

Giornata di studio su:

L'OCM vino:
soluzioni mancate e problemi futuri

Firenze, 27 aprile 2010

La disciplina della vite e del vino: riforme comunitarie e nazionali

I. LE RIFORME DELLE OCM E L'INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

Nell'arco di pochi mesi, l'officina legislativa comunitaria ha generato tre decisive riforme delle OCM:

- il regolamento sulla “OCM unica”¹, che ha abrogato 49 precedenti regolamenti e che in un testo di 204 articoli disciplina tendenzialmente la totalità dei prodotti agricoli europei, dai cereali ai vini, al latte, alle uova, a numerosissimi altri (e così per un totale di oltre 300 prodotti, naturali e trasformati)²;
- il regolamento sui prodotti ortofrutticoli³, intervenuto in tema di organizzazioni dei produttori e di regole di concorrenza, oltre che per armonizzare le disposizioni relative a tali prodotti con quelle relative al regime unico di pagamento;
- il regolamento sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, del 29 aprile 2008⁴.

Ciascuno di questi provvedimenti pone gli interpreti e le imprese innanzi a una molteplicità di quesiti, per le rilevanti novità introdotte rispetto alle regole previgenti.

* *Università della Tuscia, Viterbo*

¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

² V. il regolamento cit., art. 1, e allegati I e II, contenenti gli elenchi dei prodotti.

³ Regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007 recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo.

⁴ Regolamento (CE) del Consiglio del 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

I singoli aspetti disciplinari meritano specifica attenzione: basti pensare al regime di etichettatura per i vini, che fra l'altro introduce regole uniformi per i vini di qualità e i vini da tavola.

Su queste novità torneremo più avanti in queste note. Ma ciò che anzitutto colpisce a una lettura d'insieme è la dimensione esplicitamente sistemica dell'intervento legislativo comunitario, è l'originale disegno istituzionale che ne emerge.

In questo senso, sembra di poter dire che i tre regolamenti in tema di OCM sopracitati costituiscono il terzo tempo di un processo unitario, avviato all'inizio del nuovo secolo, che ha visto l'istituzione del Regime unico di pagamento⁵, poi il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale⁶, e oggi la riscrittura delle OCM, riformate tanto nei contenuti che nel disegno disciplinare.

Si è da più parti sottolineata in questi anni la «rinazionalizzazione» della PAC (Costato, 2003), e in effetti le ampie possibilità di scelta assegnate agli Stati membri e alle Regioni dal RUP e dal nuovo SR hanno reintrodotta nella dimensione locale una flessibilità e varietà di interventi ignota alla PAC sino a un recente passato (Albisinni, 2005, 2006).

Occorre però radicare nel merito le possibili letture, prendendo atto che le chiavi di interpretazione, economica e giuridica, si differenziano in misura significativa.

Sul piano del governo delle economie nazionali e regionali (cioè in quella che costituisce una dimensione certamente locale in un'Europa a 27), la fissazione di massimali nazionali destinati a una pluralità di possibili declinazioni del RUP, pur all'interno di un quadro definito, e la varietà di interventi compresi nei quattro Assi dello SR, ha riconsegnato ai governi locali una sconosciuta latitudine di scelte.

Ma nel frattempo – e proprio per questo – la PAC si fa anzitutto istituzione, regola delle regole, dei procedimenti, delle competenze, dei soggetti: in una parola assume in larga misura i compiti di definizione e stabile regolazione, tradizionalmente affidati alla consolidazione giuridica nazionale, per contrapposizione all'intrinsecamente dinamico e mutevole governo dell'economia.

⁵ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

⁶ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

2. UNA DIVERSA GRIGLIA INTERPRETATIVA

Un fortunato studio ha posto l'accento sulla *liquidità*, che connota le scelte della vita quotidiana nell'attuale società globalizzata (Bauman, 2006), e così sul progressivo passaggio da sistemi centralizzati e uniformi, intrinsecamente *solidi* per loro natura, ma che con ciò richiedono costosi apparati di gestione e di controllo, a sistemi localizzati (spinti sino a una dimensione individuale delle scelte e delle responsabilità), nei quali la continua mutevolezza sembra il contenuto dominante, con una prevalenza del *tempo* (in dimensione puntiforme, che dal passato precipita nel futuro, in una tensione che svaluta il presente) rispetto alla fissità e stabilità dello *spazio*.

Sino ad anni recenti il diritto comunitario dell'agricoltura ben sembrava rispondere a una simile costruzione; al punto che autorevoli studiosi erano arrivati a negare natura di sistema giuridico alle normative europee in materia di agricoltura, qualificandole come semplici misure tecniche, guidate dalla logica contingente dei singoli interventi, lontane dall'impianto sistematico che avrebbe caratterizzato la legislazione nazionale: nella sostanza atti di amministrazione, quand'anche generale, piuttosto che di legislazione.

