

**I CONTROLLI SUI VINI A DENOMINAZIONE DI  
ORIGINE E A INDICAZIONE GEOGRAFICA  
IN FRANCIA**

Relatore:

dott. Domenico Cavallo,  
Master poster laurea « Droit du vin et des spiriteux »  
Università di Reims Champagne-Ardenne

<b>INDICE DELLE ABBREVIAZIONI</b>	<b>3</b>
<i>Ringraziamenti</i>	<b>3</b>
<i>Sintesi</i>	<b>3</b>
I) <u>Introduzione</u>	<b>4</b>
II) <u>I principi generali concernenti l'organizzazione del controllo delle AOP/IGP</u>	<b>5</b>
A) <i>I principi generali derivanti dalla legislazione comunitaria</i>	<b>5</b>
B) <i>Le regole generali proprie del diritto interno</i>	<b>7</b>
III) <u>L'organizzazione del controllo delle AOP/IGP a livello nazionale</u>	<b>7</b>
A) <i>L'INAO ed il ricorso contro le sue decisioni</i>	<b>7</b>
B) <i>Gli organismi di difesa e di gestione</i>	<b>9</b>
C) <i>Gli organismi di controllo e d'ispezione</i>	<b>10</b>
IV) <u>Conclusioni</u>	<b>11</b>
A) <i>Una communitarizzazione rinforzata dei controlli?</i>	<b>12</b>
B) <i>Un movimento di privatizzazione nella difesa interna dei controlli?</i>	<b>14</b>

## **INDICE DELLE ABBREVIAZIONI**

<i>AB</i>	Agricoltura Biologica
<i>AOC</i>	Appellazione d'Origine Controllata
<i>AOP</i>	Appellazione d'Origine Protetta
<i>Bull. AIDV</i>	Buletin de l'Association Internationale Droit du Vin
<i>C. rur.</i>	Codice rurale francese
<i>CA</i>	Corte d'Appello
<i>Cass. 3<sup>e</sup> civ.</i>	Corte di cassazione francese, Terza Sezione civile
<i>CE</i>	Comunità Europea
<i>CJCE</i>	Corte di Giustizia delle Comunità Europee
<i>IGP</i>	Indicazione Geografica Protetta
<i>INAO</i>	Istituto Nazionale dell'Origine e della Qualità
<i>OC</i>	Organismo di controllo
<i>OCM</i>	Organizzazione Comune del Mercato (vitivinicolo)
<i>ODG</i>	Organismo di difesa e di gestione
<i>Raccolta</i>	Raccolta della Giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee
<i>RD rur.</i>	Revue de Droit Rural
<i>RTD Com.</i>	Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique
<i>STG</i>	Specialità Tipica Garantita
<i>VINIFLHOR</i>	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture
<i>VQPRD</i>	Vini di Qualità Prodotti in Regioni Determinate

### ***Ringraziamenti***

Mi permetto di ringraziare il Presidente, Avvocato Pietro Caviglia, per aver promosso la collaborazione tra l'UGIVI ed il Programma Vino & Diritto (che oggi rappresento, in assenza del Direttore, Theodore Georgopoulos), invitandomi per la seconda volta consecutiva ad intervenire al seminario di aggiornamento normativo inscritto nella prestigiosa cornice del Vinitaly.

Desidero inoltre ringraziare Arnaud Pradier, oggi iscritto al Master poster laurea « Droit du vin et des spiriteux », il quale ha collaborato alla stesura del presente studio.

### ***Sintesi***

Dopo una rapida introduzione (I), il presente studio affronta in via preliminare il sistema di controllo delle AOP ed IGP secondo la nuova OCM-vino, richiamando i principi e le regole generali del diritto comunitario e del diritto francese operanti in materia (II).

In seguito, si passa alla trattazione del sistema dei controlli realizzati in Francia (III). In particolare, dopo un resoconto sul sistema precedentemente in vigore – nel quale vigeva la collaborazione tra

l'INAO ed i consorzi viticoli di difesa delle appellazioni d'origine<sup>1</sup> – viene analizzato nel dettaglio il nuovo sistema, fondato un articolato triumvirato formato dall'INAO, dagli organismi di difesa e di gestione (ODG) e dagli organismi di controllo (OC). Insomma se all'inizio si era osservato il funzionamento generale del sistema di controllo dall'alto dei principi generali, in questa fase si scende fino ad analizzare le specifiche competenze di ciascuna delle tre anzidette entità.

Infine, le conclusioni (IV) sono dedicate al richiamo di alcuni profili controversi del sistema, tanto avuto riguardo delle norme di diritto comunitario che di quelle di diritto francese.

## I) Introduzione

Il Regolamento (CE) N° 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008 ha consacrato la riforma dell'OCM vitivinicola ed ha instaurato il sistema delle AOP e delle IGP viticole, il quale prevede appunto che appartiene agli Stati Membri d'elaborare, di riconoscere queste denominazioni rispettandone tutti i criteri, fissati dalla legislazione comunitaria. La Commissione Europea passa al setaccio il rispetto della legislazione, agendo come ultimo filtro necessario al riconoscimento d'un'AOP/IGP; tra l'altro, queste denominazioni sono anche soggette ad un controllo al diritto d'uso dell'AOP/IGP da parte dei differenti operatori, questo controllo rilevando della competenza degli Stati Membri. Di fatto, questa riforma ha spinto la Francia a rivedere il suo sistema di controlli, mettendo fine alla struttura organizzativa fondata sulla collaborazione tra i consorzi viticoli e l'INAO<sup>2</sup> (Istituto Nazionale dell'Origine e della Qualità).

