ Per il reimpianto la domanda è formulata da un produttore che estirpa una superficie vitata e gli Stati membri concedono automaticamente l'autorizzazione per il reimpianto avente ad oggetto una superficie equivalente a quella estirpata (effettuata dopo il 1° gennaio 2016). Le domande sono presentate alla Regione competente, in via

altresì il procedimento per il reimpianto anticipato (art. 66, par. 2, reg. n. 1308/2013, art. 5 reg. n. 2018/273 e art. 11, comma 2°, d.m. MIPAAF 12272/2015)²⁸.

La differenza tra tali procedimenti amministrativi e la relativa complessità dell'*iter* autorizzatorio riflette, in concreto, la tipologia di autorizzazione che, nel caso di nuovi impianti, si basa su un *plafond* nazionale predeterminato relativo alle superfici disponibili e, in dettaglio, su criteri di priorità e di soglie definite a livello nazionale attraverso cui assegnare le nuove superfici²⁹; mentre nel caso delle

telematica, attraverso il fascicolo aziendale, in qualunque momento dell'anno e in ogni caso entro la fine della seconda campagna viticola successiva all'estirpazione. Le Regioni, entro tre mesi dalla richiesta, rilasciano le autorizzazioni ed aggiornano il "Registro informatico pubblico delle autorizzazioni per impianti viticoli". Una volta concessa, l'autorizzazione ha una validità di tre anni dal rilascio, e il reimpianto della superficie estirpata può avvenire nell'ambito dei terreni della stessa azienda richiedente, pena l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 69, comma 2°, Tu vino. Nelle superfici ammissibili per la produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, gli Stati membri, sulla base di una raccomandazione di un'organizzazione professionale, possono limitare il reimpianto alle superfici vitate conformi alla stessa specifica denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta della superficie estirpata (art. 66, par. 2, reg. n. 1308/2013).

²⁸ Nell'ambito del sistema del *reimpianto* è stata introdotta una particolare fattispecie: l'autorizzazione per reimpianto anticipato. Si tratta di una procedura che consente di effettuare un nuovo impianto con l'impegno di estirpare, nella medesima Regione, un'equivalente superficie vitata entro la fine del quarto anno dalla data in cui le nuove viti sono state impiantate. Il produttore che intende avvalersi di tale procedura deve presentare telematicamente una domanda alla Regione competente. La domanda deve essere corredata da una fidejussione in favore della Regione a garanzia del futuro estirpo.

²⁹ Giova rammentare che per gli anni 2016 e 2017 il sistema di autorizzazione aveva utilizzato il criterio del *pro-rata*, quale assegnazione di una percentuale di nuovi vigneti in base alla richiesta presentata, che aveva generato molte criticità e fenomeni elusivi. Da qui l'intervento del Ministero che ha adottato nuovi parametri basati su soglie relative alla superficie assegnabile e criteri di priorità ai sensi del d.m. MIPAAF del 30 gennaio 2017, n. 527, che integra e modifica il d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272, in forza dei quali le Regioni possono applicare determinati criteri preferenziali nella concessione delle autorizzazioni, quali (a) una superficie aziendale ricompresa tra 0,5 e 50 ettari (eventualmente modificabili dalle Regioni in intervalli minori); (b) l'applicazione da parte dei viticoltori delle norme relative alla produzione biologica a norma del reg. n. 834/2007); oppure (c) per le sole Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, il possesso da parte del richiedente della condizione di organizzazione senza scopo di lucro con fini sociali che abbia ricevuto terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità organizzata. Dall'anno 2018, ai sensi del d.m. MIPAAF del 13 febbraio 2018, n. 935, che integra e modifica ulteriormente il d.m. MIPAAF del 15 dicembre

autorizzazioni di reimpianto, che non determinano il riconoscimento di una nuova estensione vitata ma corrispondono ad una superficie equivalente alla superficie estirpata nell'ambito dell'azienda, le autorizzazioni si basano su un riconoscimento automatico da parte delle singole Regioni.

4. Il sistema delle "autorizzazioni" si basa sul riconoscimento gratuito al soggetto richiedente la cui domanda risponda ai requisiti previsti per il rilascio delle stesse e determina, altresì, in capo allo stesso gli obblighi di impianto o reimpianto nei termini anzidetti. È posto il divieto alla circolazione delle "autorizzazioni", con o senza terra, che quindi non possono essere né compravendute, né cedute a titolo gratuito³⁰. Perciò a differenza del vecchio "diritto", l'"autorizzazione" è personale dell'imprenditore richiedente, è vincolata al fondo ed è priva di una autonoma capacità di essere "commercializzata"³¹.

Il divieto si applica anche in caso di trasferimento dell'azienda, sicché non si ha cessione dell'autorizzazione all'acquirente neanche se questa è stata rilasciata per specifiche particelle³². Tale limitazione imposta dalla norma è estremamente rilevante in quanto mette in luce la natura "personale" dell'autorizzazione che, una volta richiesta ed ottenuta, determina un obbligo di *facere* in capo al (solo) richiedente che non può essere sostituito³³. Siffatta disposizione se da un lato risulta coerente con l'impianto normativo, finalizzato ad evitare ogni

2015, n. 12272, consente alle Regioni l'applicazione opzionale di nuovi criteri di priorità nella concessione delle autorizzazioni sul 100% delle superfici autorizzate nel caso in cui le Regioni abbiano trasmesso la comunicazione dei criteri di cui all'art. 7-*bis* del citato d.m. MIPAAF del 30 gennaio 2017, n. 527.

³⁰ Cfr. art. 2, comma 3°, d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272, come integrato e modificato dal d.m. MIPAAF del 30 gennaio 2017, n. 527 e dal d.m. MIPAAF del 13 febbraio 2018, n. 935.

³¹ Così F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, cit., p. 348;

³² In tal senso la Circolare MIPAAF del 25 ottobre 2016, n. 5852 recante *Disposizioni necessarie ad una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni e deroghe*.