Questa griglia interpretativa si rivela però inadeguata, ove applicata alla lettura dei nuovi regolamenti sulle OCM. E occorre piuttosto accedere all'opposta conclusione, secondo cui il quadro delle regole europee del mercato agricolo va assumendo una solidità e una capacità conformativa, che vanno ben oltre l'immagine sin qui prevalentemente accreditata.

La Convenzione per la costituzione europea era stato il tentativo, alto e dichiarato, di fissare su esplicite basi giuridiche e costituzionali l'edificio istituzionale europeo, superando l'approccio *piecemeal* che lo ha storicamente connotato.

Dopo la sconfitta del processo di ratifica, il Trattato di Lisbona⁷ ha abbandonato alcune delle ambizioni perseguite con la Convenzione, sostituendole con novità meno appariscenti, ma che incidono in misura rilevante sull'architettura europea.

Il pendolo è tornato all'approccio empirico, sperimentale, dei singoli passi, che nel loro insieme producono innovazione istituzionale.

All'interno di questa linea strategica, la PAC si conferma laboratorio privilegiato di elaborazione e sperimentazione. A fronte di finalità e oggetti della

⁷ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

politica agricola, che rimangono apparentemente immutati, tutto cambia, sul piano delle competenze e su quello dei contenuti.

Per quanto attiene ai processi legislativi, il Trattato del 2007 sostituisce alla speciale competenza normativa del Consiglio, prevista dall'art. 37 (ex 43) del Trattato CE in materia di agricoltura, la procedura legislativa ordinaria prevista dal nuovo testo dell'art. 251, che valorizza il ruolo del Parlamento, disegnando uno scenario in cui il negoziato interstatale appare destinato a perdere terreno, in favore di una declinazione di interessi disegnata secondo linee diverse da quelle nazionali.

Per quanto attiene ai contenuti, le novità rilevanti non passano attraverso una riscrittura degli articoli del Trattato, ma vengono introdotte all'interno di regolamenti, che si propongono come *legislazione di principi e di sistema*, e si traducono nell'adozione di definizioni cruciali e fortemente innovative: basti pensare a quelle di agricoltore, attività agricola, e prodotti agricoli, di cui all'art. 2 del regolamento n. 1782/2003.

Le disposizioni generali, gli istituti di nuova introduzione, le norme procedurali e sanzionatorie, tendono a costituirsi come *corpus* unitario e omogeneo, di applicazione generalizzata, con rilevanti conseguenze sistematiche.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello* (Cassese, 2000; Torchia, 2006), in cui livello comunitario e livello nazionale sono entrambi necessari, in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni e del merito* attraverso profili conformativi e di regolazione originali.

Seguendo questo percorso, la PAC, a lungo considerata come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici scarsamente attenti alla coerenza e sistematicità degli istituti giuridici, enfatizza la componente giuridica delle regole adottate, con un sostanziale passaggio da una politica essenzialmente redistributiva e di spesa a un intervento di natura prevalentemente regolatoria (Albisinni-Sorrentino, 2008).

3. LA NUOVA OCM VINO

La riforma dell'OCM vino si iscrive appieno in questa linea di tendenza.

Già la Commissione europea, nei primi progetti di riforma, aveva indicato come necessaria una *radicale riforma* dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo⁸, e questa indicazione è stata confermata nel 5^a considerando del

⁸ Comm. 22.6.2006.

regolamento approvato dal Consiglio, sulla base di una valutazione di inefficacia del regolamento n. 1493/1999 «nel guidare il settore verso uno sviluppo competitivo e sostenibile», e in ragione di una pluralità di obiettivi, che spaziano dai temi economici (migliorare la competitività dei produttori di vino comunitari e rafforzare la notorietà sui mercati mondiali dei vini comunitari di qualità), a quelli sociali (rafforzare il tessuto sociale delle zone rurali), culturali (salvaguardare la tradizione delle produzioni vitivinicole), e ambientali (produrre nel rispetto dell'ambiente).

In realtà non sussisteva un generalizzato consenso sulla necessità di una radicale riforma e sull'inefficacia della precedente disciplina, fra l'altro difesa proprio da talune delle organizzazioni dei produttori che – secondo le posizioni della Commissione – avrebbero dovuto dolersene (Ricci Curbastro, 2007). E la stessa congruità delle nuove misure rispetto agli obiettivi dichiarati non è affatto pacifica (Germanò, 2007; Pomarici-Sardone, 2008), laddove le compatibilità finanziarie e di bilancio dell'Europa a 27 sembrano avere giocato un ruolo ben maggiore di quello dichiarato.

