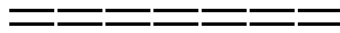


U . G . I . V . I .

Unione Giuristi della Vite e del Vino

**LA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA
VISTA DAI GIURISTI DEL VINO**



**E' possibile una vera semplificazione
nel sistema legislativo vitivinicolo ?**

*Avv. Pietro Caviglia
Presidente UGIVI*

Vinitaly – Verona, Seminario UGIVI - 7 aprile 2013

1. - Il processo d'integrazione europea ha prodotto un graduale ed incessante slittamento di poteri legislativi dagli stati alla Comunità coinvolgendo sempre più numerosi settori con regolamenti e direttive. Il carattere dettagliato delle norme e il susseguirsi a breve distanza di tempo di atti modificativi di disposizioni precedenti, hanno determinato una vera giungla legislativa nella quale è facile smarrirsi. Il fenomeno è da tempo percepito non solo dai cittadini europei, ma anche dagli organi dell'Unione che si sono imposti di avviare un programma di semplificazione legislativa che percorra due linee: in primo luogo applicando il principio di sussidiarietà (principio affermato a chiare lettere nel trattato istitutivo in base al quale la Comunità interviene soltanto se gli obiettivi non possono essere raggiunti dagli stati membri) e in secondo luogo estendendo lo strumento della codificazione migliorando nel contempo la qualità redazionale delle norme. Tuttavia il problema non potrà mai trovare soluzione se non attraverso un contenimento della produzione normativa.

La situazione del settore vitivinicolo è sotto gli occhi di tutti. Una mostruosa ragnatela di norme, molte delle quali inutili, si sono stratificate nel tempo e richiedono un intervento di semplificazione. Oggi il settore è disciplinato, in modo diretto o indiretto, da circa 200 regolamenti comunitari, alcuni dei quali contengono allegati con minuziose disposizioni (veri e propri regolamenti nei regolamenti), da 350 leggi e decreti nazionali, e da oltre 400 circolari e note esplicative emanate dalla pubblica amministrazione. Il problema della semplificazione è dunque una priorità. Tuttavia quando si parla di semplificazione è necessario chiarire anzitutto il concetto per non incorrere in alcune situazioni paradossali dove in qualche regolamento della Commissione si legge nei "consideranda" che l'intervento normativo è dettato dalla necessità di semplificare, ma poi il risultato finale è una ulteriore complicazione nella vita delle aziende.

Il problema della semplificazione non è nuovo. Si è posto in ogni epoca storica quando il sistema diventa complesso e frammentato per cui si interviene con la codificazione. Ma non è solo la quantità che preoccupa i giuristi, ma anche la qualità della norma.

Gaetano Filangeri (giurista e pensatore napoletano) nella sua monumentale opera del 1780 "La scienza della legislazione" (sette volumi improntati al razionalismo illuministico), non solo insisteva sulla necessità della codificazione per evitare la frammentazione, ma attribuiva importanza anche alla *qualità della legge* che deve realizzare la logica della ragione.

Il settore vitivinicolo, più di ogni altro, è esposto, sia all'inondazione di minuziose disposizioni, molte delle quali non si giustificano dal punto di vista razionale, sia all'involutione lessicale delle stesse, probabilmente per l'eccessivo tecnicismo, per cui la semplificazione non è solo un problema di ridurre la quantità delle norme, ma anche di redazione del testo in modo formalmente ineccepibile, al fine di migliorare, in senso formale e sostanziale, il prodotto normativo.

Il problema non è avvertito solo dal settore vitivinicolo perché da tempo in Italia si parla di "legistica" cioè della disciplina che riguarda la redazione di tutti i tipi di regole scritte che emanano

direttamente o indirettamente da un organo dello Stato, che studia l'attività di produzione normativa definendo le tecniche adatte alla gestione di tale produzione determinandone modalità di elaborazione, redazione e applicazione delle norme stesse.