³³ Cfr. 56° *considerando* reg. n. 1308/2013 ove si rileva che l'obiettivo della non trasferibilità è contribuire al rapido ed immediato utilizzo delle autorizzazioni da parte di chi le ha ottenute, evitando ogni speculazione.

forma di speculazione, dall'altro pone alcuni interrogativi circa la sua valenza e l'effettività di una sua applicazione in concreto. Invero, l'autorizzazione, una volta richiesta ed ottenuta dall'imprenditore, rientra nell'ambito dei beni dell'azienda agricola (art. 2555 cod. civ.), in quanto strumento di indirizzo dell'attività economica capace di incidere tanto con riguardo al diritto di proprietà quanto con riguardo alla libertà di iniziativa dell'imprenditore. Ci pare, perciò, che in caso di cessione dell'azienda l'autorizzazione dovrebbe seguire il complesso aziendale a cui essa attiene. D'altronde, si crede di poter sostenere che la finalità antispeculativa della normativa sarebbe potuta essere salvaguardata ugualmente se il legislatore avesse previsto che il trasferimento dell'autorizzazione, unitamente all'azienda agricola, fosse subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti oggettivi e all'assunzione dell'obbligo, da parte del cessionario, di impiantare l'equivalente superficie vitata nei termini concessi al cedente senza possibilità di apportare modifiche all'autorizzazione. Inoltre, si noti come la limitazione alla circolazione dell'autorizzazione unitamente all'azienda risulti superabile nell'ipotesi in cui il richiedente sia una società agricola, le cui quote societarie, dopo l'ottenimento dell'autorizzazione, siano cedute ad altro soggetto determinando, così, il trasferimento dell'intera struttura aziendale inclusa l'autorizzazione. In tal caso, infatti, la cessione interessa la società e il trasferimento avviene mediante l'alienazione delle quote sociali (art. 2469 cod. civ.) così determinando la modifica della compagine proprietaria ma salvaguardano la denominazione originaria dell'impresa richiedente.

A tale proposito, si considerino, ancora, le specifiche deroghe alla non trasferibilità previste con riferimento a talune fattispecie enunciate a livello interno nell'ambito della Circolare ministeriale n. 5852 del 25 ottobre 2016 destinata a definire "Disposizioni per una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni"³⁴. Pur rilevando l'inade-

³⁴ Cfr. Circolare MIPAAF del 25 ottobre 2016, n. 5852, la quale, richiamato il limite di cui all'art. 62 reg. n. 1308/2013, dispone che «nei casi meglio specificati nella presente circolare, sono previste delle eccezioni laddove sia impossibile l'uso rapido e diretto delle autorizzazioni e possa essere esclusa ogni forma di speculazione».

guatezza della fonte normativa ora citata che, prevedendo addirittura talune deroghe all'applicazione della limitazione della norma europea, sembra superare la mera finalità interpretativa a cui è destinata, la Circolare chiarisce la trasferibilità dell'autorizzazione per successione *mortis causa* dell'imprenditore e per "successione anticipata"³⁵. Tale ultimo scenario ha luogo laddove l'agricoltore che subentra per successione legittima ad altro agricoltore titolare dell'autorizzazione abbia ricevuto, anticipatamente e a qualsiasi titolo, l'azienda o parte di essa. Queste due fattispecie risultano assai diverse tra loro; anzi, la prima non sembra rientrare nell'ambito delle figure proprie al trasferimento dei diritti, posto che non vi è dubbio che qui non si realizza il trasferimento di un diritto ma piuttosto l'estinzione dell'usufrutto con il conseguente consolidamento del diritto in testa al nudo proprietario. Maggiormente significativa è la seconda fattispecie nella quale la presunzione *de iure* di successione anticipata si lega ad una

³⁵ La norma rinvia al d.m. MIPAAF del 5 agosto 2004 con riferimento alla definizione di *successione anticipata* prevista, a fianco della successione ordinaria, con la riforma della PAC del 2003 [reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003], che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della Politica Agricola Comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, successivamente modificato dal reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009] nell'ambito della disciplina del diritto all'aiuto. Si rievocano, in tal modo, i problemi interpretativi già posti all'interprete italiano circa la valenza giuridica della nozione di *successione anticipata*. Poiché la successione ereditaria anticipata (*Erbvertrag*) è estranea al nostro sistema giuridico, tale istituto entra a far parte dei cosiddetti "nuovi concetti" così definiti in quanto non propri al nostro Ordinamento. Diversamente, il Codice Civile tedesco (BGB) disciplina gli atti dispositivi tra vivi in materia ereditaria e, nel caso dei contratti di affitto di fondo rustico, la successione ereditaria anticipata (*Vorweggenommenen Erbfolge*) disponendo che chi riceve a tale titolo una azienda agricola o parte di essa subentra nel contratto di affitto con il concedente. Si ritiene che queste ipotesi di successione anticipata non abbiano una valenza generale – né esprimano (come è stato per il diritto all'aiuto) una qualche forma di sollecitazione a recepire tale istituto da parte del nostro sistema interno – bensì siano destinate ad operare esclusivamente con riguardo al trasferimento della singola fattispecie. Sul punto, F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005, p. 99; L. RUSSO, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 155. Per una ricostruzione dell'intero dibattito dottrinale ed un esame dell'istituto del *diritto all'aiuto* sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La cessione del diritto all'aiuto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 347.

situazione di continuità aziendale accompagnata dallo *status* di possibile successore legittimo. Tale norma individua il soggetto (l'agricoltore) che risulta essere titolare di una situazione giuridica attiva a lui riconosciuta dall'Ordinamento in ragione della contestuale rilevanza di due elementi, vale a dire il trasferimento dell'azienda (o di parte di essa) e lo *status* di possibile erede legittimo. Il disposto normativo, che non ha certamente l'effetto di introdurre nuovi istituti generali nel nostro Ordinamento³⁶, è posto a garanzia della valorizzazione della continuità aziendale nell'ambito della compagine familiare. In altre parole, la fattispecie successoria si articola attraverso il trasferimento dell'azienda a titolo definitivo a favore del nuovo agricoltore garantendo, così, la continuità dell'attività dell'impresa agricola sottoposta al regime dell'autorizzazione nonché la successione del soggetto beneficiario dell'autorizzazione (dato che il primo agricoltore non sarà più legittimato a ricevere l'autorizzazione).