Preso atto della radicalità della riforma, giova individuarne alcuni elementi identitari.

Al di là delle partizioni formali operate dal regolamento⁹, ritorna il modello composito già richiamato.

Quanto alle misure di sostegno, gli snodi passano attraverso strumenti di integrazione con il regime di aiuto unico e con la politica di sviluppo rurale, e a questi accompagnano specifici strumenti già sperimentati nel settore vitivinicolo, ma diversamente disegnati e qualificati transitori (quali il sostegno a riconversioni e ristrutturazioni, e l'aiuto alla distillazione e all'uso di mosti concentrati)¹⁰. La ripartizione delle risorse secondo il meccanismo dei massimali nazionali¹¹ conferma il disegno istituzionale, che valorizza la dimensione nazionale e locale delle concrete scelte di intervento.

Alla localizzazione delle concrete scelte redistributive si accompagna peraltro – secondo il modello che già abbiamo visto all'opera nelle precedenti riforme del RUP e dello SR (Albisinni, 2006) – una forte centralizzazione delle misure di regolazione, qualificazione e disciplina, che occupano larga parte del regolamento (v. gli artt. 18-59 sulle pratiche enologiche e le denominazioni, e gli artt. 75-103 sul potenziale produttivo e lo schedario vitivinicolo).

⁹ L'art. 1 distingue tra: a) misure di sostegno; b) misure regolamentari; c) regole in materia di scambi con i paesi terzi; d) regole che disciplinano il potenziale produttivo.

¹⁰ Art. 7 ss. bozza di regolam. cit.

¹¹ Art. 8 e Allegato II.

E all'interno delle misure regolatorie rilievo centrale è assegnato alle disposizioni in tema di vini di qualità, denominazioni di origine, ed etichettatura, caratterizzate da forte discontinuità con il regime previgente.

4. LE DENOMINAZIONI DI ORIGINE

Il nuovo regolamento, al 24^a considerando, con un breve inciso assertivo, assume che «per permettere l'istituzione di un quadro trasparente e più completo che corrobora l'indicazione di qualità» dei vini, «è opportuno prevedere un regime che *permetta di esaminare le domande* di denominazione di origine o indicazione geografica in linea con l'impostazione seguita nell'ambito della normativa trasversale della qualità applicata dalla Comunità ai prodotti alimentari diversi dal vino e dalle bevande spiritose nel regolamento (CE) n. 510/2006».

Il richiamo al regolamento n. 510/2006 sembrerebbe operato esclusivamente con riferimento ai profili procedurali di esame e di approvazione delle domande. Nulla si dice quanto al merito della disciplina.

I successivi considerando 26-30 sembrano confermare questo disegno, lì ove insistono sugli elementi che devono caratterizzare la procedura di registrazione, senza dare indicazioni sugli aspetti sostanziali, se non per quanto attiene alle politiche di controllo.

Il testo del regolamento, in realtà, andando ben oltre quanto indicato dai considerando, non si limita a riformare procedure e competenze, ma modifica radicalmente anche definizioni e merito della disciplina.

Quanto ai procedimenti di registrazione delle denominazioni, l'art. 27 introduce rilevanti novità rispetto al recente passato, lì ove prevede che il riconoscimento avvenga in sede comunitaria e non nazionale – come è avvenuto per anni e come era stato confermato ancora pochi anni fa dal regolamento n. 1493/1999¹². Si tratta di un approccio che si iscrive nel processo sopra richiamato, per il quale il diritto europeo dell'agricoltura va accentuando l'attenzione a profili sistematici, che importano un accentramento delle scelte di regolazione, lungo linee che quanto alle definizioni e ai provvedimenti privilegiano l'unificazione e l'uniformazione attraverso il centralismo (dunque con forte innovatività rispetto al ricorso ai principi di equivalenza e mutuo riconoscimento), quale logico contrappunto alla localizzazione dei momenti redistributivi.

¹² Regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo; v. in particolare gli artt. 54-58.

A queste incisive riforme istituzionali (sulle quali non sembra si sia levata alcuna voce di opposizione da parte degli SM in sede di negoziato, a conferma di quanto avanti si sia ormai collocata l'accettazione di momenti e sedi centralizzati di decisione dei profili di qualificazione), si accompagnano significative novità nella concreta conformazione e definizione dei vini di qualità e delle denominazioni di origine (ed è su questo terreno che il confronto è stato vivace, anche se scarsamente efficace, rispetto ai modelli proposti dalla Commissione e sostanzialmente recepiti nel testo finale del Consiglio).