Si tratta di una scienza delle tecniche legislative e del loro uso appropriato e, in senso più ampio, di scienza della progettazione legislativa che riguarda, sia l'aspetto formale che sostanziale.

L'Ocse nel 1995 ha raccomandato agli stati aderenti, ma anche agli organi legiferanti della Comunità, di attenersi ad una serie di principi e criteri comuni per la qualità dei sistemi normativi. Il richiamo è stato ripreso dalla dichiarazione 39 allegata al trattato di Amsterdam (1997) nella quale vengono stabiliti alcuni principi in materia di qualità redazionale della normativa comunitaria tra le quali l'invito alla codificazione della normativa vigente. Ciò perché da tempo viene avvertita la necessità di porre un argine alla proliferazione e frammentazione dei testi legislativi e regolamentari specie di quelli di origine tecnica.

2. - Per quanto riguarda i prodotti agricoli che fanno parte dell'organizzazione comune del mercato, sino a pochi anni fa esistevano ben 21 regolamenti di base per ogni singolo prodotto disciplinato, i quali a loro volta proliferavano norme applicative comunitarie e nazionali. Una semplificazione è stata operata facendo confluire in un unico regolamento i prodotti rientranti nella organizzazione mercato, ma nell'ottica di facilitare l'applicazione degli strumenti di politica agricola e non certo per rendere meno complicata la vita delle aziende. Infatti ben poco è cambiato dal punto di vista sostanziale e niente è stato disboscato dalla immensa mole di disposizioni che disciplinavano il settore vitivinicolo. Anzi si è dato vita ad una curiosa codificazione dove perfino la numerazione è divenuta un vero e proprio scioglilingua (articolo 118 quinvicies, articolo 118 septvicies, articolo 118 novovicies). L'operazione di accorpamento avrebbe dovuto suggerire quanto meno l'opportunità di una completa ricodificazione risistemando l'intera materia con una parte generale e sezioni dedicate ai singoli prodotti adottando una numerazione meno ardua. Infatti quella romana può essere tollerata per pochissimi articoli, ma se viene prolungata produce un disturbo lessicale tale da rendere ancora più ostica la materia trattata. Basterebbe a tale riguardo ricorrere alla barratura di sottonumerazione. Ma anche quando si vuol procedere alla individuazione degli istituti giuridici non è facile orientarsi. Si è costretti a vere e proprie acrobazie solo per ricucire un determinato contesto logico-giuridico. Nei regolamenti applicativi oggi vigenti della Commissione, ad esempio, si fa sovente riferimento al reg. 479/08 che non esiste più in quanto le sue norme sono state riversate nel regolamento dell'ocm unica n. 1234/07. E quindi per collegarsi alla norma di rimando si è costretti ogni volta a consultare le tavole di concordanza e così anche per i numerosi allegati che ormai sono divenuti dei regolamenti mimetizzati.

3. - Il fenomeno della proliferazione normativa nel settore vitivinicolo in larga parte è dovuto all'intervento degli organi legiferanti dell'Unione europea, specie da parte della Commissione, che incessantemente producono norme dettagliatissime per regolamentare le più minute fattispecie: da come deve indicarsi il nome dell'imbottigliatore sulla etichetta, alla frase esatta da riportare sul documento di accompagnamento per attestare una Dop o Igp, da come devono tenersi i registri di carico e scarico, all'altezza dei caratteri per alcune indicazioni. E che dire dei numerosi registri che uno stabilimento vitivinicolo è costretto a tenere? Se queste fossero le regole, nulla avremmo da obiettare, ma il fatto è che subito dopo le regole vi sono le eccezioni e sono disseminate a migliaia. Basta scorrere l'articolato per imbattersi nell'avverbio "tuttavia" che molto spesso sottende dei veri e propri regolamenti in deroga. Si tratta a volta di un vero e proprio gusto del dettaglio. Si veda, ad esempio quando si vuole dettare la frase esatta che deve essere indicata, per poi subito dopo consentire una maggiore libertà con la frase "o altre similari", tradendo in tal modo inutilità della prescrizione stessa, lasciando altresì all'interprete il compito di decifrare cosa sia simile e cosa dissimile con tutte le incertezze del caso. Il gusto del dettaglio, del quale troppo spesso sfuggono le motivazioni, genera una ipertrofia del sistema normativo con gravi difficoltà di orientamento anche perché non si rispetta il criterio della completezza della norma. E cioè la regolamentazione di una determinata fattispecie non si esaurisce nella formulazione della regola, ma si trova articolata e