Infatti in precedenza i consorzi viticoli occupavano, accanto all'INAO, un posto molto importante nel procedimento di riconoscimento e di gestione delle appellazioni d'origine. Infatti i consorzi proponevano istanza di riconoscimento di un'appellazione d'origine. Nel corso del XX° secolo questi sindacati si sono organizzati per difendere e gestire collettivamente gli interessi dei produttori in materia d'appellazione d'origine. Questo ruolo era stato consolidato nella legge del 6 maggio 1919, relativa per l'appunto alle appellazioni d'origine, e poi nel decreto-legge del 30 luglio 1935: entrambi i provvedimenti riconoscevano i consorzi viticoli come entità indispensabili al riconoscimento ed alla gestione dell'AOC francese.

In tema di controlli, i testi consacravano un ruolo apparentemente riduttivo ai consorzi viticoli. Effettivamente, l'INAO si limitava a consultarli in vista del riconoscimento di un'appellazione

---

<sup>1</sup> Senza dimenticare la partecipazione, seppur residuale, di VINIFLHOR, su cui è fatto un breve cenno alla nota n° 3.

<sup>2</sup> J.-M. BAHANS, M. MENJUCQ, *Droit de la vigne et du vin – Aspects juridiques du marché vitivinicole*, Bordeaux – Paris, 2010, p. 130.

d'origine<sup>3</sup>. Il loro era un ruolo solamente consultativo ma nelle vie di fatto le cose stavano diversamente poiché erano gli stessi consorzi viticoli a proporre all'INAO le condizioni di produzione dell'appellazione ed a fissare un progetto di delimitazione dell'area geografica da proteggere. A riprova, il Consiglio di Stato francese considerava che per quanto i consorzi potessero giusto emanare un avviso consultativo, vigeva in capo all'INAO l'obbligo di procederne alla consultazione<sup>4</sup>. I consorzi viticoli spiegavano una funzione parimenti importante nella procedura di approvazione del vino, dacché erano proprio i consorzi che, sotto l'egida dell'INAO, organizzavano gli esami organolettici indispensabili per l'ottenimento dei certificati d'approvazione.

È proprio in virtù di tali dinamiche che in Francia è scaturito l'adagio « i consorzi propongono, l'INAO dispone, lo Stato impone »<sup>5</sup>.

La riforma di codesto sistema di controlli, operata ai fini dell'armonizzazione comunitaria della legislazione in materia d'appellazione d'origine, è stata ufficialmente introdotta con una legge del 9 luglio 1999. Questa legge comportava la modifica del Codice rurale francese, permettendo così ai consorzi dei produttori di un'appellazione d'origine controllata di poter accedere al titolo di organismo di difesa e di gestione, attribuendone le funzioni di gestione e difesa di un'appellazione<sup>6</sup>. Tuttavia si è dovuta attendere l'ordinanza del 7 dicembre 2006 affinché queste disposizioni potessero entrare effettivamente in vigore.

A questo punto conviene in un primo momento richiamare i principi generali dell'armonizzazione comunitaria della legislazione in materia di controllo delle appellazioni d'origine (II), prima di poter concentrare l'attenzione, in un secondo momento, sulla nuova organizzazione delle istituzioni e degli organismi incaricati di effettuare i controlli delle AOP/IGP in Francia (III). In via conclusiva, si passeranno in rassegna alcuni profili controversi del sistema di controllo, sia sotto il profilo della legislazione francese che di quella europea (IV).

## II) I principi generali concernenti l'organizzazione del controllo delle AOP/IGP

In materia di organizzazione generale del controllo delle AOP/IGP, dei principi definiti dal diritto europeo (A) coabitano con dei principi di diritto interno (B).

---

<sup>3</sup> C. rur., articolo L. 641-2, nella sua formulazione in vigore *ante* riforma operata con l'ordinanza n° 2006-1547 del 7 dicembre 2006. I testi vigenti prevedevano anche la partecipazione residuale di VINIFLHOR alla procedura di controllo delle appellazioni d'origine, tuttavia le caratteristiche di questa partecipazione non saranno trattate nel corso del presente studio.

<sup>4</sup> Cf. Consiglio di Stato francese, 29 giugno 1998, questione n°160768, Gonnet ed altri, in *RD rur.*, 1999, p.112.

<sup>5</sup> A. PALLY, *Organisation de la filière viticole des vins AOC en France*, in *Bull. AIDV*, 2001, n°26, p.2.

<sup>6</sup> C. rur., articolo L. 641-25, nella sua formulazione in vigore *ante* riforma operata con l'ordinanza n° 2006-1547 del 7 dicembre 2006.

### *A) I principi generali derivanti dalla legislazione comunitaria*

È il Regolamento (CE) N° 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, detta OCM unica, che fissa i principi generali della materia. Infatti l'articolo 118 *sexdecies* di codesto regolamento lascia agli Stati membri la facoltà di designare le autorità competenti e responsabili dei controlli relativi alle AOP/IGP. Tuttavia questa designazione dev'essere effettuata in conformità dei criteri europei di controlli contenuti all'articolo 4 del Regolamento (CE) N° 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004<sup>7</sup>.