Le innovazioni nel merito della disciplina involgono anzitutto l'abbandono di formule consolidate sul piano della comunicazione simbolica con il consumatore (V.Q.P.R.D. e IGT), in favore dell'adozione, anche nel settore dei vini, delle formule di DOP e IGP, sinora esclusivamente riservate ai prodotti diversi dai vini e dalle bevande spiritose¹³.

Una siffatta mutazione e unificazione dei segni distintivi non era imposta dagli accordi internazionali. Al contrario, proprio l'accordo TRIPs, prevedendo differenziate tutele per le indicazioni geografiche per i vini e gli alcolici (art. 23) e per gli altri prodotti alimentari (art. 22), e sottolineando la "*protezione aggiuntiva*" accordata ai vini e agli alcolici, ben giustificava anche una differenziazione dei segni distintivi.

D'altro canto, siffatta unificazione non è soltanto linguistica e simbolica, e non si limita ai possibili esiti sul piano della comunicazione commerciale, certamente rilevanti ma tuttora controversi.

La diversità di valutazioni in argomento si è disposta, in larga misura, lungo aree culturali e storiche, oltre che geografiche. Nei paesi di cultura anglosassone e del Nord Europa, tradizionalmente non produttori di vino e meno attenti ai profili di qualità territoriale, le posizioni prevalenti avevano enfatizzato il rischio di confusione derivante dalla contestuale presenza sul mercato europeo di troppi e differenziati segni di qualità. Al contrario, nei paesi mediterranei, tradizionalmente produttori di vino e comunque più legati a una visione territorialmente collocata della qualità degli alimenti, è stato da più parti sottolineato come la recente riforma rischi di disorientare il consumatore europeo, ormai abituato da anni a una diversità di simboli tra vini e altri prodotti alimentari.

La scelta finale, favorevole all'abbandono del modello risalente e consolidato di specialità disciplinare, è risultata prevalente in sede europea, in ragione anzitutto del processo di apertura dei mercati mondiali e di ingresso

¹³ V. già l'art. 1 del regolamento (CEE) n. 2081/92, e oggi l'art. 1 del regolamento (CE) n. 510/2006.

di nuovi protagonisti, tanto sul versante dei produttori che su quello dei consumatori; protagonisti che, proprio perché nuovi, non hanno familiarità con la richiamata specialità disciplinare e ne hanno sollecitato il radicale ripensamento.

Un mercato mondiale diversamente declinato e un'economia della produzione e del commercio del vino, che fanno largamente premio sui canoni della concorrenza e dell'innovazione (Mariani e Pomarici, 2008), hanno dunque messo in discussione gli assetti tradizionali di regolazione del settore.

Specularmente, la riforma del quadro di regole, indotta da questa diversa domanda dei protagonisti del mercato, e l'introduzione di novità rilevanti sul piano delle norme di diritto applicabili, a sua volta conforma e indirizza il mercato.

Nel modello disegnato dal regolamento n. 1493/1999, i vini di qualità erano i V.Q.P.R.D. e a essi era dedicata una disciplina (il Titolo VI del regolamento), ben distinta da quella assegnata ai vini da tavola, quand'anche questi ultimi fossero ammessi a beneficiare di un'indicazione geografica ai sensi dell'art. 51 del regolamento del 1999 e dell'art. 28 del regolamento della Commissione n. 753/2002¹⁴.

Con la nuova OCM (artt. 27 ss.), i vini DOP e IGP partecipano invece a un'unica categoria disciplinare, pur con talune differenze tra loro, con la conseguenza che l'ambito dei vini di qualità si estende a comprendere gli IGP, cioè vini che, come i vecchi IGT, possono essere ottenuti anche con uve provenienti per l'85% e non esclusivamente da un certo territorio (peraltro escludendo anche la possibilità, che il regolamento n. 1493/99 assegnava agli Stati Membri, di adottare norme più rigorose per gli IGT).

Ne deriva che, in conseguenza della riforma, gli elementi di regolazione e identità, che in passato marcavano nettamente la differenza fra IGT e V.Q.P.R.D. assegnandoli a due classi di prodotto fortemente distinte, sono oggi molto attenuati fra vini IGP e DOP, in ragione della comune appartenenza a un unico ambito disciplinare.

Si aggiunga che, già per i prodotti DOP e IGP diversi dai vini, i relativi simboli comunitari sono estremamente simili e facilmente confondibili agli occhi dei consumatori¹⁵. Sicché sembra prevedibile che analoga confondibilità possa determinarsi quanto ai simboli comunitari adottati per i vini DOP

¹⁴ Regolamento (CE) n. 753/2002 della Commissione del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli.

