

Note e commenti

Le funzioni pubbliche assegnate ai consorzi di tutela nel sistema delle produzioni vitivinicole di qualità

Nicola Lucifero

1.- Inquadramento

Nel contesto della politica europea sulla qualità relativa ai prodotti agricoli e alimentari hanno da tempo acquisito un ruolo centrale determinate strutture giuridiche dalla natura privatistica a cui l'ordinamento assegna specifiche *funzioni* di interesse pubblico. Invero, il riferimento alle *funzioni* richiama le finalità a cui il legislatore europeo propende tenuto conto del modello giuridico che caratterizza i regimi di qualità, demandando ai singoli Stati membri l'individuazione dell'entità giuridica, oltre che delle relative regole che la governano.

Tali prime considerazioni rilevano nel contesto dell'indagine mettendo in luce il rapporto tra la disciplina relativa ai *soggetti*, principalmente riconducibile alle fonti di diritto interno, e le *funzioni* dettate dal legislatore europeo. Una prospettiva interpretativa, quella del rapporto tra *soggetti* e *funzioni*, che se da un lato mette in luce la presenza di un modello giuridico unitario definito in relazione ai compiti assegnati ai gruppi di produttori, dall'altro presenta una forte distinzione dei soggetti giuridici previsti a livello degli Stati membri. Invero, trovano luogo, a livello europeo, le disposizioni relative ai "gruppi di produttori", di cui all'art. 32 reg. (UE) 2024/1143¹, nozione dalla portata ampia volta sostanzialmente ad individuare un centro di interessi comune appartenente alla collettività dei produt-

tori della zona geografica a cui ricondurre determinate funzioni in relazione alla valorizzazione dei regimi di qualità e del funzionamento del mercato agroalimentare; mentre a livello del diritto interno trovano invece applicazione le previsioni normative relative alla struttura giuridica. In particolare, la loro disciplina si rinvia a livello nazionale in provvedimenti, alcuni dei quali risalenti nel tempo in materia di tutela della denominazione di origine dei vini, ovvero di altri prodotti agricoli, le cui regole sono principalmente riconducibili alla *governance* e alla partecipazione dei soggetti associati che si reggono su un principio di democraticità volta a garantire una equilibrata rappresentanza delle diverse categorie di associati e, più in generale, sono rimessi all'autonomia delle parti nella definizione delle regole statutarie e regolatorie interne.

Ora, occorre prendere atto che i consorzi di tutela a livello del diritto interno sono presenti da tempo, vi sarebbe da dire, fin da quando sono nate le prime denominazioni di origine; tuttavia, come si avrà modo di osservare, le loro funzioni sono aumentate in modo rilevante per rispondere alle finalità dettate dalla Politica agricola comune ("Pac"), allorché si è spostato il baricentro della loro azione da attività di promozione e di valorizzazione a quelle di "governo" delle indicazioni geografiche nel contesto della filiera agroalimentare posto che sono state demandate maggiori poteri di iniziativa che si sono tradotti in compiti di "gestione" della produzione di qualità.

Si delineano in questo modo i termini di un discorso che si incentra sull'assegnazione di potestà pubbliche a soggetti privati in considerazione della regolazione del mercato, così segnando di specialità la disciplina di riferimento per il convergere di una pluralità di interessi collegati al contesto normativo che intervengono sull'ente, tanto con riferimento alla sua *governance* quanto alla partecipazione degli associati. Profilo che, a ben vedere, evoca il tema dell'esercizio privato di funzioni pubbliche che si riflette in una moltitudine di fattispecie giuridiche, che la dottrina ha tentato di rico-

(¹) In dottrina, con riferimento al reg. (UE) 2024/1143, F. Albinini, *Il nuovo regolamento europeo sulle indicazioni geografiche, tra regole ed istituzioni*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2025, p. 311; N. Lucifero, *I gruppi di produttori nel sistema europeo dei regimi dei prodotti agricoli di qualità*, *ivi*, p. 328. Da ultimo, *I prodotti di qualità: una disciplina in cammino ben oltre i confini*, in *I Quaderni de I Georgofili*, Firenze, 2026.

struire per individuarne l'unitarietà della disciplina². D'altra parte, l'esercizio privato di funzioni pubbliche trova luogo in circostanze il cui scopo non è altrimenti perseguibile. Da qui l'esigenza di individuare in concreto l'ambito giuridico di riferimento e, specularmente, la ricerca dei limiti posti dall'ordinamento all'esercizio privato di tali funzioni pubbliche.

2.- L'esercizio privato di funzioni pubbliche: una breve ricostruzione di ordine sistematico

Muovendo da alcune considerazioni di carattere generale, giova considerare che l'esercizio di potestà pubbliche, vuoi in via autonoma o indipendente, in via sostitutiva o concorrente, presuppone sempre che sia affidato in cura un interesse pubblico al privato (e che quest'ultimo non sia mai preposto ad un ufficio dell'amministrazione pubblica), posto che il conferimento imputa in sé le fattispecie e gli effetti degli atti posti in essere, ma non sempre i risultati dell'attività complessiva. Per tale ragione, in linea con la metodologia impiegata dalla dottrina in studi analoghi, occorre soffermarsi sull'accertamento della natura della potestà esercitata in relazione alla funzione demandata al soggetto. Il criterio di classificazione, pertanto, deve seguire quello c.d. "oggettivo-funzionale" al fine di poter valutare se, e in quali situazioni, determinati soggetti privati siano chiamati a svolgere funzioni pubbliche in assenza di un organismo pubblico.

In questi termini, non deve sfuggire come fin dai primi studi della dottrina, nel tentativo di addivenire ad una classificazione relativa alle diverse fattispecie che interessano i soggetti privati esercenti potestà pubbli-

che, venisse individuata una specifica categoria di soggetti che esercitano "funzioni pubbliche di certazione, di certificazione e altre funzioni amministrative"³ ove venivano menzionati gli atti ad efficacia costitutiva, con riferimento agli organismi di certificazione della qualità dei prodotti agricoli e ai soggetti autorizzati ad effettuare la vigilanza sulle indicazioni geografiche. Sebbene datata, tale classificazione trova oggi conferma nell'attuale disciplina del diritto agroalimentare e si amplia coinvolgendo altri ambiti della disciplina e nuove prospettive evolutive segnate dalla materia.

In assenza di una definizione riconosciuta in dottrina, tanto con riferimento "alla funzione pubblica in senso enfatico", quanto alla funzione dei privati delle potestà pubbliche⁴, è tuttavia possibile ricondurre l'esercizio privato di funzioni pubbliche ad alcuni elementi individuabili sul piano dell'assetto strutturale e organizzativo da ricercarsi nell'esigenza di individuare delle condizioni volte a garantire l'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico in contesti ove l'ordinamento predilige il riconoscimento di specifici poteri a soggetti sostanzialmente privati chiamati ad operare in ambiti specifici e caratterizzati da un elevato livello della normazione tecnica⁵.

Emerge, in questo modo, la consapevolezza dell'incidenza della disciplina del profilo soggettivo e organizzativo sulle modalità di soddisfacimento di un interesse pubblico e, al contempo, dalla necessità di garantire, in via preventiva, un'armonizzazione tra i diversi ordini di finalità perseguite dal soggetto esercente la potestà pubblica al fine di evitare potenziali conflitti tra il fine pubblico e gli interessi privati, cui l'attività è preordinata⁶.

(²) La dottrina più datata nell'interrogarsi sulle varie fattispecie ha messo in evidenza gli elementi che caratterizzano questo fenomeno: l'atto del conferimento ai privati di potestà pubbliche; la sostituzione del privato all'organo amministrativo; lo svolgimento delle funzioni da parte dei privati. Così F. Satta, *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici* (voce), in *Enc. giur.*, XIII, Roma, 1989, p. 2; A. Azzena, *Esercizio privato di funzioni e pubblici servizi*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 166; F. De Leonardis, *Soggettività privata e azione amministrativa: Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000, p. 17 ss; A. Maltoni, *Esercizio privato di pubbliche funzioni* (voce) in *Enc. dir.*, Annali, I, 2007, p. 579.

(³) Così A. Maltoni, *Esercizio privato di pubbliche funzioni* (voce), *op. cit.*, pp. 578-581.

(⁴) Non a caso M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, p. 448, invitava all'individuazione delle diverse figure sulla base di una serie di "sintomi" della pubblicità del potere esercitato. La dottrina più datata nell'interrogarsi sulle varie fattispecie ha messo in evidenza gli elementi che caratterizzano questo fenomeno: l'atto del conferimento ai privati di potestà pubbliche; la sostituzione del privato all'organo amministrativo; lo svolgimento delle funzioni da parte dei privati. Così F. Satta, *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici* (voce), in *Enc. giur.*, XIII, Roma, 1989, p. 2; A. Azzena, *Esercizio privato di funzioni e pubblici servizi*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 166; F. De Leonardis, *Soggettività privata e azione amministrativa: Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000, p. 17 ss.