Inoltre, l'articolo 118 *septdecies* dello stesso regolamento concerne il controllo annuale del rispetto del disciplinare di produzione. Viene precisato che questo genere di controllo, che è svolto tanto durante la fase di produzione che durante – o dopo – il condizionamento, va effettuato dalle autorità competenti designate dagli Stati membri ovvero da un organismo di controllo<sup>8</sup>. Bisogna aggiungere che questi organismi di controllo devono conformarsi ed accreditarsi ai sensi della norma europea EN 45011 ovvero della norma ISO/IEC 65 (quest'ultima, come tutte le norme ISO, determina lo standard nel settore industriale o commerciale, stabilito dalla più importante organizzazione a livello mondiale per la definizione di norme tecniche). Le autorità competenti che sono designate dagli Stati membri devono altresì rispondere a determinate esigenze per eseguire questo controllo: in particolare esse devono garantire l'obiettività e l'imparzialità del loro operato, disporre di personale qualificato e delle risorse necessarie per adempiere il loro compito<sup>9</sup>. Non è da trascurare il dato che le spese per il controllo devono essere sostenute dagli operatori che ne sono i destinatari. Il Regolamento (CE) N° 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009 ha apportato alcune precisazioni relative al controllo annuale del rispetto del disciplinare di produzione. Infatti, l'articolo 24 di questo regolamento impone agli operatori di dichiarare la loro identità all'entità

---

<sup>7</sup> Bisogna nondimeno sottolineare che detto regolamento ha per matrice ed oggetto strettamente legati ai profili igienico sanitari di sicurezza dei prodotti, tanto che l'articolo 1, paragrafo 2 di questo regolamento precisa espressamente che « il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli ». In altri termini, il regolamento suddetto si sarebbe dunque applicato esclusivamente in riferimento ai profili di sicurezza igienica e sanitaria ma non sotto il profilo della conformità ai disciplinari di produzione, che involgono controlli e professionalità ben diversi. A partire da questo punto – che sbilanciava il sistema sui profili appunto igienico-sanitari, sottovalutando quelli di qualità, aventi rilievo decisivo per i vini – ha lasciato il posto ad un'evoluzione ben differente nelle politiche interne degli Stati membri produttori, i quali hanno aggiustato il tiro della riforma con dei provvedimenti ministeriali (è il caso del Ministero italiano dell'Agricoltura, che ha emesso due decreti nel 2007) o giurisprudenziali (basta qui richiamare il celebre caso *Rioja* – C388-95, arresto della CJCE del 16 maggio 2000). In questo modo, si può declinare il sistema dei controlli anche in riferimento alle competenze ed agli interessi collettivi che si esprimono nel sistema delle denominazioni di origine (nella specie, i disciplinari di produzione per l'accesso ai marchi AOP ed IGP) e che strettamente si legano ad « un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno », come stabilito all'articolo 1 del Regolamento (CE) N°178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 (F. ALBISINNI, *L'officina comunitaria e la OCM vino marchi, denominazioni e mercato*, in *Rivista di diritto agrario*, 2008, fasc. 3, pt. I, p. 142 – 145).

<sup>8</sup> Regolamento (CE) N°882/2004, cit., articolo 2, secondo paragrafo, punto 5.

<sup>9</sup> J.-M. BAHANS, M. MENJUCQ, *Droit de la vigne et du vin*, cit, p. 133.

competente per il controllo. L'articolo 25 prevede altresì che il controllo annuale consiste in un esame organolettico ed analitico per i prodotti che aspirano ad un'AOP/IGP (è bene precisare che per i prodotti candidati ad una IGP sarà sufficiente soltanto l'esame analitico, non anche quello organolettico) e nella verifica del rispetto delle condizioni enunciate nel disciplinare di produzione. Questo controllo è effettuato nello Stato in cui il prodotto è realizzato, tramite controlli aleatori basati su analisi di rischio, ovvero di indagini o ancora in modo sistematico. Per garantire il rispetto del disciplinare di produzione, tale controllo è operato dalle entità competenti sia sul prodotto che sulla localizzazione geografica in cui sono installati gli operatori. Com'è ovvio, un prodotto che non risponda alle condizioni del disciplinare di produzione non può essere commercializzato sotto la denominazione rivendicata senza successo.

### *B) Le regole generali proprie del diritto interno*

Tali regole sono essenzialmente fissate dal Codice rurale francese dall'articolo L. 642-1 all'articolo L. 642-4. In virtù di tali norme, è possibile prevedere nel disciplinare di produzione delle obbligazioni dichiarative nonché imporre la tenuta di un registro per tutti gli operatori che intervengono dalla fase di produzione all'condizionamento dei prodotti<sup>10</sup>. Gli organismi di controllo devono elaborare ed allegare ad ogni disciplinare di produzione un piano di controllo o d'ispezione. Questi organismi sono tanto degli organismi certificatori che degli organismi di controllo ed espletano le operazioni di controllo presso gli operatori sulla base dell'anzidetto piano di controllo o d'ispezione<sup>11</sup>. La definizione di operatore fornita dal Codice è molto ampia, tanto da potervi comprendere tutti coloro che compiono delle attività di produzione finanche a coloro che elaborano il prodotto finito. Ciò permetterebbe dunque di procedere al controllo di soggetti anche solo incaricati di effettuare il condizionamento del prodotto. Infine, gli operatori sono obbligati ad aderire ad un ODG in previsione della loro abilitazione, nel rispetto del piano di controllo o d'ispezione approvato dall'INAO.