¹⁵ V. il Regolamento (CE) n. 1726/98 della Commissione del 22 luglio 1998, che ha modificato il regolamento (CEE) n. 2037/93 della Commissione del 27 luglio 1993.

e IGP, destinati a essere largamente assimilati tra loro nella possibile comunicazione di mercato.

Il rischio di dilatazione della classe dei vini di qualità (e quindi di banalizzazione dei prodotti di maggior pregio, a vantaggio di quelli più economici, che possono però vantare l'appartenenza al medesimo ambito disciplinare) appare ancora più grave, ove si consideri l'ulteriore incisiva novità introdotta dalla OCM, quanto alla possibilità di indicare l'annata e la varietà delle uve anche sui vini da tavola privi di indicazione geografica (v. art. 50 del nuovo regolamento); possibilità che non era consentita dal regolamento n. 1493/99 per i semplici vini da tavola, ma solo per gli IGT.

Se ne può concludere che le linee perimetrali della qualità dichiarata al consumatore sono state complessivamente ritracciate, a più livelli ma con un segno comune, che muove nel senso dell'allargamento quantitativo delle categorie dei possibili beneficiari di indicazioni di qualità, e dunque in una direzione che premia nel mercato le produzioni di quantità e i grandi produttori, assegnando loro segni di qualità, che la previgente disciplina sinora riservava a produzioni (e produttori) quantitativamente minori:

- con l'assegnazione di una categoria di qualità superiore a vini, gli IGP, che non vedono soltanto una sostituzione di sigla rispetto alla precedente IGT, ma che lasciano la categoria dei vini da tavola e sono ammessi nel prestigioso recinto unitariamente identificato dei prodotti DOP-IGP;
- e con l'attribuzione di possibili segni di qualità anche a semplici vini da tavola cui in passato era negata tale rivendicazione, consentendo la presenza in etichetta di indicazioni avvertite dal consumatore come decisivo segno di qualità, quali l'annata e la varietà delle uve, anche per prodotti privi di qualunque elemento di territorialità, e dunque consentendo l'utilizzo di potenti mezzi di competizione nel mercato ai produttori di tali vini, per loro natura offerti sul mercato in grandi quantità.

5. MARCHI E DENOMINAZIONI

In riferimento al rapporto fra marchi e denominazioni, le disposizioni contenute nel nuovo regolamento segnano, almeno a una prima lettura, un arretramento della protezione accordata alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche, rispetto alla precedente disciplina.

Il regolamento n. 1493/99, all'Allegato F prevede la possibilità che titolari di marchi commerciali, registrati e utilizzati prima del 31 dicembre 1985, e

utilizzati regolarmente dopo tale data, continuino a utilizzare tali marchi, subordinatamente ad alcune condizioni¹⁶, ma dispone comunque che «I marchi conformi alle condizioni del primo e del secondo comma non possono essere opposti all'utilizzazione dei nomi delle unità geografiche utilizzati per la designazione di un v.q.p.r.d. o di un vino da tavola»¹⁷. Nel sistema a oggi vigente il regime delle denominazioni geografiche risulta dunque privilegiato rispetto a quello dei marchi commerciali.

La nuova OCM, invece, all'art. 36, tra i motivi di rigetto della protezione, include quello del rischio di confusione con un precedente marchio commerciale, disponendo: «Un nome non è protetto in quanto denominazione di origine o indicazione geografica se, a causa della notorietà e della reputazione di un marchio commerciale, la protezione potrebbe indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del vino».

La formula riproduce, quasi alla lettera, quella contenuta all'art. 3 par. 4 del regolamento (CE) n. 510/2006 sulle DOP e IGP¹⁸, così assegnando prevalenza ai marchi commerciali preesistenti rispetto alle denominazioni di origine dei vini, a differenza di quanto avveniva con il richiamato regolamento n. 1493/99.

¹⁶ La lettera F dell'Allegato VII del regolamento n. 1493/99 recita al punto 2: «2. ... il titolare di un marchio registrato per un vino o un mosto di uve che sia identico:

– al nome di un'unità geografica più piccola di una regione determinata utilizzato per la designazione di un v.q.p.r.d., oppure

– al nome di un'unità geografica utilizzato per la designazione di un vino da tavola recante un'indicazione geografica, oppure

– al nome di un vino importato designato mediante un'indicazione geografica, può, anche se non ha diritto a questo nome a norma del primo comma del punto 1, continuare a usare tale marchio fino al 31 dicembre 2002 a condizione che il marchio in questione:

a) sia stato registrato al più tardi il 31 dicembre 1985 dall'autorità competente di uno Stato membro conformemente al diritto vigente al momento di questa registrazione; e

b) sia stato effettivamente utilizzato fino al 31 dicembre 1986 senza interruzione dopo la sua registrazione o, se quest'ultima è anteriore al 1 gennaio 1984, almeno dopo tale data.