Se si tiene presente il fatto che nella cessione si ha, sostanzialmente, la sostituzione di un soggetto ad un altro, si può ritenere corretta l'ulteriore deroga al divieto di trasferibilità delle autorizzazioni prevista nei casi di fusione (art. 2501 cod. civ.) o di scissione (art. 2506 cod. civ.) societaria. Ciò in quanto la persona giuridica che subentra o le nuove persone giuridiche create dalla scissione assumono tutti i diritti e gli obblighi, incluse le autorizzazioni, spettanti alla persona giuridica cui subentrano³⁷. In tali fattispecie, le autorizzazioni non sono oggetto, quindi, di un vero e proprio trasferimento di fatto ma subiscono il passaggio alla nuova azienda nell'ambito dell'operazione societaria unitamente a tutti i diritti e obblighi³⁸.

³⁶ Sul punto si osservi che le disposizioni sono contenute – così come nel d.m. MIPAAF 1787/2004 – in un decreto ministeriale, e dunque in una fonte secondaria inidonea ad introdurre un istituto destinato a valere per i rapporti tra privati.

³⁷ Cfr. Circolare MIPAAF del 25 ottobre 2016, n. 5852.

³⁸ Il quadro delle deroghe si completa di altre specifiche fattispecie, riportate sempre nella citata Circolare n. 5852 del 25 ottobre 2016, tra cui il cambiamento dello *status* giuridico o della denominazione dell'azienda e il trasferimento dell'autorizzazione ad una cooperativa a cui l'imprenditore aderisca con tutte le sue attività. Quest'ultima fattispecie è simile al caso del conferimento dell'autorizzazione da parte di un soggetto individuale ad una società di cui sia socio il figlio del titolare della ditta individuale, contro il riconoscimento di quote societarie. Si tratta di fattispecie limite destinata a

5. Con l'entrata in vigore del nuovo regime delle autorizzazioni a partire dal primo gennaio 2016 e con la previsione di strette limitazioni poste alla circolazione delle autorizzazioni è ben presto venuta in luce una criticità del sistema rappresentata, da un lato, dal riconoscimento agli imprenditori richiedenti di superfici minime per l'aumento degli impianti anche a causa del numero di domande eccedenti la superficie vitata nazionale e, dall'altro, dei tempi non brevi per poter aumentare l'estensione dei vigneti specialmente in quelle Regioni particolarmente vocate alla produzione vinicola (quale è il Veneto). Si è quindi fatto ricorso alle autorizzazioni di reimpianto per aumentare la superficie vitata aziendale attraverso il trasferimento intraaziendale. E ciò, in ragione dell'art. 10 del d.m. MIPAAF 12272 del 15 dicembre 2015 che riconosce la facoltà di poter trasferire l'autorizzazione di reimpianto all'intero complesso aziendale in cui si è proceduto all'estirpazione e per una estensione corrispondente alla superficie estirpata. Il reimpianto, perciò, può essere effettuato nella "medesima" area oggetto dell'estirpo, oppure su una qualunque "altra" superficie dell'azienda, e quindi anche su un fondo diverso da quello estirpato.

Il riferimento normativo all'impiego dell'autorizzazione nell'ambito della «stessa azienda»³⁹ non può che essere interpretato con riferimento alla nozione tecnica dettata dall'art. 2555 cod. civ. e, pertanto, al «complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa». In tal modo nel concetto di azienda sono ricompresi tutti i fondi, siano essi di proprietà dell'imprenditore o da costui presi in conduzione con contratto di affitto. Si deve quindi ritenere che laddove l'impresa sia esercitata anche su fondi altrui acquisiti mediante un contratto di affitto, oppure su terreni successivamente acquistati, il trasferimento dell'autorizzazione di reimpianto possa avvenire anche su questi altri terreni aziendali ancorché diversi dalle superfici estirpate poiché anch'essi rientrano nella "stessa"

strutture societarie a carattere familiare, in cui i soggetti interessati conferiscono nella nuova impresa anche le autorizzazioni. Queste, e ancor più quelle relative alla circolazione "familiare", pongono dubbi di coerenza con riguardo al limite che è stabilito in caso di cessione dell'azienda con riguardo alle autorizzazioni.

³⁹ Cfr. artt. 66 reg. n. 1308/2013 e 10 d.m. n. 12272 del 2015.

azienda agricola. In altri termini, nell'ipotesi di affitto e durante la vigenza del contratto si crede lecita la facoltà di poter estirpare sui fondi del concedente presi in affitto per reimpiantare sui terreni propri del concessionario perché, appunto, rientranti nel medesimo contesto aziendale. A tali fini, tuttavia, è richiesto alle parti di pattuire nel contratto di affitto, ricorrendo alle forme dell'art. 45 legge n. 203 del 1982, la restituzione del fondo rustico privo dell'impianto⁴⁰.

La sottoscrizione di contratti di affitto di fondo rustico, attraverso cui molti imprenditori hanno trasferito le autorizzazioni di reimpianto nell'ambito della stessa azienda con il fine di ottenere la possibilità di impiantare nuove superfici vitate (mediante il preventivo estirpo sul terreno del concedente), ha di fatto snaturato la finalità propria dell'autorizzazione di reimpianto che non è destinata ad aumentare le superfici, bensì a rinnovarle. Tale situazione richiede un duplice ordine di considerazioni al fine di constatare la coerenza del trasferimento intraziendale delle autorizzazioni di reimpianto con la disciplina del contratto di affitto di fondo rustico. In particolare, occorre verificare se detto trasferimento possa essere ricondotto nell'ambito dei poteri di iniziativa dell'affittuario e, in secondo luogo, se in base alla normativa di settore sussistono limitazioni alla circolazione dell'autorizzazione in caso di aziende i cui fondi si trovino in Regioni diverse.