(⁵) Sul punto A. Maltoni, *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, *op. cit.*, p. 581.

(⁶) Ancora, A. Maltoni, *Ibidem*.

Con espresso riferimento alle produzioni agricole di qualità, l'esercizio privato di funzioni pubbliche assume rilevanza in relazione alle funzioni regolatorie e ai modelli regolatori che hanno trovato spazio nella disciplina di riferimento, assolvendo a una pluralità di finalità per lo più dettate dal mercato. Funzioni certative e certificative da tempo emerse nel mercato agroalimentare che, sostanzialmente, si articolano attraverso il binomio della "tradizione" e della "innovazione" nella prospettiva della certezza giuridica in merito allo stato o a determinate qualità di beni. Ciò in quanto le fattispecie sono assai diverse e trovano applicazione in diversi contesti ove l'interesse verso l'esercizio di funzioni pubbliche si lega al fenomeno della normalizzazione e della standardizzazione di prodotti e di processi propedeutici al perseguimento di un determinato fine espressione di una qualità che hanno acquisito un ruolo importante a livello europeo e interno segnando le regole che intervengono sotto il profilo soggettivo, nonché sulle relative funzioni, per perseguire la trasparenza, la certezza e la sicurezza della qualità che caratterizza il prodotto.

L'argomento dell'esercizio privato di funzioni pubbliche assume una rilevanza per certi versi accentuata in relazione alle funzioni regolatorie a cui tali soggetti sono chiamati a rispondere in virtù dell'assetto attuale del nostro ordinamento fortemente inciso dalle fonti di diritto europeo. Invero, la produzione di regole di condotta da parte di soggetti privati si riconduce essenzialmente a norme volte a completare il quadro della disciplina pubblica di rango primario e secondario, e non a sostituire gli organi provvisti di potestà legislativa nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dall'ordinamento.

In questi termini, il rapporto tra soggetto (agente) e *funzioni* risponde allo schema dell'esercizio privato di funzioni pubbliche nell'ulteriore e più attuale rilievo assunto dalla normazione tecnica nel settore agroalimentare. Alle tradizionali *funzioni* affidate dall'ordina-

mento ai soggetti privati, si sommano (e non sostituiscono) altre che ampliano notevolmente lo spettro delle attività: trova, invero, una affermazione crescente la *funzione* di regolazione del mercato ad essi affidato, in termini di scelte, iniziative e pratiche da porre in essere con riferimento a un prodotto ovvero un processo produttivo.

La regolazione si esplica, principalmente, per il tramite delle norme tecniche⁷, e costituisce una particolare modalità di esercizio delle funzioni di esecuzione normativa, la quale è a sua volta annoverabile tra quelle aventi natura amministrativa⁸. È così che pare opportuno, specialmente per l'ambito di indagine, mettere in luce come l'esercizio privato assuma valenza di funzioni regolatorie; espressione che, sebbene possa presentare talune ambiguità, vuole esprimere la portata dell'azione del soggetto in relazione alle crescenti funzioni che il legislatore europeo assegna ad organismi privati nella prospettiva della regolazione della filiera agroalimentare, e quindi del mercato.

Questo indirizzo non modifica la nozione di base a cui si è fatto riferimento, quanto piuttosto porta ad interrogarsi sulla fonte normativa che affida a privati la regolazione di determinati settori, più o meno ampi, e sugli interessi tutelati, ovvero a casi in cui tali entità giuridiche predispongono *standard* e regole di condotta ovvero modelli regolatori.

Con riferimento specifico ai mercati agroalimentari, il fenomeno interessa la sicurezza alimentare, contraddistinta da un sistema di regolazione policentrico, ove anche i soggetti privati sono chiamati a svolgere ruoli di interesse collettivo⁹. Ciò in quanto, in questo mercato le certezze pubbliche, intese nel senso di *certezze*¹⁰ e sicurezze provenienti da un soggetto pubblico, vengono affiancate, ed in misura crescente sostituite, da certezze private per la fonte e per i soggetti da cui provengono, ma pur sempre pubbliche per i bisogni a cui rispondono e per le funzioni che svolgono nell'ordinato svolgimento delle relazioni economiche¹¹.

(⁷) L'esigenza di una regolazione riflette la complessità tecnica in tali settori, poiché esigono competenze tecniche e scientifiche assegnate principalmente a esperti e operatori privati del settore; in tal modo le regole tecnico-scientifiche prodotte da questi ultimi integrano la regolazione pubblica.

(⁸) In argomento L. Parona, *L'esercizio privato di funzioni pubbliche: limite e regime nel diritto italiano e statunitense*, Torino, 2023, pp. 79-87.

(⁹) Sul punto F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023, p. 104.

(¹⁰) Il riferimento è al noto saggio di M.S. Giannini, *Certezza pubblica* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1960, p. 780. In argomento si veda, altresì, P. Gotti, *Gli atti amministrativi dichiarativi*, Milano, 1996, p. 60; A. Fioritto, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003; A. Benedetti, *Certezza pubbliche e certezze private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010.

(¹¹) Così F. Albinini, *Certificazioni dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. della reg. dei mercati*,

Ancora si osservi che l'accentuarsi della regolazione nel mercato agroalimentare si deve in maniera significativa al diritto europeo attraverso un nuovo modello che affianca al tradizionale sistema di normazione l'esigenza di perseguire requisiti essenziali di sicurezza: da un lato, questi rispondono all'esigenza di garantire il corretto applicarsi della libera circolazione delle merci nel mercato europeo e rispondono a provvedimenti che continuano ad essere approvati con apposite direttive di armonizzazione, e regole tecniche e standard; dall'altro riguardano le caratteristiche dei prodotti, dei servizi, e i relativi processi di produzione e sono determinati da organismi europei aventi natura privata¹². È chiaro che l'effetto complessivo di un approccio regolatorio così articolato consiste nell'arretramento della regolazione pubblica a favore di quella privata, pur in un quadro di fondo in cui la ripartizione dei compiti rimane assegnata, sul piano formale, alle istituzioni pubbliche europee e nazionali¹³.

Giova puntualizzare che il conferimento di vincolatività da parte di una norma di diritto positivo, tanto per gli *standard* tecnici, quanto per le regole autoprodotte e per le norme di condotta, possono acquisire valenza sostanzialmente diversa. Invero, il rispetto dei medesimi criteri può infatti imporsi come necessario, stante l'entità o la gravità delle conseguenze che discendono dalla loro inosservanza o violazione, con ripercussioni sul piano sanzionatorio e della responsabilità civile.

La centralità della posizione degli organismi privati nel contesto delle funzioni assegnate dal diritto europeo trova fondamento con riguardo agli obiettivi di sicurez-

za del mercato, trasparenza dei processi di filiera e di certezza che sono propri di una disciplina che si basa su una dialettica tra pubblico e privato. È bene puntualizzare che la questione non coinvolge gli strumenti normativi che concorrono alla correzione del mercato attraverso le funzioni di *regulators* assegnate a molteplici soggetti pubblici, quanto quel complesso fascio di funzioni che sono demandate a soggetti privati che contribuiscono, con la loro attività, agli obiettivi di sicurezza¹⁴.

Invero, si rinvergono nel mercato agroalimentare funzioni concatenate tra loro in vista di un risultato, il cui fondamento non può essere che la norma, e risponde complessivamente, in termini sistemici, a una stretta relazione tra i *soggetti* (che agiscono) e le *funzioni* (a loro assegnate) per perseguire quella che è stata efficacemente indicata quale una "amministrazione del risultato"¹⁵. In questo modo, è chiaro che il privato acquisisce una posizione centrale e l'attività di certificazione rappresenta un "anello intermedio di una sequenza che inizia dalla trasparenza e si conclude con la sicurezza alimentare" come puntualmente osservato in dottrina¹⁶. Tanto la definizione degli *standard* e dei criteri tecnici che si legano ai processi produttivi, quanto la verifica della loro osservanza risultano in ampia parte affidati a organismi privati.

Si delinea, in tal modo, un sistema assai complesso che, pur rispondendo ad una logica di ordine sistemico, si articola tra competenze assegnate a soggetti privati, chiamati ad operare a seguito del loro riconoscimento, e specifici obblighi a cui si legano le relative

2018, fasc. 1, pp. 16-17. N. Lucifero, *I soggetti regolatori pubblici e i soggetti regolatori privati nel mercato agroalimentare*, in N. Lucifero (a cura di), *I sistemi di certificazione pubblica e privata nel mercato agroalimentare. Regole, funzioni e criticità*, Milano, 2025, p. 47 ss.