Inoltre, il titolare di un marchio conosciuto e registrato per un vino o un mosto di uve che contenga termini identici al nome di una regione determinata o al nome di un'unità geografica più piccola di una regione determinata può, anche se non ha diritto a questo nome a norma del punto 1, continuare a usare tale marchio se corrisponde all'identità del suo titolare originario o del prestanome originario, purché la registrazione del marchio sia stata fatta almeno venticinque anni prima del riconoscimento ufficiale del nome geografico in questione da parte dello Stato membro produttore a norma delle disposizioni comunitarie pertinenti per quanto riguarda i v.q.p.r.d. e il marchio sia stato effettivamente utilizzato senza interruzione. ...».

¹⁷ Così il secondo comma del punto 2, cit.

¹⁸ Che recita: «4. Una denominazione d'origine o un'indicazione geografica non è registrata qualora, tenuto conto della reputazione di un marchio, della notorietà e della durata di utilizzazione dello stesso, la registrazione è tale da indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del prodotto».

Anche sotto questo rilevante profilo, l'assimilazione della disciplina dei vini a quella degli altri prodotti alimentari DOP e IGP finisce per restringere in misura significativa l'area di protezione delle denominazioni di origine dei vini.

La questione del rapporto fra marchi commerciali preesistenti e denominazioni di origine è stata già affrontata in sede WTO (Germanò, 2007) e il Panel del 15 marzo 2005 ha concluso, ai sensi degli artt. 16 e 17 dell'Accordo TRIPs, per la legittimità della norma comunitaria, contenuta nel regolamento n. 2081/92 sulle DOP e IGP e ripresa oggi dalla nuova OCM vino.

La dichiarata legittimità comunitaria della norma contenuta nel regolamento n. 2081/92 non comportava, peraltro, in sé l'obbligata estensione di identico regime alle denominazioni di origine dei vini, tenuto conto che l'Accordo TRIPs – come si è già ricordato – agli artt. 22, 23, e 24 assegna alle indicazioni geografiche dei vini e degli alcolici una protezione aggiuntiva rispetto a quella degli altri prodotti alimentari. In particolare, quanto al rapporto con i marchi commerciali, mentre l'art. 22 per gli altri prodotti preclude la registrazione «di un marchio che contiene o consiste in un'indicazione geografica in relazione a prodotti non originari del territorio» soltanto «se l'uso dell'indicazione del marchio per tali prodotti nello [Stato] membro in questione è *tale da ingannare il pubblico* sull'effettivo luogo d'origine», per i vini e gli altri prodotti alcolici l'art. 23 vieta *tout court* «La registrazione di un marchio per vini che contenga o consista in un'indicazione geografica che identifichi dei vini (...), per i vini (...) *la cui origine non corrisponda alle indicazioni*».

Sicché, nel sistema dell'Accordo TRIPs, la protezione dei vini contro l'uso di marchi geografici non corrispondenti al luogo dichiarato, non è subordinata alla verificata capacità decettiva del marchio (come per gli altri prodotti alimentari), ma è riconosciuta *ex se*, in termini obiettivi di semplice assenza di corrispondenza con il territorio menzionato nel claim.

Sarebbe stato dunque forse possibile mantenere, anche nella nuova OCM, una diversità di regime dei vini rispetto agli altri prodotti, nel rapporto fra preesistenti marchi commerciali e denominazioni di origine.

L'arretramento della protezione oggi operato non sembra derivare da effettivi obblighi maturati in sede internazionale, ma esprime, piuttosto e ancora una volta, scelte politiche risultate prevalenti nel confronto europeo, rispetto alle quali il richiamo agli impegni internazionali appare funzionale a celare la sostanza di scelte comparative fra interessi dietro un non persuasivo fondamento tecnico-giuridico.

In realtà, la modifica introdotta rispetto al regolamento n. 1493/99 avrà forse conseguenze meno rilevanti di quanto possa apparire a una prima lettura, ove si consideri che l'art. 37 del regolamento sulla nuova OCM, al par. 2,

subordina la facoltà di continuare a utilizzare marchi preesistenti all'assenza di «motivi di nullità o decadenza del marchio previsti dalla direttiva 89/104/CEE del Consiglio o dal regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio».