In relazione alla prima prospettazione rilevano le disposizioni di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982 ove, unitamente alla disciplina prevista per i miglioramenti e le addizioni, sono disciplinate le "trasformazioni", intendendo per esse la trasformazione dell'ordinamento produttivo nel corso del rapporto di affitto⁴¹. Se la norma è assai precisa circa l'esecuzione delle migliorie, da cui traspa-

⁴⁰ Chiaramente la fattispecie si presenta principalmente nell'ipotesi di un estirpo di una superficie vitata sul fondo del concedente con conseguente reimpianto su quello di proprietà dell'affittuario. Tuttavia, in modo analogo, si potrebbe configurare la situazione opposta allorché il reimpianto avvenga sul terreno dell'affittuario a seguito dell'estirpo di un impianto sul fondo del proprietario. In tal caso, la disciplina non ricadrà più nell'ambito della *trasformazione* bensì in quello dei *miglioramenti* (artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982).

⁴¹ Fermo restando il limite per l'affittuario di rispettare la destinazione agraria del fondo concesso in affitto che non può subire alterazione.

re il *favor* legislativo per la loro realizzazione da parte dell'affittuario, le trasformazioni rimangono limitate al fine del rispetto della destinazione agraria del fondo concesso in affitto che non può essere suscettibile di modifica e risultano disciplinate *de relato* con riferimento all'*iter* procedimentale di cui all'art. 16 nel caso in cui le parti non giungano ad un accordo sull'esecuzione dell'opera e sul pagamento dell'indennità corrispondente⁴².

La questione merita di essere affrontata nell'ambito della disciplina dei poteri dell'affittuario, segnatamente dei suoi poteri di iniziativa, all'interno dei quali collocare anche la facoltà di estirpare un impianto esistente sui terreni del concedente per poi reimpiantarli (una volta ottenuta l'autorizzazione dalla Regione) su altro fondo non vitato della stessa azienda. Il tema evoca il dibattito dottrinale sulla disciplina dei «cardini dell'affitto di fondo rustico», in particolare sulla distinzione tra i poteri di gestione e i poteri di organizzazione dell'imprenditore⁴³ e sulla possibile compressione di taluni di essi nel patto derogatorio *ex art.* 45 della legge n. 203 del 1982. Invero, nell'equazione affitto-attività-gestione produttiva bisogna

⁴² Sul punto, in generale, L. RUSSO, *La disciplina dell'affitto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, pp. 47-51 e 103 ss.

⁴³ Il riferimento è ai cardini della legge n. 203 del 1982 rappresentati dal regime legale dell'affitto. In argomento, con riferimento ai poteri, v. E. ROOK BASILE, *I cardini della disciplina dell'affitto: i poteri di iniziativa*, in E. CASADEI e A. GERMANÒ (a cura di), *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982. Gli accordi collettivi*, Milano, 1992, pp. 98-101, ove l'A., premessa la distinzione tra poteri di gestione e poteri di organizzazione (su cui G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 388), sottolinea l'essenzialità della pienezza per i primi e la opportunità dell'ampiezza per i secondi. Ciò in quanto, i poteri di gestione rappresentano «quella parte di poteri assolutamente ineliminabile, in quanto propri dell'imprenditore, (...) che non può farsi oggetto di deroga ai sensi dell'art. 45 della legge 203 del 1982». Il riferimento è «alle facoltà propriamente individuate all'art. 2082 cod. civ. che riguardano l'organizzazione imprenditoriale di tutte le sue fasi, afferenti alla produzione ed alla commercializzazione dei prodotti»; quanto ai poteri di organizzazione aziendale, ad esclusione di quelli la cui compressione mortificherebbe automaticamente ed immediatamente la gestione, mi pare che possano trovare, in deroga alle disposizioni legali, una «adeguata disciplina» in ragione degli interessi delle parti. In argomento, E. CASADEI, *Orientamenti della contrattazione collettiva ex art. 45. Comma 3, legge 3 maggio 1982, n. 203, e disciplina legale*, in E. CASADEI e A. GERMANÒ (a cura di), *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982. Gli accordi collettivi*, Milano, 1992, pp. 27-28.

considerare tutti i beni strumentali per l'esercizio dell'attività di impresa liberamente oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione dell'imprenditore. Se si considera che i poteri di organizzazione consistono nell'insieme delle attività giuridiche e tecniche dirette alla combinazione dei fattori della produzione, si deve credere che l'estirpo e il reimpianto di un vigneto, frutto di apposita autorizzazione, devono potersi considerare nell'ambito di tali poteri, in quanto strumento di indirizzo dell'ordinamento colturale nella logica delle finalità impartite dal legislatore europeo. In questa prospettiva, la trasformazione del fondo trova luogo in conseguenza dei poteri di iniziativa dell'organizzazione dell'impresa da parte dell'affittuario, posto che il reimpianto rappresenta lo strumento più immediato per l'incremento della qualità o della quantità della produzione vitivinicola⁴⁴. Tuttavia, è innegabile che tale iniziativa acquisisce un peso rilevante trattandosi dell'assunzione di un potere straordinario che si manifesta, nel caso di specie, in un intervento radicale sul fondo del concedente (sostanzialmente trasformando la destinazione colturale): esso, pertanto, non può essere né liberamente attuato, né tantomeno compresso per volere del concedente al punto da mortificare la gestione aziendale da parte del concessionario ma richiede di essere collocato nell'ambito delle regole della *trasformazione* di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982 e, quindi, nel quadro di una preventiva autorizzazione all'esecuzione della trasformazione ad opera del concedente, frutto di una espressa negoziazione in ragione dei contrapposti interessi dei contraenti. In siffatto contesto, l'art. 45 della legge n. 203 del 1982 rappresenta lo strumento che accorda alle parti la facoltà di derogare alla disciplina legale dell'affitto, e che apre alla possibilità che la determinazione del contenuto contrattuale dell'affitto sia rimessa all'autonomia negoziale⁴⁵, prevedendo (anche)

⁴⁴ Sul punto, L. COSTATO, *Premi e limitazioni della produzione nel rapporto di affitto*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive*, Milano, 1993, p. 413 ss.