(¹²) Cfr. reg. (UE) 1025/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sulla normazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE e 2009/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la decisione 87/95/CEE del Consiglio e la decisione n. 1673/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

(¹³) Così L. Parona, *L'esercizio privato di funzioni pubbliche: limite e regime nel diritto italiano e statunitense*, op. cit., p. 84.

(¹⁴) Sul punto, S. Amorosino, *Sicurezze ed insicurezze in campo alimentare tra regolazioni e programmazioni*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2010, pp. 4-5. Si veda altresì, da una più ampia prospettiva, A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.

(¹⁵) In tal senso, S. Amorosino, *Trasparenza, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2015, p. 39. In dottrina, F. Albisinni, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 12; Id., *Funzioni pubbliche e competenze dei privati*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2015, p. 6; M.P. Genesin, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare. La tutela della salute fra liberalizzazione temperata e precauzione*, Torino, 2018, pp. 178-190.

(¹⁶) Così, S. Amorosino, *Trasparenza, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni*, op. cit., pp. 39-40, ove l'A. puntualizza che la funzione di trasparenza precede quella di accertamento, che è una verifica *ex post* dell'effettiva rispondenza dell'alimento alle prescrizioni, soprattutto tecniche, che ne disciplinano metodi di produzione e composizione merceologica. L'informazione, a sua volta, è strumentale alla trasparenza e, specularmente, la trasparenza è funzionale all'informazione. La sicurezza è l'obiettivo, il risultato finale perseguito.

responsabilità.

Ora, con espresso riferimento ai regimi di qualità, se a livello del diritto interno si è da tempo assegnato un ruolo fondamentale ai consorzi di tutela, giova osservare che il legislatore europeo è andato estendendo le loro funzioni a seguito del nuovo assetto di regole poste a governo del mercato agroalimentare, frutto di scelte di politica economica che hanno fatto venir meno il previgente modello normativo fondato su strumenti pubblicistici, a favore di un progressivo rafforzamento del ruolo dei privati nel governo e nella gestione della filiera, attraverso l'adeguamento della normativa agli obiettivi posti dalla Pac. Al riguardo, infatti, hanno acquisito rilievo gli strumenti di regolazione dei mercati agroalimentari, principalmente riservati all'autonomia privata, che tendono a riflettere l'esigenza di una sempre più efficace interazione tra i diversi operatori della filiera e che, al contempo, mirano a garantire l'equilibrio nelle relazioni contrattuali a favore della parte debole del settore agroalimentare, nonché l'equa ripartizione del valore aggiunto tra gli attori della catena alimentare. In un contesto siffatto, occorre osservare che il ruolo affidato alle strutture intermedie operanti nel mercato, a cui vengono affidate le funzioni di governo che coinvolgono anche la commercializzazione dei prodotti, acquisisce ora inevitabilmente peso. Sebbene tali strutture fossero già proprie del sistema delle produzioni di qualità, il reg. (UE) 2024/1143 le enfatizza in quanto pone anch'esso al centro del sistema della qualità dei prodotti agricoli la comunità degli agricoltori, che agisce collettivamente quale centro di interesse, demandando a tali gruppi compiti di gestione delle indicazioni geografiche e di iniziativa, affidando ad essi anche il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

3.- I consorzi di tutela del vino: la natura giuridica

Il consorzio di tutela rappresenta una struttura centrale nel sistema della tutela delle denominazioni di origine dei vini per le funzioni che svolge che trascendono l'interesse dei singoli consorziati e acquisiscono una valenza fortemente pubblicistica individuabile nella tutela della denominazione di origine.

Nel quadro della disciplina di tutela e valorizzazione del vino, l'art. 41 T.U. vino¹⁷ prevede che per ciascuna Dop e Igp possa essere costituito un consorzio di tutela e che questo sia riconosciuto dal Ministero agricolo. Essi sono costituiti su base volontaria, ai sensi dell'art. 2602 c.c., da parte delle diverse categorie di soggetti produttori: i.e. i viticoltori, i vinificatori e gli imbottiglieri che operano (tutti) nella zona di origine.

La peculiarità della disciplina dei consorzi di tutela, rispetto allo schema generale dettato per i *consorzi* dal Codice civile (art. 2602 ss c.c.), caratterizzato da una aggregazione volontaria di imprese legalmente riconosciuta volta a coordinare e regolare le iniziative comuni, è determinata dall'interesse collettivo (i.e. la tutela dell'indicazione geografica) che uniforma l'intera disciplina e coordina le attività delle consorziate imprese della zona di origine e, talvolta, impone che il controllo superi la stessa compagine dei consorziati andando a comprendere le imprese che, pur esterne al consorzio, impiegano e si avvalgono della stessa indicazione geografica. Quindi, da strumento di integrazione e di razionalizzazione dell'attività produttiva secondo il dettato codicistico, il consorzio di tutela acquisisce un profilo assai particolare, connotando la materia di specialità, quale strumento di regolazione della produzione attraverso la conformazione delle relative regole e di controllo dell'attività delle imprese coinvolte, e ciò in funzione della tutela dell'indicazione geografica (Dop o Igp).

Sotto il profilo della natura giuridica, coerentemente con quanto sopra osservato, è possibile ritenere i consorzi di tutela quali enti di diritto privato che svolgono finalità pubblicistiche, come peraltro rimarcato dalla giurisprudenza amministrativa¹⁸; essi sono riconosciuti con provvedimento ministeriale e sottoposti al sistema di controllo della denominazione di origine. Le funzioni dei consorzi nel settore vitivinicolo, pur essendo dirette principalmente alla valorizzazione e alla promozione dell'indicazione geografica, si delineano su più piani operativi distinti a seconda del grado di rappresentatività della loro compagine sociale, e del peso della componente dei viticoltori, delineando una operatività che può coinvolgere anche i produttori non associati. Invero, anticipando un punto su cui si tornerà a breve, è opportuno rimarcare che la disciplina

⁽¹⁷⁾ Cfr. l. 238 del 12 dicembre 2016, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*.

⁽¹⁸⁾ Cfr. TAR Lazio (ord.) 26.04.2004, n. 2247; TAR Lazio 19.03.2007, n. 5495; TAR Lazio 04.04.2011 n. 2953.

speciale riservata al settore vitivinicolo dà particolare peso alla rappresentatività che si riflette sul profilo organizzativo, nonché sulla medesima attività produttiva dell'intera area geografica della denominazione, coinvolgendo imprese interne ed esterne al consorzio, le quali sono sottoposte alle medesime regole produttive¹⁹.

A tale proposito, giova precisare che il consorzio di tutela che svolge con efficacia *erga omnes* le funzioni nei confronti anche dei non aderenti, che pur operano nella filiera, riflette, nel nostro ordinamento, il modello interprofessionale riconosciuto dal legislatore europeo e già recepito a livello nazionale: esso, infatti, rappresenta una struttura collettiva dotata di pubblico riconoscimento che riunisce i diversi gruppi di interesse (i.e. viticoltori, vinificatori e imbottiglieri) con il fine di promuovere il miglioramento qualitativo e il consumo dei prodotti agricoli, pianificare la produzione e regolamentarne la commercializzazione, con particolare riguardo alla qualità dei prodotti e alle peculiarità di quelli a denominazione di origine.

Sul punto, l'art. 157 del reg. (UE) 1308/2013 prevede, per i settori agricoli elencati all'art. 1, la possibilità di realizzare organizzazioni interprofessionali. Si estende in tal modo per tutti i comparti produttivi la regola speciale delle intese limitative della concorrenza tra imprenditori agricoli che, altrimenti, sarebbero vietate e nulle in forza dell'art. 101 TFUE. In un certo qual senso, le organizzazioni interprofessionali rappresentano l'evoluzione del processo di strutturazione della filiera agroalimentare²⁰: anziché dover definire di anno in anno i termini degli accordi interprofessionali, si è ritenuto maggiormente efficiente – soprattutto ove la contrattazione è stabilizzata nel tempo – dare vita a strutture organizzate e stabili composte dai soggetti portatori di interesse contrapposti in modo da sostituire alla stipula dell'accordo tra soggetti fra loro eteroge-

nei, una decisione da concordarsi all'interno di una comune entità organizzata. Negli artt. 157 e 158 del reg. (UE) 1308/2013 sono regolate le funzioni e i requisiti del riconoscimento di tali organizzazioni, mentre gli artt. 164 e 165 dello stesso regolamento consentono agli Stati membri di attribuire alle loro decisioni efficacia *erga omnes* qualora le attività disciplinate siano di interesse generale per gli operatori economici in questione, rendendo pertanto le loro decisioni, regole o pratiche concordate, obbligatorie anche per tutti gli operatori attivi nella medesima area geografica, ancorché non aderenti all'organizzazione, ma a condizione che non siano in contrasto con la normativa europea sulla concorrenza (art. 210) e, in particolare, sugli aiuti di stato.