La Direttiva 89/104/CEE sull'armonizzazione delle discipline sui marchi nazionali, all'art. 3 prevede che «Sono esclusi dalla registrazione, o, se registrati, possono essere dichiarati nulli: (...) g) i marchi di impresa che sono *di natura tale da ingannare il pubblico*, per esempio circa la natura, la qualità o *la provenienza geografica del prodotto* o del servizio», e il regolamento (CE) n. 40/94 sul marchio comunitario, come modificato dal regolamento n. 3288/94 proprio in ossequio all'Accordo TRIPs, dispone all'art. 7: «Sono esclusi dalla registrazione: (...) j) i marchi dei vini che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano vini, o degli alcoolici che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano alcoolici, rispetto ai *vini o alcoolici che non hanno tale origine*».

Ne segue che, mentre la direttiva comunitaria sull'armonizzazione della discipline nazionali sui marchi richiede, per il divieto di registrazione del marchio geografico, il requisito della sua verificata *capacità decettiva* (così allineandosi alla richiamata normativa sui prodotti DOP e IGP), il testo vigente di regolamento sul marchio comunitario vieta *specificamente per i vini e gli alcoolici* la registrazione di marchi commerciali geografici che evochino un'origine non veritiera, *sempre*, e non soltanto quando l'evocazione è tale da indurre in errore il consumatore.

Considerata la rilevante incidenza sul mercato interno europeo del marchio comunitario rispetto ai singoli marchi nazionali, sembra di poter concludere che anche in futuro la soglia di protezione delle denominazioni di origine dei vini resterà più alta di quanto potrebbe apparire da una prima lettura dell'art. 36 della nuova OCM vini. Va detto, tuttavia, che la complessa stratificazione di norme che regolano la materia, e la loro possibile interazione, non consentono allo stato risposte definitive, e muovono il problema dal piano delle disposizioni generali a quello delle prassi interpretative e applicative. Sarà quindi decisivo in argomento il ruolo giocato nei prossimi anni dall'Ufficio europeo sul marchio comunitario e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

6. I NUOVI SISTEMI DI CONTROLLO

La nuova OCM ha introdotto novità rilevanti anche quanto ai sistemi di controllo, lì ove ha previsto, all'art. 40 (oggi art. 118 sexdecies, Reg. (CE)

22 ottobre 2007, n. 1234/2007): «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*», e all'art. 41 (oggi art. 118 septdecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007): «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*».

Anche in questo caso le formule riprendono quelle del regolamento n. 510/2006 sulle DOP e IGP, e in particolare gli artt. 10 e 11 di quest'ultimo, sia pure con qualche significativa differenza testuale, elaborata nel corso degli ultimi mesi all'interno del faticoso processo di messa a punto della bozza di OCM vino¹⁹.

Il regolamento n. 882/2004²⁰, però, ha matrice e oggetto strettamente legati ai profili igienico sanitari di sicurezza dei prodotti, tanto che l'art. 1, par. 2 di questo regolamento espressamente precisa: «Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli».

Il regolamento n. 510/2006, così come in precedenza il regolamento n. 2081/1992, pur essendo entrambi adottati sulla base giuridica dell'art. 37 (già 43) del Trattato e dunque nell'ambito della politica agricola, non avevano per oggetto una OCM, diversamente dal nuovo regolamento sul mercato vitivinicolo, che già nella sua intestazione dichiara espressamente tale natura.

In assenza del richiamo esplicito operato dagli artt. 40 e 41 del nuovo regolamento sui vini, il regolamento n. 882/2004 si sarebbe dunque applicato ai vini, come a tutti gli altri prodotti alimentari, 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.

Ne risulta evidente la novità introdotta dalla OCM vino, con l'ultrattività assegnata a norme e istituti a suo tempo introdotti con finalità e oggetti di esclusivo interesse igienico-sanitario.

¹⁹ Il regolamento n. 510/2006 rinvia alle autorità incaricate dei controlli *“a norma”* del regolamento n. 882/2006, mentre l'ultima versione della bozza di regolamento sulla OCM vino rinvia ad autorità di controllo incaricate *secondo i criteri fissati* nell'art. 4 del regolamento n. 882/2006, così prefigurando una maggiore flessibilità nell'applicazione della normativa di riferimento.

²⁰ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Va detto che la tendenza a unificare in un unico procedimento l'intero sistema di controlli degli alimenti, sia sotto il profilo igienico-sanitario che sotto quello commerciale e qualitativo, risponde per certi versi alle stesse esigenze dei produttori, i quali altrimenti rischiano di doversi confrontare con una moltiplicazione di adempimenti e di costi.

Tuttavia, la generalizzazione, anche in riferimento ai controlli di conformità al disciplinare, del sistema dei controlli previsto a finalità igienico-sanitarie dal regolamento n. 882/2004 (non a caso facente parte di quel gruppo di regolamenti comunitari, comunemente designati come "pacchetto igiene"), rischia di sbilanciare tale sistema sui profili appunto igienico-sanitari, sottovalutando quelli di qualità, aventi decisivo rilievo per i vini.