⁴⁵ In argomento, L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga ai contratti agrari*, Padova, 2002, pp. 329-340. Per una disamina della disciplina, *ex multis*, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (voce) *Affitto di fondi rustici*, in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009.

la trasformazione – per effetto dell'estirpazione della vigna esistente – del fondo vitato concesso in affitto e la sua restituzione privo dell'impianto. A tale riguardo sembra ragionevole considerare che, come previsto per i miglioramenti, possa essere pattuito un valore economico dell'intervento di estirpo e del successivo intervento di reimpianto con il fine, si badi, non di corrispondere un prezzo alla cessione dell'autorizzazione, che di fatto sarebbe nullo posto che questa non è compravendibile, bensì di "ristorare" il proprietario per la trasformazione subita dal suo fondo all'esito dell'estirpo.

Ebbene, di fronte a un numero significativo di contratti di affitto di fondi rustici attraverso cui le parti convenivano il trasferimento delle autorizzazioni da una Regione ad un'altra (spesso anche lontane tra loro) la Commissione con il parere del 21 novembre 2017 ha chiarito come l'affitto di superfici vitate al solo scopo di procedere alla loro immediata estirpazione e al reimpianto in una località differente e molto distante, con contratti molto brevi, non può essere considerata attività agricola, soprattutto se la superficie oggetto di estirpazione non è stata gestita dall'affittuario per un determinato arco temporale ma rivela un chiaro intento elusivo del principio di gratuità e non trasferibilità della titolarità delle autorizzazioni⁴⁶. Su tali basi è stato apportato un importante correttivo alla disciplina interna prevedendo che il vigneto impiantato a seguito del rilascio dell'autorizzazione deve essere mantenuto per un minimo di cinque anni⁴⁷. Pertanto, l'estirpazione dei vigneti prima dello scadere dei 6 anni dalla data di registrazione del contratto di affitto non dà origine ad una autorizzazione di reimpianto in una Regione differente da quella in cui è avvenuto l'estirpo. In altri termini, al fine di contrastare fenomeni elusivi del principio della gratuità e non trasferibilità, sono state poste limitazioni alla trasferibilità per l'impianto dei vigneti fuori Regione, riducendo o eliminando l'aggiramento della

⁴⁶ Cfr. Parere della Commissione europea Ares (2017) 5680223 del 21 novembre 2017.

⁴⁷ Cfr. d.m. MIPAAF del 13 febbraio 2018, n. 935 che modifica il d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272. Giova rammentare che contro il d.m. n. 935 del 2018 la Regione Veneto ha presentato ricorso al TAR Lazio sostenendo la legittimità dell'azione in ragione dell'automatismo insito nell'art. 66 reg. n. 1308/2013.

limitazione normativa che aveva caratterizzato gli accordi definiti tra le parti nel 2016 e 2017.

La disciplina ora richiamata conduce ad un'ultima considerazione di carattere generale che qui merita rilevare: la necessità di perseguire obbiettivi predeterminati al fine di soddisfare specifici interessi mediante il coinvolgimento dell'imprenditore agricolo attraverso la previsione di un quadro disciplinare che si caratterizza per essere di ispirazione e con finalità propria di un "diritto incentivante"⁴⁸. Il riferimento è a quella autorevole dottrina che in passato ha avuto modo di osservare come l'approccio del legislatore – e il tema in esame lo conferma – ripropone il rapporto tra gli strumenti del "diritto regolatorio" (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità) e le finalità proprie del "diritto incentivante" (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e talvolta confusione di piani, e con esiti di possibile contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno⁴⁹. Considerazione quest'ultima che mette in luce un carattere costante dell'interventismo del legislatore, europeo ed interno, ora di diritto sostanziale o di carattere incentivante o promozionale⁵⁰, oppure di stretta rilevanza tributaria e fiscale, individuando un diritto promozionale che crea incentivi e in-

⁴⁸ Il riferimento è a A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 183; ID., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 3; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011.

⁴⁹ In tal senso A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, cit., pp. 192-193, ove l'A. rileva che «la presenza di un approccio disciplinare interno che, sul piano dello stesso diritto privato, già conosce l'attività come punto di riferimento della normativa, ha favorito una soluzione sorprendente in ordine al rapporto sistematico tra la disciplina privatistica dell'attività agricola e quella promozionale di origine comunitaria. Infatti, la soluzione adottata non si limita a spostare il primato sulla seconda; essa, soprattutto, consegue tale risultato, con la conseguenza a trasferire nella definizione codicistica, vale a dire in quella indirizzata a delinearne lo statuto dell'operatore economico da applicare nei confronti dei terzi, proprio i contenuti di quella nuova e più ampia definizione comunitaria di 'agricoltura' in parte legata alla stessa *diversification*».

⁵⁰ Così a A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, cit., p. 192.

dirizza risorse a vantaggio di operatori che conformino la propria attività ai modelli di condotta individuati dalle autorità europee. Sistemi giuridici che nell'attuale panorama normativo, fortemente inciso da parte del legislatore europeo, guardano a una medesima entità, cogliendo nel suo uso il riferimento da regolamentare⁵¹.

Dalla panoramica svolta relativa all'attuazione del complesso sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli è possibile rilevare come tale disciplina si articoli attraverso un duplice ordine di strumenti, di "controllo" e di "programmazione" i quali, coordinati tra loro, rappresentano le direttrici di un intervento pubblico di amministrazione dell'economia. Accantonato di fatto il processo di liberalizzazione⁵², l'obiettivo prefissato attraverso la riforma dell'OCM del 2013 è stato quello di un incremento graduale degli impianti viticoli durante il periodo compreso tra il 2016 e il 2030 posto in essere in modo "ordinato" e "controllato" attraverso il potere autorizzatorio statale condiviso con le Regioni e i relativi controlli⁵³.