La questione evoca la sentenza della Corte di giustizia con cui è stato escluso che possa costituire aiuto di Stato in base all'art. 107, par. 1, TFUE una disposizione normativa nazionale (nel caso controverso, del legislatore francese) che estendeva *a priori* a tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo l'efficacia delle delibere delle organizzazioni professionali emanate al fine di comunicazione, promozione di relazioni esterne, garanzia della qualità, ricerca e difesa degli interessi del settore interessato, delibere riconosciute dall'autorità nazionale, anche qualora avessero istituito contributi a carico di soggetti non aderenti rendendoli in tal modo, anche per essi, obbligatori. Invero, ai sensi dell'art. 165 reg. (UE) 1308/2013 se lo Stato membro ha concesso il riconoscimento a una organizzazione interprofessionale, esso può decidere che anche gli operatori non aderenti, qualora abbiano beneficiato delle attività svolte dall'organizzazione quali *attività di interesse economico generale per tutti gli operatori le cui attività sono legate agli specifici prodotti in questione*, siano tenuti a versare all'organizzazione un importo pari alla totalità o ad una parte dei

(¹⁹) Cfr. artt. 41, comma 1, legge 238/2016 e. 2, comma 2, del decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo del 18 luglio 2018, dettante *Disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei vini*.

(²⁰) In dottrina, sul tema dell'associazionismo, A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011, p. 11; da ultimo, Id., *I soggetti delle relazioni nel mercato agro-alimentare con particolare riguardo alla "parte agricola"*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Trattato del Diritto Privato*, vol. V, Il Contratto, Tomo IV, Torino, 2024, p. 295; E. Rook Basile, «Associazione di produttori agricoli (voce)», in *Digesto, Disc. Pubbl.*, 1987, p. 504; F. Capelli, «Le organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali operanti nei settori agricoli come strumento di sostegno all'agricoltura italiana», in *Il dir. comunit. negli scambi internaz.*, 2000, p. 205; L. Paoloni, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000; Ead., «Organizzazioni interprofessionali (voce)», in *Digesto, Disc. priv.*, Agg., 2003, p. 982; S. Carmignani, «La qualificazione giuridica delle associazioni di produttori agricoli», in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2000, p. 82. Inoltre, A. Germanò, e E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, pp. 151-165.

contributi finanziari versati dagli aderenti, nella misura in cui detti contributi siano destinati a coprire spese direttamente occasionate dall'esecuzione di tali attività, ed è inoltre previsto, così come modificato dal reg. (UE) 2021/2117, che le organizzazioni che ricevono contributi da produttori non aderenti, debbano mettere a disposizione di quest'ultimi, o dei produttori aderenti, le parti del bilancio annuale relative allo svolgimento delle attività indicate sub art. 164 par. 4 del reg. (UE) 1308/2013 (i.e. studi volti a migliorare la qualità dei prodotti). Su tali basi l'art. 167 del reg. (UE) 1308/2013 detta per il mercato vitivinicolo la possibilità per le organizzazioni interprofessionali di definire regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta e dirette a proteggere e promuovere la denominazione di origine, fermo restando il divieto di fissare i prezzi, nemmeno orientativi e raccomandati.

Dalle disposizioni normative menzionate discende che l'offerta sul mercato dei vini con denominazione protette si attua attraverso l'adozione di disciplinari comuni tra i produttori agricoli di una zona di origine (anche all'interno di organismi interprofessionali che rappresentano le varie componenti della filiera produttiva) nell'interesse della tutela della denominazione e coinvolgendo tutti gli operatori sottoposti al comune sistema di controllo. In altri termini, trova luogo e si giustifica il potere del consorzio di *estendere le sue regole* ai soggetti non associati che operano nella zona di origine e che sono sottoposti al medesimo sistema di produzione secondo uno stesso disciplinare (art. 164 reg. 1308/2013). In funzione dell'interesse generale che coinvolge tutti gli operatori della zona di origine e che è indicativamente rappresentata dall'indicazione geografica, è giustificata la possibilità che i contributi finanziari relativi alle attività di interesse generale siano posti anche a carico dei soggetti non aderenti in quanto anch'essi sono fruitori della denominazione di origine (art. 165 reg. 1308/2013). Risulta, così, un sistema complesso – quello dei consorzi di tutela con funzioni *erga omnes* – che il legislatore europeo ha definito sulla base del modello interprofessionale, attraverso cui perseguire l'obiettivo della gestione delle denominazioni di origine nell'interesse della loro

valorizzazione e promozione che supera le regole associative perché coinvolge *tutti* gli operatori locali che aderiscono al sistema di controllo. Invero, la disciplina di settore, nel prevedere la costituzione dei consorzi di tutela in forma di organismi volontari a carattere associativo, assegna ad essi funzioni che trascendono l'interesse particolare degli associati per assumere un interesse collettivo e, dunque, eminentemente pubblicistico di tutela della denominazione di origine.

4.- *L'inquadramento dei consorzi di tutela del vino nel contesto della disciplina sui "gruppi di produttori" ai sensi del reg. (UE) 2024/1143*

Il tema dei consorzi di tutela richiede di essere affrontato nel più ampio contesto della disciplina del reg. (UE) 2024/1143 sui regimi di qualità segnatamente alle disposizioni relative ai "gruppi di produttori". Invero, dal combinato disposto degli artt. 32 e 33 del citato regolamento si ricava che i gruppi possono essere anche riconosciuti, posto che la norma esplicita che, *su (loro) richiesta*, possano ottenere un riconoscimento dall'Autorità dello Stato membro ricorrendovi specifici criteri previsti dalla normativa interna, che possono riguardare la forma giuridica, il rispetto di una determinata quota minima riservata ai produttori rispetto agli altri operatori, oltre alla previsione di contributi finanziari da parte dei membri, e a una serie di disposizioni legate alla adesione e alla partecipazione dei membri ai gruppi da prevedersi nel contesto delle disposizioni statutarie.

Sebbene la definizione contenuta nel vigente regolamento (e ugualmente in quello abrogato) lasci sortire alcuni dubbi circa la forma giuridica concretamente assunta, fatta salva la precisazione che sono entità costituite da produttori o trasformatori che trattano il medesimo prodotto, il decreto ministeriale di implementazione del reg. (UE) 1151/2012 opera una significativa distinzione tra la nozione di "gruppi" e "di consorzi di tutela", identificando questi ultimi quali gruppi che hanno ottenuto il riconoscimento ministeriale²¹. In

⁽²¹⁾ A livello interno il d.m. MiPAAF del 14.10.2013, che ha dato attuazione al reg. (UE) 1151/2012, definisce all'art. 2 i gruppi come *qualsiasi associazione costituita principalmente da produttori o trasformatori coinvolti nella produzione del medesimo prodotto* (art. 2, lett. b), mentre i consorzi di tutela sono, a loro volta, definiti *quali gruppi di cui all'art. 45 del reg UE 1151/2012 riconosciuti dal Ministero ai sensi della normativa nazionale in materia di riconoscimento dei consorzi di tutela* (art. 2, lett. c).

altri termini, vi è quindi da ritenere che il decreto, rimarcando la distinzione tra i due soggetti giuridici, attribuisce solo ai consorzi di tutela riconosciuti i poteri che il regolamento assegna a qualunque altra associazione di produttori di un medesimo prodotto. Ebbene, in attesa di conoscere il nuovo decreto di attuazione del reg. (UE) 2024/1143, vi è da ritenere che, in continuità con la previgente disciplina, tale distinzione verrà salvaguardata, da cui la considerazione che i consorzi di tutela, quali enti esponenziali di un determinato gruppo di produttori, riconosciuti dal Ministero, rappresentano la sola entità giuridica ad avere il diritto di poter svolgere, ai sensi dell'art. 33, le funzioni ivi previste relative alle indicazioni geografiche²².

Il riconoscimento del gruppo da parte dell'autorità dello Stato membro (in Italia, è rappresentato dal Ministero delle politiche agricole, il Masaf) determina, in altri termini, l'acquisizione di uno *status* giuridico che legittima l'ente a rappresentare tutti i produttori dei prodotti designati dall'indicazione geografica in questione, associati o meno, ad agire nel loro interesse per svolgere i compiti di matrice pubblicistica nell'interesse della denominazione²³, fermo restando il diritto dei singoli produttori di poter agire a difesa dei propri interessi.

Attraverso il riconoscimento del gruppo si consolida il centro unico di imputazione degli interessi collegati all'indicazione geografica che coinvolge tutti i produttori della zona di origine sottoposti al sistema di controllo²⁴, siano essi associati o meno; in altri termini, il gruppo svolge attività esterna a beneficio di tutti i produttori della zona che divengono, pertanto, destinatari delle decisioni assunte in seno agli organi collegiali del gruppo. In quanto struttura collettiva dotata di pubblico riconoscimento, che riunisce i diversi operatori, il gruppo svolge funzioni aventi le finalità di promuovere

il miglioramento qualitativo e il consumo dei prodotti agricoli, pianificare la produzione e regolamentarne la commercializzazione, con particolare riguardo alla qualità dei prodotti e alle peculiarità dei prodotti a denominazione di origine.