completata in vari regolamenti con continui rimandi con conseguente ulteriore frammentarietà di tutto il sistema. Anche perché la norma vitivinicola è interessata da tre livelli di competenze. Il Consiglio dell'Ue, che insieme al Parlamento legifera traducendo in norme giuridiche (che dovrebbero essere di carattere generale ed invece indugiano in dettagli che potrebbero trovare posto tra le norme applicative emanate dalla Commissione), i principi della Pac elaborati in sede politica. La Commissione, alla quale è affidata la gestione del mercato e la esecuzione dei regolamenti, genera ulteriori e dettagliatissime norme per disciplinare istituti giuridici ponendo anche le deroghe necessarie per garantire la salvaguardia di situazioni che non potrebbero assoggettarsi alla regola generale, e infine lo Stato nazionale, al quale da una parte spetta l'obbligo di rendere operativo sul proprio territorio il diritto comunitario, e dall'altra, su delega della Commissione, è tenuto a completare talune fattispecie secondo la particolare situazione esistente (vedi denominazioni di origine, indicazioni geografiche, menzioni tradizionali, ecc.), e infine regolamentare aspetti non interessati dalla disciplina comunitaria, ma diretti a reprimere le frodi, (vedi legge 82/2006).

L'intricata ragnatela di norme rende la vita difficile a quanti sono chiamati ad applicare le molteplici disposizioni ed è facile disperdersi anche per i più esperti interpreti.

In un recente dibattito televisivo, Sergio Rizzo, noto giornalista d'inchiesta del Corriere della Sera, riferiva che nella Finanziaria del 2007 (il solo articolo 1 era costituito da ben 403 commi) era stato inserito nella pieghe del testo, non si è mai saputo da parte di chi, un emendamento che concedeva un condono per i reati contro la pubblica amministrazione. La notizia suscitò l'indignazione di numerosi parlamentari, e il presidente del consiglio di allora ordinò di togliere tale emendamento. Ebbene, l'emendamento non venne trovato e siccome si era certi che in qualche parte era stato inserito, immediatamente dopo la pubblicazione del testo della finanziaria, venne approvato un decreto legge per l'abrogazione dell'emendamento dovunque si trovasse per scongiurare il pericolo che ad un certo momento venisse ripescato dagli interessati da qualche anfratto di comma.

Nel settore vitivinicolo ci siano quasi. Per trovare una specifica regola è necessario consultare norme disperse in vari regolamenti ciascuno dei quali composti di innumerevoli commi, lettere, alinee con continui rimandi ad altre disposizioni sempre più intricate. Si veda, ad esempio, l'art. 56 del reg. della Commissione n. 607/09. Vi sono serie di dettagli sulle indicazioni obbligatorie che devono figurare sulle etichette e sulle modalità con le quali devono essere esattamente riportate. Tra queste ci si imbatte in una deroga strana. Il comune dove è stato imbottigliato il prodotto, da indicare obbligatoriamente per tutti i mortali, può essere omesso se l'imbottigliamento avviene nel comune confinante a quello dove è posta la sede sociale. Ci si chiede a questo punto a quale criterio razionale risponda tale deroga dal momento che il luogo dell'imbottigliamento riveste una enorme importanza per gli organi di controllo e per il consumatore. Potremmo continuare a citare una miriade di casi che si trovano disseminati nella normativa, specie in materia di spumanti, ma ci preme sottolineare qui gli aspetti che più incidono nella vita delle aziende del settore.