⁵¹ Ancora A. JANNARELLI, *Ibidem*, ove l'A. aggiunge: «la disciplina (...) avente scopo promozionale e quale destinatario e beneficiario l'operatore economico agricolo, ha nel tempo rivelato un'indubbia forza attrattiva tale da provocare, nell'ambito della disciplina agraristica, non pochi aggiornamenti in ordine al rapporto sistemico tra il diritto regolativo e quello promozionale». Sul punto, va osservato, coerentemente a quanto rilevato da A. JANNARELLI, *Conclusioni*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. Riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, pp. 502-504, che: «nella modernità il diritto agrario assume un duplice significato dal punto di vista funzionale: da un lato esso è un diritto regolativo, nel senso che detta regole per lo svolgimento dell'attività economica agricola in modo da coordinare l'esercizio della libera iniziativa da parte dell'operatore economico con la tutela degli interessi di terzi (...), dall'altro, si è affiancato nella modernità, prima a livello statale, poi anche a livello comunitario/europeo, un diritto promozionale, ossia un diritto che nel presupporre come già fissate le regole del gioco, tende ad indirizzare le scelte relative ai contenuti dell'attività agricola mediante variegate tecniche di incentivazione». Pertanto, in tale prospettiva, «la componente promozionale è ineliminabile in quanto contribuisce con quella regolativa al funzionamento socialmente orientato dei mercati agricoli».

⁵² Giova ricordare che il passaggio alle autorizzazioni all'impianto ha rappresentato una soluzione di compromesso alla quale si è giunti dopo la vera e propria levata di scudi, registrata a partire dal 2010, dopo che, con la riforma dell'OCM vino del 2009, il legislatore europeo aveva ipotizzato una completa *deregulation* degli impianti. I principali Paesi produttori europei avevano manifestato una opposizione contro la liberalizzazione totale, temendo che si potesse innescare un'esplosione della produzione del vino con conseguente crollo delle quotazioni dei vini.

⁵³ Invero, le Regioni rivestono un ruolo centrale, soprattutto per garantire mag-

Nel processo di riforma della PAC attualmente in atto – che facilmente vorrà prorogare l'attuale regime per tutto il 2021 – sembra chiaro che il sistema delle autorizzazioni, secondo lo schema fin qui delineato, sarà probabilmente esteso fino al 2050 al fine di dare certezze a lungo termine per gli operatori del settore ma con un meccanismo di revisione decennale. La programmazione è destinata a garantire una crescita costante delle produzioni a livello europeo che, se da un lato permetterà una maggiore tutela della produzione di qualità tradizionalmente legata all'origine, dall'altro può rappresentare un limite per i viticoltori europei nella competizione sul mercato mondiale dove i nuovi Paesi terzi hanno negli ultimi decenni incrementato la quantità di produzione del loro vino e affermato il loro posizionamento sul mercato.

Con riferimento al tema delle autorizzazioni di impianto deve essere osservato che questa disciplina si lega oltremodo alla disciplina della produzione dei vini di qualità se si riflette sulla possibilità riservata agli Stati membri di poter limitare i reimpianti nelle zone ammissibili alla produzione di vini a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta. A tale riguardo, ai sensi del par. 3 dell'art. 66 del reg. n. 1308/2013 in materia di autorizzazioni di reimpianto, viene fatta salva, in funzione del potenziale rischio di limitazione di una produzione vitivinicola di qualità, la possibilità di restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto ove sussista il rischio di una "significativa svalutazione" di una DOP o IGP. Questa "significativa svalutazione" si realizza concretamente quando la superficie destinata al reimpianto è situata in una zona a DOP o IGP diversa dalla superficie (a DOP o IGP) estirpata⁵⁴. In tal caso, lo Stato membro, pur in contrasto con l'automaticità che caratterizza la procedura di rilascio delle autorizzazioni che caratterizza il sistema del reimpianto (art. 66, par. 1, reg. n. 1308/2013)⁵⁵, può limitare l'attività di reimpianto in talune zone a DOP o IGP sulla base

giormente una equa distribuzione delle autorizzazioni dei potenziali ettari vitati tra quelle che si troverebbero con richieste massicce, e altre invece con richieste inferiori al disponibile.

⁵⁴ Cfr. artt. 6, reg. delegato (UE) 2018/273 della Commissione dell'11 dicembre 2017 e 8, reg. di esecuzione (UE) 2018/274 della Commissione dell'11 dicembre 2017.

⁵⁵ Cfr. 8° *considerando* reg. 2018/273.

di una raccomandazione – la cui validità è triennale – presentata da una organizzazione interprofessionale per evitare un palese rischio di svalutazione di una specifica denominazione di origine e a condizione che sia raggiunta una intesa tra le parti interessate rappresentative nella zona geografica di riferimento⁵⁶.

Nel contesto della disciplina delle “autorizzazioni” e delle relative procedure ed automatismi la norma sulle restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto rappresenta una disposizione vocata alla tutela dei vini di qualità e delle denominazioni di origine maggiormente deboli. Essa si pone a salvaguardia delle produzioni di qualità fortemente legate al territorio, le cui superfici vitate potrebbero essere oggetto di estirpo in favore di un successivo reimpianto della medesima estensione in altra zona a DOP o IGP determinando, così, la perdita della produzione di qualità di detta DOP o IGP. Una situazione che esige il preventivo intervento dei Consorzi di tutela che in questo settore operano quali organizzazioni di produttori e che, attraverso una loro “raccomandazione”, possono sollecitare le Regioni a porre in essere tali limitazioni e così tutelare la relativa denominazione di origine impedendo il sistema dei reimpianti in ragione dell’interesse collettivo della tutela della denominazione.

Anche in questo caso, ed è opportuno ribadirlo, i Consorzi, che di fatto operano quali soggetti privati che svolgono funzioni di interesse pubblicistico⁵⁷, e le Regioni rivestono una funzione centrale nel processo decisionale e attuativo della politica di qualità nel settore del vino che si rinviene anche nel controllo delle superfici vitate apportando tali limitazioni nell’ambito dell’automatismo garantito dal sistema del reimpianto. Al momento, pur in assenza di un precedente, tale disposizione mette ulteriormente in luce il peso del Consorzio di

⁵⁶ Cfr. art. 65, reg. 1308/2013.