Dalle disposizioni sui gruppi di produttori emerge in modo esplicito la funzione regolativa che questi assumono nel sistema della qualità, ove si consideri che ad essi è attribuito un ruolo di formazione delle regole e di governo dell'assetto normativo esistente, demandando loro altresì un ruolo rilevante sul piano delle funzioni che, in molti casi, ricalca compiti già svolti nel quadro dell'autonomia privata²⁵. Se questa prospettiva era già delineata dall'art. 45 reg. (UE) 1151/2012, va detto che risulta fortemente implementata dalle disposizioni di cui agli artt. 32 e (soprattutto) 33, laddove si prevede l'accentramento del potere decisionale e la rilevanza dei compiti assegnati ai gruppi di produttori, che superano quella sfera riconducibile tradizionalmente a tali strutture. Difatti, si evidenzia che l'implementazione delle funzioni assegnate ai gruppi di produttori proiettano questi ultimi sul mercato dei prodotti di qualità non solo attraverso la pianificazione delle produzioni, ma altresì e soprattutto nell'interazione con gli altri operatori, con le Autorità oppure in sede giudiziaria con riferimento ad azioni inibitorie o risarcitorie²⁶. Una prospettiva che risponde a quell'indirizzo della Pac, di cui si è dato cenno, che tende a demandare a strutture collettive private l'esercizio di funzioni di interesse pubblico mettendo, tuttavia, in luce criticità ed inevitabili ambiguità del sistema.

Sebbene la dottrina avesse da tempo individuato i consorzi volontari di tutela delle Dop e Igp nell'ambito delle diverse e variegate fattispecie che rispondono alla nozione dell'esercizio privato di pubbliche funzioni evidenziando l'esercizio di potestà di certificazione, certificazione e altre funzioni autoritative, occorre precisa-

⁽²²⁾ Cfr. art. 33, par. 3, reg. UE 2024/1143.

⁽²³⁾ In giurisprudenza, si è rimarcata la distinzione tra i "consorzi costituiti", che avevano precedentemente all'entrata in vigore del reg. (CEE) 2081/1992 svolto le attività di rilevanza meramente privatistica, dai "consorzi riconosciuti" che, invece, hanno ottenuto l'abilitazione a svolgere le funzioni pubblicistiche, determinando l'obbligo per i primi di adeguare i loro statuti alle finalità impresse dalla disciplina europea sulla qualità. Così Cass. civ. 8 febbraio 2019, n. 3726.

⁽²⁴⁾ Ciò, sul presupposto che ciascun produttore della zona di origine – sia esso associato o meno ai gruppi di produttori – può utilizzare l'indicazione geografica, fermo restando l'obbligo del rispetto del disciplinare di produzione (art. 49) e per essersi sottoposto al sistema di controllo.

⁽²⁵⁾ In questi termini, I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2015, pp. 5-7.

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 33 reg. (UE) 2024/1143.

re che l'evoluzione normativa ha puntualmente definito – talvolta anche limitandoli²⁷ – i poteri in capo ai gruppi di produttori che agiscono collettivamente, in funzioni prettamente di valorizzazione dell'indicazione geografica e di vigilanza in senso ampio della conformità della produzione al disciplinare che ne assicura la qualità.

Ebbene, giova puntualizzare che il nostro ordinamento aveva da tempo inquadrato i consorzi di tutela nell'ambito dell'eterogeneo fenomeno dei soggetti giuridici di diritto privato che svolgono funzioni *lato sensu* pubblicistiche collegate alle indicazioni geografiche. Da strumento di integrazione e di razionalizzazione dell'attività produttiva secondo il dettato codicistico, il consorzio di tutela acquisisce un profilo assai particolare in funzione della disciplina speciale, quale strumento tradizionalmente di governo della produzione di qualità e di controllo e, da ultimo, alla collocazione del prodotto sul mercato²⁸, attraverso regole unitarie che coinvolgono tutti i produttori della zona di origine, siano essi associati o meno. A tale riguardo, merita osservare che la fonte che qualifica la natura giuridica dei gruppi si rinviene nel diritto positivo sulla base di un criterio oggettivo-funzionale che concorre a definire le specifiche funzioni di auto-governo dei gruppi per il conseguimento di fini pubblici. Si tratta di un'entità giuridica di straordinaria importanza nella logica delle produzioni di qualità, in quanto assolve a funzioni caratterizzate da un forte tecnicismo, non omologabili e neppure collocabili nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, oltre che per le implicazioni a livello territoriale che, per quanto detto, restano fortemente collegate alla politica di qualità²⁹.

Benché l'interesse di matrice pubblicistica sia individuabile nell'indicazione geografica, quale entità giuridica destinataria dei poteri di iniziativa dei gruppi, siano essi di indirizzo o di vigilanza in senso ampio, va detto che, rispetto ad un corpo unitario di regole ripor-

tate dagli artt. 32 e 33 del regolamento, queste possono trovare applicazione differenziate in talune filiere a ragione della composizione del gruppo e delle regole di settore. Deve, altresì, segnalarsi come l'esercizio di tali funzioni si rifletta sul piano organizzativo e, quindi, nella disciplina positiva delle regole che governano i processi decisionali interni ai gruppi e alle attività svolte che non devono superare i limiti imposti dalla normativa speciale, posto che altrimenti gli accordi raggiunti potrebbero ricadere in una pratica anticoncorrenziale illecita.

Di fronte ad una disciplina che, in sostanza, enuncia il principio "dell'organizzazione democratica" (art. 32), ma che, in concreto, affida sia i processi di formazione delle regole statutarie sia, più in particolare, quelle relative alla definizione dei processi decisionali degli organi collegiali – quello amministrativo e quello assembleare – all'autonomia delle parti, rimane un dubbio sull'effettività dell'enunciato principio di democraticità in ragione degli interessi divergenti di talune categorie di soggetti che prendono parte ai gruppi. In altri termini, nel momento in cui, da un lato, si assiste alla possibile integrazione nei gruppi di altri *operatori e rappresentanti delle attività economiche connesse alla catena di approvvigionamento*³⁰, e dall'altro i gruppi vengono maggiormente inseriti nel mercato, vi sarebbe da chiedersi se non sia più opportuno definire degli indici di rappresentanza maggiormente elevati per la categoria dei produttori agricoli rispetto agli altri operatori coinvolti nel settore. Obiettivo che dovrebbe collegarsi anche ai criteri di voto enunciati in materia di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi, e riportati negli statuti, che si basano sul sistema del voto ponderale, in forza del quale il valore del voto del singolo deriva dal rapporto tra la quantità, eventualmente determinata per classi, del prodotto certificato³¹ e la qualità complessivamente conforme o certificata per ciascuna categoria dall'organismo di controllo

(²⁷) Basti considerare, a tacer d'altro, come i consorzi siano estranei rispetto alle attività di controllo e certificazione affidate a soggetti terzi indipendenti a cui l'autorità pubblica, mediante autorizzazione o accreditamento, conferisce poteri di certificazione e verifica da svolgere secondo un piano di controllo predisposto e approvato dalla medesima. In argomento, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023, p. 218.

(²⁸) Cfr. art. 33, par. 4, lett. c) e d), reg. (UE) 2024/1143.

(²⁹) In tal senso, F. Albisinni, «Legalità europea ed imprese agricole e alimentari nel mercato globale», in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2018, pp. 12-13.

(³⁰) Cfr. art. 32, par. 2, reg. (UE) 2024/1143.

(³¹) Cfr. art. 5 d.m. MiPAAF 12 aprile 2000 n. 61414, da ultimo modificato dal dm. MASAF 3 giugno 2026 e, per il settore vitivinicolo, gli artt. 3 e 8 d.m. MiPAAFT 18 luglio 2018.

pubblico o privato. Un criterio da tempo impiegato che, a ben vedere, manifesta le sue disfunzioni ove si consideri il diverso peso delle produzioni tra i soggetti che operano nella filiera con ricadute sul sistema della qualità in funzione delle scelte degli organi consortili. In una prospettiva *de jure condendo* vi sarebbe da domandarsi se non convenga prospettare il valore del voto del singolo in modo diverso dando un maggior peso alla componente produttiva agricola. Iniziativa legislativa che resta, in ogni caso, affidata alla normazione degli Stati membri e che trova la sua fonte nella legislazione europea sulla qualità e, più in particolare, sulla salvaguardia di quel concetto di reputazione del prodotto che resta inevitabilmente collegato con la sua origine geografica e di cui i produttori, più di altri, ne sono da sempre i custodi attraverso i processi produttivi.