### III) L'organizzazione del controllo delle AOP/IGP a livello nazionale

La struttura organizzativa si fonda sulla collaborazione tra tre entità, di cui è necessario enunciare i rispettivi ruoli: si tratta dell'INAO (A), degli organismi di difesa e di gestione (B) e degli organismi di controllo e di ispezione (C).

---

<sup>10</sup> C. rur., articolo L. 642-2.

<sup>11</sup> C. rur., articolo L. 642-3.

## A) L'INAO ed il ricorso contro le sue decisioni

In Francia i consorzi viticoli spariscono dall'organizzazione delle appellazioni d'origine ma l'INAO resta saldo al suo posto<sup>12</sup> e sebbene il suo nome sia stato sostituito con quello di Istituto Nazionale dell'Origine e della Qualità<sup>13</sup>, esso conserva lo stesso la sigla INAO. In realtà i consorzi non sono mai scomparsi dacché gli ODG sono in buona sostanza dei consorzi che hanno ottenuto tale titolo. Il cambiamento del nome dell'INAO è dovuto all'allargamento delle sue missioni dacché l'ente è ormai impegnato nella gestione dell'insieme dei segni d'identificazione dell'origine e della qualità<sup>14</sup>. Quanto alle AOP ed alle IGP viticole, l'INAO conserva le sue attribuzioni fondamentali poiché è tenuto a proporre allo Stato il riconoscimento dei prodotti suscettibili di beneficiare di tali segni, deve altresì contribuire alla difesa ed alla promozione degli stessi nonché fornire un giudizio su tutte le questioni relative alla materia. Purtroppo, le competenze dell'INAO differiscono rispetto alla precedente organizzazione quanto alla definizione delle condizioni di produzione ed al controllo delle stesse. Difatti sono adesso gli ODG ad essere competenti per la redazione dei disciplinari di produzione, controllati dall'INAO e di cui quest'ultimo ne propone l'omologazione. In altri termini, non è più l'INAO che si occupa di redigere i disciplinari di produzione. I disciplinari di produzione, che stabiliscono le condizioni di produzione dei vini che possono beneficiare di un'AOP o di un'IGP, erano prima redatti dall'INAO sotto forma di decreto. Relativamente al controllo di questi disciplinari di produzione, all'INAO resta il compito di fissare i principi generali del controllo e d'approvare i piani di controllo o d'ispezione nonché di approvare gli organismi di controllo tramite apposita valutazione. In parole povere, l'INAO deve assicurarsi della buona esecuzione del controllo (eseguito dagli OC) sul rispetto del disciplinare di produzione, infliggendo eventualmente delle sanzioni in caso di irregolarità<sup>15</sup>.

Quanto alle decisioni prese dall'INAO, aventi natura amministrativa, esse possono essere contestate in via giurisdizionale tramite ricorso inoltrato alla giurisdizione amministrativa francese. Gli organismi certificatori o d'ispezione controllano e constatano il mancato rispetto delle obbligazioni derivanti dal disciplinare di produzione, l'INAO infligge la sanzione corrispondente. La giurisdizione amministrativa esegue un controllo sulla legalità esterna, cioè sul rispetto delle regole della procedura di approvazione<sup>16</sup>. La legalità interna, che riguarda l'esame analitico ed

---

<sup>12</sup> J.-M. BAHANS, M. MENJUCQ, *Droit de la vigne et du vin*, cit. p. 135.

<sup>13</sup> C. rur., articolo L. 642-5. Prima della riforma, l'ente si chiamava Istituto Nazionale delle Appellazioni d'Origine.

<sup>14</sup> C. rur., articolo L.640-2. L'INAO gestisce oramai il riconoscimento dei segni indicatori della qualità legata alla tradizione (come le STG), dei segni indicatori della qualità legata all'origine (come, per l'appunto, le AOC, le AOP e le IGP), dei segni e delle sigle legati ad una qualità superiore (come la menzione "Label Rouge"), dei segni e delle sigle legati ad una qualità rispettosa dell'ambiente (come la menzione AB) e di altre menzioni minori.

<sup>15</sup> C. rur., articolo L.642-5.

<sup>16</sup> Consiglio di Stato francese, 28 luglio 2000, questione n° 196323, in *Dalloz*, 2000, inf. Rap. p. 246; altresì in *RTD*



organolettico, può essere altresì sottoposta al vaglio della giurisdizione amministrativa, la quale potrebbe annullare questi esami in caso di valutazione dell'INAO manifestamente inficiata da errore<sup>17</sup>. Il giudice amministrativo dovrà in tal caso ordinare delle indagini peritali aventi ad oggetto le qualità intrinseche del vino<sup>18</sup>, le quali non potranno colpire direttamente la decisione dell'INAO; difatti, il giudice non può sostituire la propria decisione a quella dell'INAO ma può solo intimare a quest'ultimo di rinnovare l'esame, fissando all'occorrenza degli interessi di mora<sup>19</sup>.