Recentemente è stato emanato dalla Commissione il reg. 314/12 che all'allegato IX bis detta le frasi da riportare sui documenti che scortano i vini Dop: Il presente documento vale quale attestato di denominazione di origine protetta n.....del registro E-Baccus. Inoltre sempre per i vini a Dop devono essere riportati i dati identificativi della certificazione e il nome e l'indirizzo elettronico dell'organismo di controllo. Una frase consimile è dettata per i vini a Igp, altra per la indicazione dell'annata e infine per l'attestazione del vitigno per i vini varietali. Qui si è perduta l'occasione di dimostrare, con fatti concreti, di voler seguire la linea della semplificazione riformulando l'intero modello del documento. Infatti, gli spazi sul modello di accompagnamento attuale sono limitati ed è assai problematico per gli operatori rispettare i nuovi obblighi. Ed è abbastanza singolare che nei "consideranda" del regolamento in questione si legge testualmente: "E' opportuno stabilire o precisare, per motivi di chiarezza e per ridurre gli adempimenti amministrativi la portata di determinati obblighi previsti dal precedente regolamento e semplificare le procedure relative agli attestati richiesti sui documenti di accompagnamento". Ci si chiede, ma non era più semplice modificare il modello riportante una frase standard, da sottoscrivere da parte dell'emittente del tipo

“ Si attesta che i dati riportati sul presente documento riferiti alla denominazione di origine protetta, alla indicazione geografica protetta, all'annata di produzione delle uve e alla varietà di uva da vino sono veritieri e conformi alle disposizioni in materia”. Ovviamente con opportune caselle destinate a raccogliere i dati e i riferimenti richiesti. Successivamente, a seguito delle vibrante proteste sollevate, la Commissione, secondo quanto riferito dal Mipaf nella sua nota del 14 marzo 2013, ha fatto una clamorosa marcia indietro precisando che l'attestato si applica solo alle spedizioni di prodotto per i quali è stata adottata un'esplicita disposizione regolamentare dalle autorità nazionali per il controllo di una data denominazione (vedi Champagne). Ma questo non è dato riscontrare nel regolamento in questione neppure con la più ardita delle interpretazioni e pertanto tale precisazione deve essere inserita quanto prima.

4. - Per la verità la Comunità ha da tempo posto sul tappeto la necessità di semplificare il sistema normativo specie quello agricolo, ma negli atti pratici poco o nulla si fa per correggere la rotta. Questo accade perché la ricerca del dettaglio fa parte della cultura giuridica che guida il percorso del legislatore comunitario. Infatti la legislazione comunitaria è congegnata in modo che, da una parte, peraltro in misura assai limitata, tende a livellare i comportamenti produttivi e commerciali dei soggetti destinatari delle norme, dall'altra percorre una fitta ragnatela di sentieri normativi per tradurre in disposizioni comunitarie particolari situazioni produttive, alcune in deroga, altre con pieno diritto di cittadinanza. La disciplina dei vini liquorosi è significativa al riguardo. Sono ammessi infatti tanti vini liquorosi quanti sono le produzioni particolari che esistono. Perfino quelle che sono praticate da singole entità produttive.

Questa è una filosofia scelta dal legislatore comunitario che genera un frammentarietà tale da creare un vero e proprio mosaico (per usare un eufemismo) di norme dove ogni imprenditore trova sì la sua collocazione senza essere costretto a modificare i comportamenti produttivi, ma nel tempo stesso è caricato da una immensa mole di adempimenti formali, molti dei quali sembrano sfuggire ai criteri di razionalità e quindi di qualità scadente come prodotto legislativo. Se dunque, la politica legislativa comunitaria è improntata al criterio della salvaguardia del particolare, tutte le invocazioni alla semplificazione sono destinate a cadere nel vuoto?