5.- La relazione tra “rappresentatività” e “funzioni” ai fini dell’esercizio privato di funzioni pubbliche da parte dei consorzi di tutela del vino

Dalla disamina della disciplina dei consorzi di tutela nel settore vitivinicolo emerge la stretta relazione che intercorre tra la rappresentanza delle diverse categorie che fanno parte del consorzio, e quindi il peso che queste assumono, e la portata della propria azione in ragione della duplice categoria di consorzi che si ricava dall’art. 41 della l. 238/2016³².

Attraverso i criteri di *rappresentatività* stabiliti dall’art. 41 in combinato disposto con gli artt. 4 e 5 del d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018, si rilevano le funzioni del consorzio di tutela, la cui organizzazione è finalizzata all’esame delle attività individualmente esercitate dai consorziati (siano essi viticoltori, vinificatori o imbottiglieri) secondo le regole uniformi dettate dal disciplinare di produzione e dal regime di controllo. In questa prospettiva, va detto che la rappresentatività all’interno del consorzio segue regole specifiche che riflettono la sua composizione e in particolare la presenza della

categoria dei viticoltori che producono vini Dop o Igp. Viene, infatti, distinta la rappresentatività in funzione sia della percentuale di viticoltori (pari al 35 per cento, che si eleva al 40 per cento nel caso dei consorzi che svolgono funzioni *erga omnes*), sia della produzione di vino dei vigneti dichiarati a Dop o Igp calcolata sulla base del quantitativo rivendicato o certificato nell’ultimo biennio (51 per cento, che si eleva al 66 per cento della produzione dichiarata negli ultimi due anni per i consorzi *erga omnes*)³³.

Difatti, se a seguito di verifica effettuata dallo stesso Ministero sui dati inseriti nel sistema di controllo, il consorzio dimostra di rappresentare almeno il 35 per cento dei viticoltori e almeno il 51 per cento della produzione certificata dei vigneti iscritti nello schedario viticolo della relativa denominazione di origine o indicazione geografica, esso può: a) avanzare proposte di disciplina regolamentare e svolgere compiti consultivi relativi alla denominazione interessata; b) svolgere attività di assistenza tecnica, di proposta, di studio, di valutazione economico-congiunturale della Dop o Igp, nonché ogni altra attività finalizzata alla valorizzazione della denominazione sotto il profilo tecnico dell’immagine; c) collaborare, secondo le direttive impartite dal Ministero, alla tutela e alla salvaguardia della Dop o dell’Igp da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge; nonché collaborare con le Regioni per lo svolgimento delle attività di competenza delle stesse; d) svolgere, nei confronti dei soli associati, le funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione; e) effettuare, nei confronti dei soli associati, attività di vigilanza prevalentemente rivolte alla fase del commercio, in collaborazione con l’ICQRF e in accordo con le Regioni³⁴.

Qualora invece si dimostri un grado di rappresentanza maggiore almeno del 40 per cento dei viticoltori e almeno del 66 per cento della produzione certificata di competenza dei vigneti dichiarati a Do o Ig³⁵ negli ulti-

(³²) In generale, per una ricostruzione del quadro disciplinare N. Lucifero, *La disciplina verticale del vino*, in *Trattato breve di Diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, diretto da L. Costato e F. Albinetti, IV ed., Padova, 2023, p. 1077.

(³³) Cfr. art. 4 e 5 d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018.

(³⁴) Cfr. artt. 41, comma 1, legge 238/2016 e art. 2, comma 2, prima frase, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018. V. anche l’art. 4 di questo decreto ministeriale che specifica le prescritte percentuali delle rappresentanze all’interno del consorzio di tutela quando questo è riconosciuto per lo svolgimento delle funzioni di cui all’art. 41, comma 1, della legge.

(³⁵) Il 66% deve essere composto per almeno il 33% da prodotto certificato ed imbottigliato (art. 2, 4° comma, e art. 5, comma 1, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018).

mi due anni, il consorzio può svolgere altre funzioni nell'interesse e nei confronti di *tutti* i soggetti inseriti nel sistema dei controlli della Dop o Igp, cioè anche di *quelli non aderenti al Consorzio*. In forza dell'art. 41, 4° comma, della legge 238/2016, infatti, il Consorzio con il detto grado di rappresentatività può: a) definire, previa consultazione dei rappresentanti di categoria della denominazione interessata, l'attuazione delle politiche di gestione delle produzioni di cui all'art. 39 della legge 238/2016, al fine di salvaguardare e tutelare la qualità del prodotto a Dop o Igp e contribuire al migliore coordinamento dell'immissione sul mercato della denominazione tutelata, nonché definire piani di miglioramento della qualità del prodotto; b) organizzare e coordinare le attività delle categorie interessate alla produzione e alla commercializzazione della Dop o Igp; c) agire, in tutte le sedi giudiziarie e amministrative, per la tutela e la salvaguardia della Dop o Igp e per la tutela degli interessi e dei diritti dei produttori; d) esercitare funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione; e) svolgere azioni di vigilanza da effettuare prevalentemente nella fase del commercio in collaborazione con l'ICQRF e in raccordo con le Regioni; nonché f) favorire e promuovere attività di promozione dell'enoturismo.

In particolare, da quanto detto emerge lo stretto collegamento che intercorre tra "rappresentatività", "composizione" e "funzioni" esercitate dal consorzio, posto che dalla rappresentatività di determinate categorie di soggetti nel consorzio consegue l'esercizio di determinate funzione e la loro estensione *erga omnes*. Invero, con i requisiti di rappresentatività più rigorosi è possibile svolgere funzioni nell'interesse e nei confronti di *tutti* i soggetti inseriti nel sistema dei controlli della Dop o dell'Igp anche se non aderenti al consorzio. Queste, consistono nella salvaguardia e, in particolare, nella tutela della qualità del vino per il migliore coordinamento dell'immissione sul mercato dei prodotti marcati con la denominazione di origine e, in particolare, la funzione di tutelare, in tutte le sedi giudiziarie

e amministrative, l'indicazione di origine nell'interesse non solo dei produttori, ma anche dei consumatori. Va evidenziato che, in tale caso, i consorzi operano sotto il coordinamento dell'ICQRF e in raccordo con le Regioni. Trattasi di un'attività di vigilanza che il legislatore ha cura di precisare essere diversa da quella svolta dagli organismi di controllo, e che consiste nel verificare che le produzioni rispondano ai requisiti del disciplinare e nel vigilare affinché prodotti simili non generino confusione sul mercato a danno delle produzioni di qualità mediante indicazioni scorrette circa l'origine, la natura e la qualità³⁶.

Quando le attività di tutela e valorizzazione sono poste in essere dal consorzio a beneficio non dei soli associati ma di tutti coloro che operano nella zona di origine e che impiegano la denominazione, i costi sostenuti dal consorzio sono a carico di tutti i soggetti, aderenti o meno al consorzio. Ed è per la stessa ragione che il consorzio, che svolge le funzioni di cui all'art. 41, comma 4, della legge, può richiedere ai nuovi soggetti utilizzatori della denominazione un contributo c.d. di avviamento³⁷. In funzione della tipologia delle attività svolte, sia essa istituzionale (o ordinaria) riferita ai soli consorziati, oppure *erga omnes* e quindi rivolta anche ai non aderenti purché inseriti nel sistema di controllo della denominazione, il legislatore legittima il consorzio ad esigere i costi derivanti dalle funzioni svolte a favore dei soci e, nel secondo caso, anche dei soggetti esterni al consorzio. La ripartizione dei costi dell'attività ordinaria non presenta particolari questioni perché essa ha valenza interna; invece, la pretesa del consorzio, rivolta a tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo della denominazione tutelata, relativamente al versamento dei contributi volti a coprire le spese correlate alle funzioni *erga omnes* da esso espletate, è stata in più occasioni oggetto di discussione in merito alla sua legittimità e alla sua natura. A tale proposito, però, si ricordi che è la stessa legge 238/2016 all'art. 41, comma 7, che stabilisce che i costi derivanti dalle attività esercitate *erga omnes* sono a carico non solo dei *soci* del consorzio, ma anche di *tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo*, anche se non aderenti

⁽³⁶⁾ Cfr. art. 41, comma 5, legge 238/2016 e art. 7, comma 1, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018. Con riferimento alle strutture di cui il consorzio di tutela deve disporre sono da annoverarsi gli "agenti vigilatori" che hanno la qualifica di agenti di pubblica sicurezza quando esercitano la funzione di vigilanza. Costoro possono accertare illeciti sia di natura penale che di natura amministrativa, redigendo, nel primo caso, l'informativa della notizia del reato con il suo inoltro all'autorità giudiziaria e, nel secondo caso, contestando e notificando l'illecito al trasgressore. Cfr. art. 7, comma 15, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018.