### *B) Gli organismi di difesa e di gestione*

Gli ODG sono stati introdotti dall'ordinanza del 7 dicembre 2006. Si sostituiscono agli ormai dismessi consorzi viticoli di difesa delle AOC ed ai raggruppamenti sulla qualità dei marchi di garanzia. Quanto ai principi di base, gli ODG sono organi rappresentativi, caratterizzati dalla trasparenza e dalla democraticità del loro funzionamento organizzativo. Un ODG può occuparsi di un solo ed unico segno identificativo della qualità legata all'origine (AOP, IGP) ed oggi giorno esistono circa 450 ODG che interloquiscono con l'INAO. Quanto alle competenze, la legge conferisce quattro tipologie di missioni agli ODG. Innanzitutto, per quanto concerne il disciplinare di produzione delle aree d'appellazione AOP/IGP, essi ne elaborano il progetto, contribuiscono alla sua applicazione da parte degli operatori e partecipano all'implementazione dei piani di controllo o d'ispezione. Inoltre, essi mantengono aggiornata la lista degli operatori e la comunicano periodicamente all'organismo di controllo ed all'INAO. Gli ODG partecipano altresì alle azioni di difesa e di protezione del nome del prodotto e del *terroir*. Inoltre partecipano con ogni mezzo di cui dispongano alla valorizzazione del prodotto ed all'apprendimento dei dati statistici di settore. Infine, gli ODG attuano le decisioni del comitato nazionale dell'INAO che li riguardano.

Quanto alle attività di controllo, conviene precisare le diverse competenze degli ODG. Sull'identificazione degli operatori, questi ultimi hanno l'obbligo di depositare presso l'ODG di riferimento una dichiarazione di riconoscimento in vista della loro abilitazione all'uso dei marchi di qualità. Tale dichiarazione è realizzata nel rispetto delle modalità stabilite dal direttore dell'INAO e prevede l'indicazione delle generalità del richiedente, di una descrizione degli strumenti di produzione nonché degli impegni sottoscritti dal richiedente, che consistono principalmente nell'impegno a rispettare le condizioni di produzione stabilite nel disciplinare di produzione, ad effettuare degli autocontrolli, a consentire i controlli previsti dal piano di controllo e d'ispezione, a

---

Com. 2001, p. 71, osservazioni di G. ORSONI.

<sup>17</sup> CA Nancy, 16 giugno 2004, n° 92NC00 880, Meyer, JurisData n° 1994-049464.

<sup>18</sup> Consiglio di Stato francese, 12 febbraio 1998, questione n° 88957, JurisData n° 1998-605137.

<sup>19</sup> M. MENJUCQ, J.-P. RUFFIE, *Les recours contre les décisions de l'INAO en matière d'agrément des AOC*, in *RD rur.*, 2006, giugno – luglio, p.12.

sostenere le spese conseguenti ai detti controlli. Gli operatori richiedenti sono altresì tenuti alla comunicazione agli ODG della dichiarazione di vendemmia e di produzione, in conformità a quanto previsto dal diritto dell'Unione Europea<sup>20</sup>.

Quanto ai piani di controllo, ormai spetta all'organismo di controllo di elaborarli in concertazione con gli ODG<sup>21</sup>. In questo senso, l'ODG è responsabile dei controlli interni laddove i controlli esterni sono confidati agli organismi di controllo<sup>22</sup>.

Infine, gli operatori devono comunicare all'ODG competente gli eventuali declassamenti dei vini beneficianti d'una appellazione d'origine, secondo le modalità previste nel disciplinare di produzione e nel piano di controllo o d'ispezione<sup>23</sup>. Bisogna precisare che gli ODG e gli organismi di controllo possono essere autorizzati all'accesso alle banche dati informatiche dello schedario viticolo comunitario, laddove ciò sia ritenuto necessario all'esercizio delle loro funzioni di controllo<sup>24</sup>.

### *C) Gli organismi di controllo e d'ispezione*

Com'è già stato evocato in precedenza, il controllo del disciplinare di produzione è stabilito sulla base di un piano di controllo o d'ispezione, approvato dall'INAO ed elaborato da un organismo di controllo in concertazione con l'ODG di riferimento. Questo piano sottolinea l'obbligo d'autocontrollo degli operatori, i controlli interni realizzati sotto la responsabilità dell'ODG ed infine i controlli esterni operati dall'organismo di controllo. Questo piano è pubblicato sul sito internet dell'INAO in seguito alla sua approvazione.

Il controllo esterno è dunque affidato ad un organismo terzo capace di offrire delle garanzie di competenza, d'imparzialità e d'indipendenza. Questi organismi sono di regola degli organismi certificatori, tuttavia l'ODG potrebbe conferire il controllo esterno a degli organismi d'ispezione il cui regime d'accreditamento è più elastico<sup>25</sup>. Il diverso tenore del regime d'accreditamento si traduce in una differenza di poteri tra gli organismi certificatori e gli organismi d'ispezione. Difatti, i primi hanno la facoltà di sanzionare direttamente il mancato rispetto del disciplinare di produzione

---

<sup>20</sup> Rispettivamente ai sensi degli articoli 8 (« I produttori di uva presentano ogni anno alle autorità competenti degli Stati membri una dichiarazione di vendemmia, presso l'unità amministrativa prevista, comprendente almeno i dati riportati nell'allegato II ed eventualmente nell'allegato III ») e 9 («Le persone fisiche o giuridiche, o le associazioni di dette persone, incluse le cantine cooperative di vinificazione, che con la vendemmia della campagna in corso hanno prodotto vino e/o mosto, presentano ogni anno alle autorità competenti designate dagli Stati membri una dichiarazione di produzione recante almeno le indicazioni di cui all'allegato IV.») del Regolamento (CE) N° 436/2009 della Commissione del 26 maggio 2009.

<sup>21</sup> C. rur., articoli L. 642-29 e 642-32.

<sup>22</sup> C. rur., articolo R. 642-39.