Si parla di tanto in tanto della necessità di raccogliere tutte le norme esistenti del settore in testo unico come rimedio alla frammentarietà di questa branca del diritto. Il processo di codificazione, inteso come riduzione ad una unità organica di tutte le norme emanate per regolamentare un determinato ramo del diritto, mediante la sistemazione in codici o testi unici, ha riscontri continui nel cammino delle civiltà, per la necessità di raccogliere ed ordinare le varie regole giuridiche sparse in leggi diverse, spesso contraddittorie, al fine di semplificare il panorama e così dare certezza al diritto. L'esigenza della codificazione in Europa è ispirata alla tradizione giuridica romana che con i codex, emanate nelle varie epoche storiche, si ordinavano di volta in volta, secondo un criterio sistematico e di semplificazione, le varie leggi in precedenza emanate su una determinata materia. Il codex non era solo uno strumento di razionalizzazione sistematica, era un complesso di leggi destinato a sostituire tutte le leggi emanate in precedenza.

Senonché il diritto comunitario, così come anche quello derivato, ha la caratteristica di diritto genetico, come definiva il Kelsen tutti quei diritti che si sviluppano in senso discendente, la cui formazione è affidata a diversi livelli di produzione, per cui, in pratica non si vede come possa procedersi alla sistemazione in un testo unico. Non solo, ma il diritto comunitario non è, né può esserlo, un sistema statico, ma dinamico per sua stessa natura, soggetto a sperimentazione e correzioni in relazione alla realtà, specie se intende raccordarsi all'economia.

5. - A questo punto ci si chiede se esistano alternative a tale sistema o se bisogna rassegnarsi a vivere in un tale labirinto.

Un cambio di rotta sarebbe possibile nell'ottica di una razionalizzazione dell'intero sistema uscendo però dagli schemi attuali in cui si muove oggi la legislazione comunitaria.

La Comunità dovrebbe limitarsi a dettare poche e chiare norme di base (definizioni per categoria di prodotto, quadro produttivo, circolazione, indicazioni obbligatorie in etichetta) lasciando agli stati

membri di definire i dettagli produttivi mediante disciplinari approvati con decreto, non solo per le Dop e le Igp, come oggi avviene, ma anche per le categorie specifiche (spumanti, liquorosi, frizzanti, ecc.). Infatti, che senso ha l'attuale sistema di rincorrere particolari situazioni esistenti nei paesi membri, riservate peraltro a produttori locali, per tradurli in norme comunitarie invece di lasciarli alla regolamentazione dei singoli paesi? Gli stati, dal momento che compete loro, per effetto del trattato, l'obbligo di rendere operativo il diritto comunitario, dovrebbero intervenire con disposizioni proprie e norme dirette a prevenire le frodi. Per la regolamentazione delle produzioni specifiche (frizzanti, spumanti, liquorosi, ecc.) potrebbe adottarsi un sistema di controllo da parte della Commissione mediante obbligo di notifica dei provvedimenti nazionali adottati. Peraltro durante la gestazione delle norme nazionali, l'Italia potrebbe coinvolgere il Comitato nazionale che, ove radicalmente riformato in chiave di organismo di filiera, potrebbe fornire il supporto tecnico e il continuo monitoraggio alla produzione normativa nazionale, non solo in materia di Dop e di Igp, e quindi funzionare da cabina di regia per tutto il settore. Una nazionalizzazione dell'intera produzione comunitaria del settore vitivinicolo certo non basta, perché uno sforzo deve essere fatto anche sulla tecnica di redazione della norma per la quale deve essere osservato con scrupolo il criterio della completezza, cercando di ridurre al minimo indispensabile i rimandi.

Forse così potremmo avere una legislazione semplificata e simmetrica nella quale la statuizione politica è data da un regolamento di base con poche ed essenziali norme per la cui applicazione subentra la Commissione alla quale devono essere imposti criteri di essenzialità dettando agli stati solo le coordinate per la loro attività di normazione e il monitoraggio costante della produzione legislativa nazionale affinché siano rispettati i principi posti dal regolamento di base e dal diritto comunitario in generale.