⁵⁷ Sul punto, v. TAR Lazio (ord.) 26 aprile 2004, n. 2247. In senso conforme, TAR Lazio del 19 marzo 2007 ove si rileva la funzione dei Consorzi «di organizzare e coordinare le attività delle categorie interessate alla produzione ed alla commercializzazione di ciascuna denominazione di origine o indicazione geografica tipica, ai fini della tutela e valorizzazione delle denominazioni o indicazioni stesse». In argomento, da ultimo, v. sentenza Trib. Brescia 19 gennaio 2019 n. 142, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2019, con nota di N. LUCIFERO, *I Consorzi di tutela erga omnes: funzioni, estensione delle regole e contributi obbligatori*, p. 36.

tutela anche nelle scelte di indirizzo produttivo effettuate dai singoli imprenditori e conferma il ruolo del Consorzio che riflette l'interesse superiore e collettivo riconducibile al territorio e alla tutela della denominazione di origine. Le funzioni di tutela assegnate al Consorzio di tutela hanno da tempo acquisito un particolare rilievo con riferimento alla promozione, alla tutela e allo sviluppo della denominazione di origine sul mercato⁵⁸ ma sembrano doversi ulteriormente consolidare anche nella fase della gestione della produzione. Invero, il sistema della tutela della qualità di un prodotto è altresì legato alle regole che intervengono sui fattori della produzione e sulla capacità produttiva dell'impresa in quanto queste possono incidere su una zona geografica limitandone la superficie destinata ad una determinata produzione di qualità oppure facendola addirittura venire meno.

6. Il sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli rappresenta una disciplina dal forte impatto sul settore, capace di intervenire in modo determinante a livello produttivo e quindi anche sullo sviluppo dell'intero comparto vitivinicolo nazionale. Invero, come si è avuto modo di esaminare, e come risulta dall'esperienza dei primi quattro anni del nuovo regime, le regole poste a governo del processo di assegnazione delle autorizzazioni hanno assunto un ruolo centrale. In breve tempo questa disciplina ha efficacemente fatto venir meno il problema della concentrazione delle domande in capo a pochi soggetti e ha assicurato una maggiore distribuzione delle superfici a livello regionale.

Vi è da pensare che questa struttura normativa tenderà in ogni caso a premiare nel tempo le imprese maggiormente capaci di am-

⁵⁸ Se si osserva l'evoluzione della disciplina dei prodotti di qualità a segno DOP o IGP attraverso i tre momenti storici che hanno visto succedersi il reg. n. 2081/92, il successivo reg. n. 510/2006 e, da ultimo, il vigente reg. n. 1151/2012 è possibile cogliere il ruolo crescente dei Consorzi di tutela nell'ambito della disciplina europea di riferimento. Un contesto in cui emerge, in particolare, una crescente sensibilità del legislatore europeo per la funzione delle associazioni rappresentative dei produttori quali strutture della filiera che operano nel territorio e sul mercato. In argomento, con particolare riferimento alle associazioni di produttori nel sistema della filiera agroalimentare, per tutti, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 83 ss.

pliare le produzioni attraverso un processo di crescita graduale che implica non solo la disponibilità fisica delle superfici ma altresì la potenzialità economica dell'impresa di poter realizzare impianti e poter aumentare la propria presenza sul mercato. Sul piano dello sviluppo del settore è possibile ritenere in una prospettiva di lunga durata che a livello nazionale si avranno sensibili variazioni delle superfici vitate a fronte delle domande avanzate, aspetto, peraltro, già riscontrabile a distanza di pochi anni con l'aumento delle aree vitivinicole in poche Regioni con implicazioni sul territorio e sull'ambiente.

Allo stesso tempo deve essere considerato che l'intento del legislatore attraverso il processo controllato di aumento delle produzioni è destinato a perseguire un ulteriore e diverso risultato dettato dalla tutela del territorio e dell'ambiente che, inevitabilmente, risulterebbe trasformato da un processo di liberalizzazione privo di programmazione.

Nella nuova architettura dell'OCM prospettata dalla riforma in discussione, che – come anticipato – muta radicalmente in quanto prevede il trasferimento dei programmi settoriali nei piani strategici nazionali, le autorizzazioni di impianto trovano spazio nei testi in discussione in seno alla riforma della PAC⁵⁹ e, allo stato, i contenuti sembrano essere in linea con la disciplina previgente dettata dal reg. n. 1308/2013 come sopra delineata. La prospettiva temporale verso la più volte discussa “liberalizzazione” degli impianti sembra allungarsi ulteriormente ed essere confermata – come anticipato – al 2030 in linea con quanto indicato dall'art. 61 del reg. n. 1308/2013, se non addirittura posticipata al 2050.

Ebbene, ciò che sembra doversi cogliere nel nuovo impianto della riforma della PAC è la relazione tra il sistema delle autorizzazioni per gli impianti vitati e il perseguimento degli obbiettivi voluti dal legislatore riformista che superano le logiche prettamente produttive. Invero, le finalità della riforma della PAC includono, tra l'altro, la necessità di essere più orientata ai risultati, di promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economi-

⁵⁹ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018 che modifica il reg. (UE) n. 1308/2013 [COM (2018) 394 def.],

ca, sociale, ambientale e climatica dell'agricoltura, della silvicoltura e delle aree rurali, e di contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa europea.

Difatti, sebbene le passate riforme dell'OCM del vino del 2008 e, da ultimo, del 2013 hanno conseguito nel complesso gli obiettivi previsti, creando un settore economicamente competitivo e dinamico, a livello europeo si sono più di recente previste nuove sfide economiche, ambientali e climatiche che, in linea con la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"⁶⁰, confermano che l'orientamento al mercato è un elemento fondamentale della PAC, ma sottolineano anche le sfide relative alla sostenibilità ambientale e ai cambiamenti climatici. Tale Comunicazione, i cui contenuti sono spesso richiamati dalla proposta di riforma a dimostrazione del forte peso che essi hanno acquisito per il legislatore, conferma che l'orientamento al mercato è un elemento fondamentale della PAC, ma sottolinea anche le sfide relative alla sostenibilità ambientale e ai cambiamenti climatici. Essa pone inoltre il settore agricolo correttamente al centro del dibattito sull'alimentazione e sulle preoccupazioni dei cittadini al riguardo, ricordando che «[i]l ruolo principale della politica è di aiutare gli agricoltori ad anticipare l'evoluzione dei comportamenti alimentari e adeguare la loro produzione in funzione dei segnali di mercato e delle richieste dei consumatori». In altri termini, la sostenibilità della produzione agricola si misura anche con gli effetti sull'ambiente, il clima e i cambiamenti climatici e l'alimentazione.