⁽³⁷⁾ Cfr. art. 11, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018.

al consorzio. Sicché è consequenziale il fatto che il mancato assolvimento degli obblighi pecuniari sia sottoposto a sanzione amministrativa prevista dall'art. 81, comma 2, legge 238/2016.

Dunque, nel contesto dei poteri riconosciuti ai consorzi di tutela vi sono sia quello della fissazione dei costi per le singole attività, sia quello della loro ripartizione, in base alle funzioni ordinarie o *erga omnes*, tra i soggetti aderenti e tra costoro e i non aderenti al consorzio³⁸. La coerenza delle attività svolte dal consorzio rispetto all'interesse della denominazione di origine e il collegamento diretto dei costi con le relative poste in bilancio rendono legittima la pretesa economica del consorzio nei confronti delle imprese che si avvalgono della denominazione tutelata. In particolare, la definizione da parte del consorzio della quota del contributo è commisurata alla quantità di prodotto a denominazione di origine sottoposta al sistema di controllo nella vendemmia precedente l'anno nel quale vengono calcolati i costi. Nel caso della ripartizione dei costi relativi alle funzioni *erga omnes*³⁹, i contributi sono costituiti da *tariffe applicabili* ai soggetti imponibili in funzione della quantità di vino prodotto a Dop o a Igp sottoposto al sistema di controllo nella campagna vitivinicola precedente. In altri termini, la definizione degli oneri consortili esige un duplice passaggio: in primo luogo, l'atto di determinazione delle tariffe per le attività *erga omnes* delegate ai consorzi che viene sottoposto all'approvazione del Ministero dell'agricoltura ("Masaf"). Su tali basi e in funzione della produzione di vino nella campagna precedente, il consorzio computa i costi addebitabili agli operatori, soci e non soci (viticoltori, vinificatori o imbottiglieri) assoggettati al sistema di controllo. Due atti distinti attraverso cui il consorzio ottiene il riconoscimento delle tariffe generali sulla base delle quali computa, di volta in volta, l'entità del contributo obbligatorio.

Più in particolare, il Consiglio di amministrazione del consorzio delibera, prima dell'Assemblea annuale dei soci e con promessa di rendicontazione all'Assemblea, le previsioni di spesa per l'esercizio delle funzioni di cui sopra, tenendo ben separate quelle riguardanti i servizi ai soci dalle attività *erga omnes* che sono di valorizzazione e promozione, di tutela e vigilanza, di

informazione del consumatore e cura generale degli interessi della denominazione. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 10 d.m. 18 luglio 2018 (e in modo analogo il precedente art. 10 del d.m. 16 dicembre 2010) i contributi relativi alle tariffe per le funzioni *erga omnes* devono risultare nel bilancio del consorzio riportati in modo distinto e separato rispetto ai costi derivanti dalle attività svolte in funzione dei soli consorziati.

Giova a tal proposito rilevare che l'approvazione delle tariffe generali da parte del Ministero attribuisce natura prettamente pubblicistica all'atto di determinazione delle tariffe applicate dal consorzio per i diversi servizi *erga omnes* in sede di calcolo del *quantum* richiesto ai soggetti imponibili; mentre, l'atto interno relativo al rapporto avente ad oggetto il contributo obbligatorio che intercorre tra il consorzio e l'impresa che utilizza la denominazione, ancorché non aderente al consorzio, ha natura privatistica ed esprime a tutti gli effetti un diritto soggettivo a contenuto patrimoniale.

Pertanto, una eventuale impugnazione dell'atto pubblico di determinazione delle tariffe generali da parte di un'impresa interessata, rientra nella giurisdizione amministrativa, mentre la pretesa economica avanzata dal consorzio nei confronti dei soggetti imponibili, e ugualmente le eventuali contestazioni alla stessa, si riconducono alla giurisdizione del giudice ordinario a cui appartengono le controversie aventi ad oggetto – come nel caso di specie – indennità, canoni e altri corrispettivi. In altri termini, la ripartizione dei costi ex artt. 9 o 10 del d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018 non ha natura tributaria e, conformemente alla sua struttura sinallagmatica, costituisce il *costo* dell'esecuzione di una funzione particolare, prevista per legge, posta in essere da parte del consorzio nell'interesse non dei soli consorziati, bensì in quello generale della tutela della denominazione di origine. Ciò trova conferma soprattutto nel caso delle funzioni *erga omnes* che riflettono l'interesse collettivo di tutti coloro (associati o meno) che operano nella zona di origine e che utilizzano la denominazione di origine. Sul piano prettamente formale devono, tuttavia, essere rispettati i principi di trasparenza e di competenza delle spese rispetto alle attività svolte, e i contributi relativi alle funzioni *erga omnes* devono – come puntualizzato anche in

⁽³⁸⁾ V., in precedenza, l'art. 17, comma 4, d.lgs 8 aprile 2010 n. 61 e l'art. 9 del d.m. MiPAAF 16 dicembre 2010; ora v. l'art. 41, comma 7, legge 238/2016 in combinato disposto con l'art. 10 d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018.

⁽³⁹⁾ Cfr. art. 41, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018.

giurisprudenza⁴⁰ – essere rigorosamente annotati in bilancio in conti separati come previsto dall'art. 10 del d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018⁴¹.

6.- La governance dei consorzi di tutela dei vini

Dal quadro normativo che scaturisce dalle disposizioni del reg. (UE) 2024/1143 si delineano posizioni giuridiche soggettive distinte: sia a livello interno, e quindi collegate alla partecipazione volontaria dei produttori agli organi di governo o assembleari dell'associazione, sia all'esterno della struttura consortile in qualità di ente esponenziale degli interessi della collettività dei produttori della zona di origine con riferimento alle funzioni assegnate dal legislatore, da cui discendono gli obblighi che trovano luogo nei diversi momenti della filiera, che comprendono anche le iniziative poste in essere a tutela dei segni geografici.

Ora, se con riferimento alle regole interne gli artt. 32 e 33 del regolamento tendono a richiamare il principio della partecipazione democratica, rimettendo all'autonomia delle parti la definizione delle disposizioni statutarie – pur rammentando che nell'ipotesi del riconoscimento, di cui all'art. 33, il Ministero si limita a verificare la presenza di un corpo minimo di disposizioni che riflettono quelle tipizzate dalla norma⁴² – non può non osservarsi che le iniziative relative alle attività di promozione e valorizzazione, e ugualmente di vigilanza e controllo, financo di tutela dei diritti, è rimessa principalmente all'efficienza degli organi di indirizzo del consorzio. Di costoro è l'iniziativa e, salve ulteriori azioni frutto della tutela *ex officio*, sempre al consorzio

deve essere riconosciuta l'azionabilità della tutela dei diritti volti non solo per contrastare gli atti di concorrenza sleale, ma altresì per richiedere il risarcimento del pregiudizio patito. Danno che la giurisprudenza misura anche con riferimento alla ricaduta negativa che una azione fraudolenta può arrecare all'indicazione geografica, e quindi, di riflesso, ai suoi produttori.

In particolare, fermo restando il principio di democrazia che si pone alla base del funzionamento degli organi consortili, occorre considerare che la partecipazione dei produttori alle votazioni assembleari si esprime attraverso il c.d. "voto ponderale", ossia il voto che riflette il peso rapportato alla quantità di prodotto ottenuto nella campagna viticola precedente alla data di assemblea. Se l'art. 8 del d.m. MiPAAFT 18 luglio 2018 si limita a prevedere che ciascun consorziato ha diritto ad esprimere il proprio voto, occorre considerare che costui esprime il proprio voto ponderale nell'ambito della categoria a cui appartiene (i.e. viticoltori, vinificatori e imbottiglieri), individuata all'atto della adesione al consorzio.

Ora, il sistema del voto ponderale porta con sé l'importante conseguenza di essere un valido strumento per verificare il peso delle diverse categorie, posto che ciascun produttore apporta il proprio voto a una determinata categoria, nel contesto dell'equilibrio a cui il consorzio propende. Considerazione che rileva ove si consideri quanto detto con riferimento allo stretto collegamento tra la "rappresentatività" e le "funzioni" nel diritto interno. Un sistema che vuole garantire il peso ai maggiori produttori, ma che può essere alla base di stravolgimenti all'interno del consorzio nel lungo periodo che possono giungere anche a modificare la tipo-

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Trib. Brescia 19 gennaio 2019 n. 142.

⁽⁴¹⁾ Con riferimento alla legittimità dell'imposizione delle tariffe Cass. civ., 08 febbraio 2019, n.3725; Trib. Brescia, 19 gennaio 2019, n. 142, con nota di N. Lucifero, «*Consorzi di tutela erga omnes: funzioni, estensione delle regole e contributi obbligatori*», in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2019, p. 36.