<sup>23</sup> C. rur., articolo D. 644-8.

<sup>24</sup> C. rur., articolo L. 644-9-1.

<sup>25</sup> C. rur., articolo L. 642-27 e seguenti, nonché articolo R. 642-37 e seguenti.

laddove i secondi possono solo limitarsi a constatare la violazione, lasciando all'INAO l'onere d'infliggere la sanzione. Gli organismi di controllo realizzano a tale scopo dei controlli aleatori durante la fase di commercializzazione del prodotto. E detti organismi devono essere sistematicamente informati qualora il prodotto faccia l'oggetto di una transazione commerciale o sia messo sul mercato senza essere stato condizionato, ovvero quando venga sottoposto alle operazioni di condizionamento<sup>26</sup>. È bene sottolineare che incombe agli operatori l'obbligo sistematico di conservare, almeno fino alla ricezione degli esiti del controllo, la documentazione ed i campioni adoperati<sup>27</sup>.

Quanto agli esami analitici ed organolettici, le regole di diritto europeo coabitano con le norme di diritto interno. Ad esempio, l'articolo 25 del Regolamento (CE) N° 607/2009 prevede che gli esami debbano compiersi su dei campioni anonimi con l'obiettivo di verificare se il prodotto corrisponde alle caratteristiche ed alle qualità descritte nel disciplinare di produzione dell'AOP/IGP. A livello nazionale, è l'articolo D. 644-7 del Codice rurale francese che fissa l'oggetto di questi controlli, mentre l'articolo L. 642-27 dello stesso codice precisa che unicamente i laboratori che abbiano ottenuto l'abilitazione dall'INAO possono procedere agli esami analitici. L'esame organolettico è invece effettuato da una commissione, fermo restando che il piano di controllo definisce le modalità di designazione nonché di funzionamento di detta commissione<sup>28</sup>. Indipendentemente dalla tipologia di controllo, bisogna tener presente che le spese necessarie per l'espletamento del controllo del disciplinare di produzione sono sempre a carico degli operatori<sup>29</sup>.

Quanto alle sanzioni inflitte dagli organismi certificatori, la Corte di cassazione francese ha stabilito che esse non costituiscono necessariamente una sanzione disciplinare quanto piuttosto un'accertamento giudiziale dell'inadempimento delle obbligazioni contrattuali del produttore in virtù del mancato rispetto del disciplinare di produzione<sup>30</sup>. Pertanto, in queste ipotesi, la giurisdizione civile è da ritenersi competente.

#### IV) Conclusioni

La ricchezza della regolamentazione viticola comunitaria la distingue dalle altre regolamentazioni d'OCM<sup>31</sup>, provocando, come si è visto, delle significative modifiche a livello statale. Ciò offre

---

<sup>26</sup> C. rur., articoli L. 642-27, R. 642-39, D. 644-2, D. 644-6, D. 644-7 e D. 644-36.

<sup>27</sup> C. rur., articoli D. 644-2 e D. 644-36.

<sup>28</sup> C. rur., articolo R.642-39.

<sup>29</sup> C. rur., articolo L.642-27.

<sup>30</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 21 febbraio 1995, JurisData n° 1995-000346.

<sup>31</sup> Commissione Europea, Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, Documento di lavoro – vino, febbraio 2006, p. 65.

certamente l'occasione di pronunciarsi sull'efficacia o meno della politica di qualità<sup>32</sup> che l'UE ha rilanciato con le ultime riforme della OCM-vino, tanto sotto i profili del diritto comunitario che di diritto interno. Ne deriva che è possibile mettere in risalto alcuni aspetti controversi delle fasi di controllo delle AOP e delle IGP, in particolar modo circa l'equilibrio tra il ruolo delle istituzioni comunitarie e quello degli Stati membri (A) e la portata del triumvirato INAO – ODG – OC che è stato poc' anzi analizzato (B).

#### *A) Una communitarizzazione rinforzata dei controlli?*

Il regolamento precedentemente in vigore (Regolamento (CE) N° 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999) prevedeva dei criteri puntigliosi per l'accesso dei vini alla menzione di VQPRD, ma non poteva in alcun modo ridurre la dimensione soggettiva dell'apprezzamento del vino operato dalle autorità nazionali, in passato competenti. Questa soggettività conferiva pertanto un potere discrezionale piuttosto elevato agli Stati membri che volessero attribuire alla loro produzione nazionale un'appellazione prestigiosa, riducendo per converso l'influenza dell'OCM<sup>33</sup>. Il meccanismo di controllo era più debole, spesso comportando l'attribuzione di qualifiche abusive e causando dunque una proliferazione delle appellazioni d'origine in Europa.