La prospettiva sembra quindi essere in linea con la più recente riflessione giuridica sulla c.d. *agricultural sustainability* che, come osservato anche da autorevole dottrina, richiede di conformare l'attività produttiva in funzione della sostenibilità e delle esternalità negative legate allo svolgimento dell'attività, oltre che esigere un necessario raccordo tra la regolamentazione "locale" ed una "globale" in ragione delle sfide globali che l'umanità è chiamata ad affrontare nel pros-

⁶⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* del 29 novembre 2017 [COM (2017)713 def.].

simo futuro⁶¹. Una prospettiva questa che coinvolge anche il sistema di autorizzazione per nuovi impianti vitati affinché l'aumento della produzione non determini impatti negativi sull'ambiente e sul paesaggio. Occorre tuttavia verificare come nella nuova struttura della PAC potrà trovare una collocazione finale questo complesso sistema anche alla luce del richiamo alla sussidiarietà voluta dal legislatore riformista con il fine di affidare agli Stati membri la fissazione del quadro regolativo. In altri termini, il riferimento costante alla *sostenibilità* – e, in particolare, ai suoi tre ambiti (*i.e.* economica, ambientale e sociale) su cui i singoli Stati membri hanno il compito di costruire un piano strategico per la PAC a livello nazionale – individua una nuova prospettiva che in luogo del mero aumento della produttività pone al centro l'efficienza dei processi produttivi evidenziando un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo prendendo in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future, il rispetto di adeguati limiti di ordine allo sfruttamento delle risorse naturali e il giusto riconoscimento del rapporto intergenerazionale nella individuazione di diritti ed obblighi⁶².

⁶¹ Così A. JANNARELLI, *Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 554-556.

⁶² Il rapporto della Commissione *Brundtland* su ambiente e sviluppo del 1987 denominato “*Our Common Future*” elaborato dalla *World Commission for the Environment and Development* è considerato il manifesto dello “sviluppo sostenibile”. Il concetto fondamentale che esprime lo sviluppo sostenibile deve essere inteso come la garanzia procedurale nell'elaborazione delle scelte e delle decisioni discrezionali sulla definizione dell'equilibrio ecologico e sulla indicazione delle prestazioni che l'uomo è in grado di ottenere dalla natura, conservandone le capacità di prestazioni future, un uso razionale delle risorse attraverso principi di equità intergenerazionale e di equità intragenerazionale. La matrice di doverosità, quindi, è il sostrato comune di ambiente e dello sviluppo sostenibile. Si può affermare che lo sviluppo sostenibile, concetto fondato sull'idea di dovere nei confronti delle generazioni future, incarna la finalità ultima che è in grado di condizionare anche la tutela ambientale così come altri risorse. La sostenibilità ambientale risponde quindi alle logiche dei canoni di solidarietà, dovere, precauzione e costituiscono concetti che evocano l'immagine di un percorso che si articola attraverso un approccio che prenda in considerazione tutte le variabili che possono scaturire da una attività dell'uomo sulla natura e sull'ambiente. In argomento F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011; H. DALY, *Oltre la crescita. Economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001; F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazio-*

Alla luce della nuova architettura della PAC e dei nuovi obiettivi prospettati è possibile intravedere nel sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli una necessaria integrazione ai temi dell'ambiente, del paesaggio e dello sviluppo del territorio che, in termini generali, possono anche rappresentare limiti all'implementazione sul territorio degli impianti vitati. Non si tratta di ribadire il ruolo dell'attività primaria nella costruzione di un modello di sviluppo sostenibile, ma evidenziare come nel settore vitivinicolo queste autorizzazioni, storicamente previste con finalità dettate dal mercato, in questa fase storica sembrano essere poste ad assolvere a finalità ulteriori, così giustificando, a differenza degli altri strumenti di contingentamento della produzione oggi venuti meno, la sua rilevanza. In un certo qual senso ciò che si coglie è come il regime autorizzatorio, nel complesso delle sue disposizioni, ha sensibilmente trasformato la vecchia misura del divieto di impianto di nuovi vigneti, diretta a contrastare le eccedenze produttive, in uno strumento che va oltre il semplice governo della produzione, ma rileva ai fini della politica di qualità, nonché della gestione del territorio e del paesaggio e dei valori patrimoniali e della produzione. Un sistema, in altri termini, che si propone non solo di rispondere ad esigenze meramente quantitative dettate dalla produzione vitivinicola ma, soprattutto, qualitative attraverso la tutela delle produzioni di qualità e il mantenimento del territorio rurale.

Sul piano istituzionale rivestono un ruolo fondamentale i singoli Stati membri e, a livello interno, le Regioni che svolgono un ruolo determinante nei processi autorizzatori e di controllo con il fine di salvaguardare le produzioni di qualità e assicurare un processo di crescita costante. Un nuovo scenario quello che si prospetta all'orizzonte complesso e di non facile previsione soprattutto se riferito a un settore fortemente avanzato che spinge ad un aumento della produzione per poter portare avanti la competizione del vino italiano (ed europeo) sul mercato globale e misurarsi con i "nuovi" produttori

nale dell'ambiente, in P. FOIS (a cura di) *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 41; P. GRECO e A.P. SALIMBENI, *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, 2003.

vitivinicoli, ma che al contempo è chiamato a rispondere alle finalità di una crescita della superficie vitata in Europa non liberalizzata, ma controllata anche per il perseguimento di diversi altre finalità di matrice ambientale.