⁽⁴²⁾ Cfr. art. 3 d.m. MiPAAFT 18 luglio 2018 che indica l'obbligo di prevedere il nome della denominazione per la quale il consorzio opera; le modalità per l'ammissione al consorzio, garantendo espressamente l'accesso, senza discriminazione, in maniera singola o associata, esclusivamente ai viticoltori, ai vinificatori ed agli imbottiglieri sottoposti al sistema di controllo; gli obblighi degli associati, le modalità per la loro esclusione e/o l'esercizio della facoltà di recesso, che deve essere sempre consentita; l'individuazione e le funzioni degli organi sociali (Assemblea, Consiglio di amministrazione, Presidente, Organo di controllo); norme per la nomina dell'organo di controllo che, se costituito in forma collegiale deve prevedere che almeno un membro effettivo ed uno supplente siano scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili; se costituito in forma monocratica, deve prevedere che il sindaco unico sia scelto tra i revisori legali iscritti nell'apposito registro; modalità di nomina dei componenti degli organi sociali secondo i criteri di rappresentanza fissati dall'art. 41 della l. 238/2016, nonché le norme di funzionamento degli organi medesimi; norme relative alle modalità di voto e rappresentanza delle diverse categorie della filiera all'interno del consorzio; norme che garantiscano l'autonomia decisionale in tutte le istanze consortili, nel caso in cui il consorzio operi per più Dop e Igp; norme per il componimento amichevole nella forma dell'arbitrato - anche irrituale - delle eventuali controversie che dovessero insorgere tra i soci ovvero tra i soci e il consorzio e tutte le controversie promosse da amministratori, liquidatori e sindaci, ovvero nei loro confronti, o che abbiano per oggetto la validità di delibere assembleari.

logia di consorzio e quindi incidere sulle politiche di qualità del vino.

Le regole della *governance* dei consorzi sono estremamente scarse, con ampi margini di spazio per la definizione dei contenuti degli statuti che, tuttavia, risultano non sempre adeguati a disciplinare la complessità del sistema dettato principalmente dalle diverse categorie che compongono il consorzio. Da qui discende uno stretto – ed evidente – collegamento tra le decisioni assunte a livello degli organi consortili e l'impatto di tali decisioni sulla qualità dei vini e, più in generale, sulla loro strategia di valorizzazione del prodotto e del territorio.

7.- Considerazioni conclusive

Non può sfuggire l'importanza assegnata dal legislatore europeo alle previsioni dei gruppi di produttori nell'ambito della disciplina delle indicazioni geografiche, e più in generale dell'evoluzione della Pac, in funzione di un ruolo maggiormente dinamico nella regolazione del settore produttivo e con una maggiore proiezione verso il mercato per rafforzare la competitività dei prodotti Dop o Igp e considerando il mercato in una dimensione non solo europea, ma anche internazionale, e sempre più caratterizzata da scambi *on line*. In questa direzione si colloca la riflessione che è alla base dello spostamento dell'asse regolativo su soggetti privati capaci di agire "dal basso" nella prospettiva di vigilare sulla qualità delle produzioni, ma altresì sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale che scaturiscono dalle indicazioni geografiche e che vengono sollecitate dalle regolazioni contrattuali con altri operatori, dai rapporti con le pubbliche autorità negli scambi doganali, financo alle azioni inibitorie in sede giudiziale per contrastare gli atti di concorrenza sleale che rappresentano una costante nel settore. Su tali basi si ritiene che i gruppi di produttori siano chiamati a svolgere una funzione rilevante *per* il mercato e *nel* mercato in un contesto disciplinare in costante evoluzione che si articola tra *policy* e *regulation*.

Nel diritto interno, i consorzi di tutela del vino rappresentano una realtà estremamente radicata nel sistema della politica di qualità svolta a livello locale, ed hanno assunto nel tempo un peso significativo per le scelte strategiche il cui impatto si riflette nel lungo periodo sul prodotto e, più in generale, sull'intera zona di produzione. Invero, attraverso le *funzioni* assegnate ai consorzi si delinea in concreto la politica di qualità

dei vini a livello locale con implicazioni estremamente rilevanti nel sistema di valorizzazione e di promozione dell'indicazione geografica. Sulla base delle scelte di indirizzo dagli stessi poste in essere, è possibile individuare i diversi processi che hanno caratterizzato le zone di produzione a livello locale in modo tutt'altro che unitario, con implicazioni che coinvolgono direttamente la valorizzazione del vino di qualità, ma indirettamente anche lo sviluppo del territorio, i valori fondari e, più in generale, la competitività del prodotto.

Un sistema di straordinaria importanza per le sue diverse implicazioni che si regge – a livello interno – su una disciplina non particolarmente articolata, le cui principali regole di *governance* sono rimesse all'autonomia delle parti, ma dalla forte valenza sistemica. L'equilibrio tra le diverse categorie che compongono i consorzi risulta essere determinante, pur osservando che sarebbe auspicabile che, per quanto detto, la categoria dei viticoltori fosse destinataria di un maggior *favor* da parte del legislatore riconoscendo ad essi un peso maggiore, posto che costoro sono i soli che possono dare all'interno della struttura consortile un contributo sul piano delle regole sulla produzione e sulla sostenibilità. Allo stato, invece, le tre categorie di soggetti che operano nella filiera sono posti sul medesimo piano, malgrado il richiamo dell'art. 41 l. 238/2016 nell'individuazione delle diverse tipologie di consorzi che ruota attorno alla figura del viticoltore. Da qui la considerazione fondante del ruolo strategico che tal regole interne agli organi consortili assumono sul piano della salvaguardia della qualità dei vini e della loro valorizzazione.

In questi termini, mi pare di poter sottolineare la valenza dei soggetti privati nella regolazione del mercato capaci di rispondere a bisogni, o per meglio dire agli interessi, attraverso le funzioni indicate dall'ordinamento nel contesto delle relazioni economiche. Si superano in tal modo i confini che tradizionalmente si individuano nel criterio di classificazione oggettivo-funzionale delle singole figure considerate relative ai soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche per misurare la tenuta del modello in relazione alle funzioni ad esse assegnate nella regolazione del mercato di riferimento. Invero, il crescente rilievo assunto dai soggetti privati nello svolgimento di funzioni regolatorie acquisisce a ben vedere particolare evidenza nella prospettiva dell'esercizio privato di funzioni pubbliche nella misura in cui è la legge che delega direttamente ambiti disciplinari a tali soggetti. In questa direzione, deve essere individuato il ruolo demandato ai gruppi

di produttori attraverso il reg. (UE) 2024/1143 nella regolazione del mercato di qualità con funzioni, per l'appunto, di governo del mercato, che superano il tradizionale perimetro ad essi assegnato delle regole della produzione per riconoscere competenze che intervengono a livello istituzionale ed operativo, financo di sostenibilità, per arrivare ad attivare strumenti giuridici nella prospettiva della stabilizzazione dei prezzi attraverso la pianificazione delle produzioni.

ABSTRACT

Il saggio si incentra sulla disciplina dei consorzi di tutela del vino attraverso una disamina che muove dal rapporto tra soggetti, che rispondono a istituti di diritto interno, e funzioni come ampliate a fronte del reg. (UE) 2024/1143. Invero, l'assegnazione di potestà pubbliche a soggetti privati in considerazione della regolazione del mercato segna in tal modo di specialità la disciplina di riferimento per il convergere di una pluralità di interessi collegati al contesto normativo che intervengono sull'ente, tanto con riferimento alla sua governance quanto alla partecipazione degli associati. Profilo che, a ben vedere, evoca il tema dell'esercizio privato di funzioni pubbliche che si riflette in una moltitudine di fattispecie giuridiche, che la

dottrina ha tentato di ricostruire per individuare l'unitarietà della disciplina. Segue una lettura delle disposizioni relative alla disciplina dei consorzi di tutela del vino nel panorama segnato dall'entrata in vigore del reg. (UE) 2024/1143 con particolare riferimento alle disposizioni sui gruppi di produttori (artt. 32-34).

This paper focuses on the regulation of Wine Consortia through an examination that begins with the relationship between entities, which respond to institutions of domestic law, and their functions, as expanded pursuant to Regulation (EU) 2024/1143. Indeed, the assignment of public powers to private entities in light of market regulation thus marks the reference framework as unique due to the convergence of a multitude of interests related to the regulatory context that impact the entity, both with regard to its governance and the participation of its members. This profile, upon closer inspection, evokes the issue of the private exercise of public functions, which is reflected in a multitude of legal situations, which scholars have attempted to reconstruct to identify the unity of the discipline. This is followed by a reading of the provisions relating to the regulation of Wine Consortia in the context of the entry into force of Regulation (EU) 2024/1143, with particular reference to the provisions on producer groups (Articles 32-34).