Il Regolamento (CE) N° 479/2008 perviene ad un rinforzo del ruolo delle istituzioni comunitarie nella procedura di controllo preliminare alla concessione delle AOP e delle IGP, con la conseguenza di aver conferito alla Commissione Europea dei poteri molto prominenti, riducendo il ruolo delle autorità nazionali degli Stati membri. Si premette che esiste una duplice fase di controllo delle domande di registrazione delle AOP e delle IGP: un primo controllo è esercitato dagli Stati membri, un secondo controllo è successivamente esercitato dalla Commissione Europea. Tuttavia la procedura preliminare operata a livello nazionale è criticabile in quanto essa deve fondarsi esclusivamente su dei criteri di diritto europeo (e non su dei criteri nazionali) riguardanti non soltanto la legislazione viticola ma anche quella generale del diritto dell'UE. Gli Stati membri sono altresì assoggettati ad un'obbligazione di pubblicità particolarmente incisiva.<sup>34</sup> Inoltre bisogna ricordare che la competenza degli Stati in materia non è esclusiva, dacché la Commissione Europea, intervenendo nella seconda fase di controllo, ha sempre l'ultima parola sull'accettazione od il

---

<sup>32</sup> Parmi les fondements de la réglementation communautaire en matière vitivinicole, on a toujours attribué au concept de qualité un rôle crucial. En effet, comme la production vitivinicole constitue un élément important du revenu agricole, l'organisation commune qui en dérive doit tendre à une stabilisation des marchés et des prix par une adaptation des ressources aux besoins. Cette adaptation est, notamment, fondée sur une politique de qualité.

<sup>33</sup> F. BARQUE, *Le droit communautaire des appellations d'origine et indications géographiques en matière vinicole*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, v. 45, n. 4, octobre-décembre, p. 751.

<sup>34</sup> Infatti, la procedura nazionale deve prevedere un periodo di almeno due mesi (a decorrere dalla data di pubblicazione) durante la quale chiunque vanti un interesse legittimo – che sia domiciliato o residente sul territorio dello Stato in questione – può formulare la propria opposizione alla procedura di registrazione.

rigetto della domanda. Si tratta perciò di un controllo decentralizzato, nel quale gli Stati membri rivestono solo un ruolo di filtro, quasi alla stregua di un'istituzione europea.

Questa critica merita nondimeno di essere attenuata. In prima battuta, la rigida procedura di controllo fa da calmiera alle domande di registrazione delle AOP e delle IGP, il che non è affatto negativo per il sistema delle appellazioni d'origine (in ragione degli eccessi osservati all'epoca della precedente OCM-vino)<sup>35</sup>. Senza dire che i poteri conferiti alla Commissione vanno relativizzati per due ragioni: da un lato, la seconda fase di controllo ha oramai acquisito una valenza puramente formale; dall'altro, la Commissione Europea è assistita da comitati specializzati nella materia (comitati introdotti dalla procedura di "comitologia"), dotati di competenze tecniche e la cui organizzazione assicura una rappresentanza di ogni Stato membro.

Quanto al primo punto evocato, è vero che il considerando n. 29 del regolamento del 2008 prevede che « la Commissione dovrebbe [...] esaminare tali decisioni per verificare se le domande soddisfano le condizioni stabilite dal presente regolamento, garantendo un'impostazione uniforme fra gli Stati membri »<sup>36</sup>, ma nelle vie di fatto la Commissione dovrebbe procedere ad un « mero controllo formale »<sup>37</sup>, condotto per verificare che i documenti richiesti siano stati allegati alla domanda ed in generale che l'apprezzamento emesso dalle autorità nazionali non sia viziato da errore manifesto. Se la Commissione dovesse davvero procedere ad un esame approfondito delle domande, sarebbe rapidamente sommersa da un'insostenibile mole di lavoro: ciò richiederebbe, infatti, delle conoscenze dettagliate di elementi specifici dello Stato membro interessato, elementi che le autorità nazionali competenti possono reperire più facilmente di quanto non possa fare la Commissione ai fini del controllo. In definitiva, la Commissione oggi si limita all'esecuzione di un controllo formale e succinto, avente quasi la portata di una semplice ratifica<sup>38</sup>.

Quanto al secondo punto evocato, la partecipazione degli Stati membri è parimenti sostenuta dal ricorso alla procedura di "comitologia". Ciò si declina sotto forma d'intervento di un comitato di regolamentazione, presieduto da un funzionario della Commissione ma composto da rappresentanti degli Stati<sup>39</sup>, che si concretizza in molteplici situazioni d'importanza essenziale per il riconoscimento di una AOP o di una IGP, in particolare in caso di rifiuto della domanda di registrazione da parte della Commissione<sup>40</sup>. In altri termini, ciò garantisce un significativo controllo

---

<sup>35</sup> Inoltre ciò risponde perfettamente all'idea d'armonizzazione della legislazione europea vitivinicola, diretta alla protezione ponderata dell'appellazione d'origine.

<sup>36</sup> È interessante notare come nel testo francese del regolamento europeo si precisi che l'esame della Commissione debba essere "approfondito", elemento che manca nella formulazione. Tale considerando si conforma all'articolo 12, paragrafo 3, del Regolamento (CE) N° 607/2009: « La Commissione adotta una decisione di rigetto della denominazione di origine o dell'indicazione geografica in base ai documenti e alle informazioni di cui dispone [...] ».

<sup>37</sup> CJCE, 6 décembre 2001, *Kühne*, in *Raccolta* p. 9517.

<sup>38</sup> J. ROUX, *Droit général de l'Union Européenne*, Paris, 2006, p. 83 – 84.

<sup>39</sup> F. BARQUE, *Le droit communautaire des appellations d'origine*, op. cit., p. 757 – 758.

<sup>40</sup> Ovvero quando questa desidera revocare la protezione accordata alle denominazioni di vini riconosciuti ai sensi del

sui poteri esecutivi della Commissione, dato che questi comitati possono manifestare le loro opinioni ed all'occorrenza inquadrare – se non addirittura controllare – l'esercizio svolto dalla Commissione<sup>41</sup>. Nonostante tutto, ai comitati non è attribuito il diritto di veto, sicchè in caso di maggioranza di segno opposto l'istanza del comitato perde d'efficacia, senza dire che a più riprese le modalità d'applicazione della procedura di comitologia sono state tacciate di nebulosità<sup>42</sup>.

### *B) Un movimento di privatizzazione nella riforma interna dei controlli?*

Sin da quando è stata creata dal legislatore francese nel 1935, la filiera dell'appellazione d'origine controllata funzionava grazie alla cooperazione tra i consorzi viticoli di difesa e l'INAO. Tuttavia, in questa struttura bicefala era senza dubbio l'INAO ad occupare un ruolo di primordine: i consorzi avevano certamente l'iniziativa per il riconoscimento delle aree delimitate e protette dei vini d'AOC, ma era l'INAO che fungeva da direttore d'orchestra, definendo il progetto di decreto inoltrato poi per l'omologazione (automatica) del Ministro dell'Agricoltura.

Si è visto che a far data dal 2006 questo “duo” ha ceduto lo spazio ad un “trio”, ove le competenze dell'INAO coabitano con quelle degli ODG e degli organismi di controllo. Il carattere fondamentale di questa nuova struttura è la visibile privatizzazione del sistema, a sfavore delle competenze dello Stato nel funzionamento della filiera vitivinicola nazionale<sup>43</sup>. Ciò è dimostrato dalla riduzione del ruolo svolto dall'autorità pubblica (l'INAO), ruolo che è stato trasferito a degli organismi privati (organismi di controllo).

Se in precedenza ci si interrogava sulla natura giuridica singolare dell'AOC, ritenendola talora un'istituzione *sui generis* di diritto pubblico, qui il nuovo sistema di controllo sembra instaurare un triplice ordine di matrice privatistica: l'autocontrollo del produttore, il controllo dell'ODG e quello dell'organismo di controllo. In altre parole, l'INAO può appena controllare l'operato degli stessi controllori, dacché è tenuto a pronunciarsi sull'approvazione e sul funzionamento degli organismi di controllo, ma questo non ha nulla a che fare con il controllo che quest'organismo espletava in passato. Se questo non costituisce un elemento criticabile, sono le sue conseguenze che appaiono piuttosto controverse.

Il controllo delle AOP e delle IGP si è apparentemente intensificato a causa della moltiplicazione

---

Regolamento (CE) N° 1493/1999.

<sup>41</sup> D. DENIS, *Appellations d'origine et indications de provenance*, Paris, 1995, p. 35 – 36.

<sup>42</sup> Attualmente, si contano oltre mille e duecento comitati di rappresentanti che lavorano presso l'UE, il che spinge ad una riflessione: sebbene siano in gran numero, normalmente non si conosce l'identità dei componenti dei comitati, né le loro qualifiche ovvero le loro attività di specializzazione, i loro progetti in corso o quelli futuri, etc. inoltre, essi hanno il diritto di rimanere in carica indipendentemente dagli eventuali cambi di governo o dei colori politici dominanti nel loro paese.

<sup>43</sup> A. VIALARD, *Rétrospective d'actualité dans le droit vitivinicole 2008 – 2009*, in J.-F.- TRINQUECOSTE, *Le vin et ses marchés – Annales 2009*, Cenon, 2009, p. 22.

delle fasi attraverso le quali esso è esercitato, ma di fatto è l'esatto contrario. Infatti, il controllo sistematico, predicato nella procedura anteriore alla riforma, è stato abbandonato per un sistema fondato normalmente sui controlli aleatori<sup>44</sup>. Sarebbe a dire che se il controllo è più intenso, comunque esso è meno frequente, il che può lasciare delle opportunità a coloro che desiderano beneficiare di menzioni per prodotti che non sono esattamente conformi alla legge: ciò giustifica le critiche al trasferimento delle competenze pubbliche dell'INAO agli organismi privati certificatori e d'ispezione.

Bisogna infine menzionare un'ultima gaffe del sistema messo a punto con l'ordinanza del 2006, che concerne la sostituzione degli storici consorzi viticoli di difesa<sup>45</sup> con gli attuali ODG, ovverosia gli organismi di difesa e di gestione. Se le competenze dei primi sono state essenzialmente trasferite ai secondi, c'è un aspetto della riforma che li distingue a livello strutturale. Tutti coloro che comunicano una dichiarazione di vendemmia nell'area d'appellazione d'origine devono obbligatoriamente aderire ad un ODG, fermo restando che non può esserci più di un solo ODG per ogni appellazione. Questo significa che ciascun viticoltore che benefici di una AOC deve necessariamente partecipare alla vita sindacale della sua appellazione d'appartenenza<sup>46</sup>, il che lascia temere che la libertà d'adesione – alla quale si ispira il diritto sindacale – sia stata messa seriamente in discussione.

---

<sup>44</sup> È nondimeno vero che il controllo sistematico era praticato solamente in teoria ma molto raramente nei fatti.

<sup>45</sup> Che vennero creati a partire dal 1884 per difendere gli interessi delle zone d'appellazione d'origine. È stata infatti una legge del 21 marzo 1884 che ha permesso all'area d'appellazione Saint-Emilion, in regione bordelese, di diventare il primo consorzio viticolo della storia di Francia.

<sup>46</sup> A. VIALARD, *Rétrospective d'actualité dans le droit vitivinicole 2008 – 2009*, in J.-F.- TRINQUECOSTE, *Le vin et ses marchés – Annales 2009*, Cenon, 2009, p. 23.