In Italia il sistema di controllo sui V.Q.P.R.D., affidato agli SM dall'art. 72 del regolamento n. 1493/1999 e dall'art. 2 del regolamento n. 2729/2000²¹, negli ultimi anni ha visto l'interessante esperienza dell'affidamento ai Consorzi di tutela dei controlli c.d. "*erga omnes*", vale a dire nei confronti di tutti gli appartenenti alla filiera produttiva, anche non iscritti ai Consorzi, al fine di garantire congiuntamente la conformità ai disciplinari e la tracciabilità in tutte le fasi del processo produttivo.

Dopo alcune controversie, tradottesi anche in contenziosi amministrativi su iniziativa di produttori non associati ai Consorzi di tutela, questa esperienza è stata confortata da una serie di concordanti favorevoli decisioni dei giudici amministrativi (Carretta, 2007), ed è stata più volte confermata in sede amministrativa, pur nell'alternanza dei governi e dei responsabili del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, trovando articolata formulazione nel D.M. 29 marzo 2007²² e nel D.M. 13 luglio 2007²³.

Significativo ricordare in proposito che, sia nella motivazione dei decreti ministeriali sia nelle decisioni dei giudici amministrativi, l'affidamento di generali responsabilità ai Consorzi di tutela, anche nei confronti dei produttori non iscritti ai Consorzi, è stato ritenuto legittimo, alla stregua del principio di diritto comunitario, enunciato dalla Corte di giustizia nel noto caso relativo al vino spagnolo *Rijoca*²⁴, secondo cui l'affidamento di compiti

²¹ Regolamento (CE) n. 2729/2000 della Commissione, del 14 dicembre 2000, recante modalità d'applicazione per i controlli nel settore vitivinicolo.

²² Disposizioni sul controllo della produzione dei v.q.p.r.d., in G.U. 17 aprile 2007, n. 89.

²³ Approvazione dello schema di piano dei controlli, del prospetto tariffario e determinazione dei criteri per la verifica della rappresentatività della filiera vitivinicola, in applicazione dell'articolo 2, comma 2, del D.M. 29 marzo 2007, recante disposizioni sul controllo della produzione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (VQPRD), in G.U. 28 luglio 2007, n. 174.

²⁴ Sentenza 16 maggio 2000, causa C-388/95.

di diretta vigilanza alla collettività dei produttori costituisce legittima «misura di tutela della “denominacion de origen calificada” di cui gode la collettività dei produttori e che per essi riveste un’importanza decisiva» (punto 75 della decisione), poiché: «il controllo sistematico da parte di tale collettività» è elemento essenziale per assicurare «la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori convinti che tutte le fasi della produzione di un v.q.p.r.d. rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata» (punto 77 della decisione della Corte di giustizia).

Il nuovo regolamento sui vini, affidando il controllo del rispetto del disciplinare a organismi designati secondo criteri elaborati a fini essenzialmente igienico-sanitari, e conseguentemente collocati all’interno di una linea di responsabilità amministrativa e istituzionale che fa capo agli uffici pubblici di tutela della salute anziché a quelli competenti in tema di amministrazione dell’agricoltura, rischia di fare un percorso inverso rispetto a quello praticato nell’esperienza italiana di questi ultimi anni, e così rischia di appiattirsi su modelli di certificazione e controllo propri della grande industria di trasformazione, mettendo in ombra la dimensione collettiva di appartenenza delle denominazioni di origine di vini, strettamente legate per loro natura a una collettività di produttori territorialmente radicati e non a logiche individuali di singoli produttori, per quanto rilevanti.

Sarà decisiva, per evitare un esito siffatto, la capacità dei singoli Stati membri di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dal testo più recente degli artt. 40 e 41, tenendo conto che i complessivi obiettivi della legislazione alimentare, quali individuati dall’art. 1 del regolamento 178/2002²⁵, comprendono l’insieme delle norme, volte a: *«garantire 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»*.

Sicché anche i sistemi di controlli ex regolamento n. 882/2004, sin qui declinati per la generalità dei prodotti alimentari sul versante igienico-sanitario, ben potrebbero (e dovrebbero) essere declinati, in riferimento ai vini di qualità, assegnando adeguato rilievo e corretta collocazione istituzionale alle competenze e agli interessi collettivi che si esprimono nel sistema delle denominazioni di origine e che strettamente si legano alla *diversità dell’offerta*

²⁵ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

di alimenti compresi i prodotti tradizionali, e alla garanzia di efficace funzionamento del mercato interno.

Appare in tal senso orientata la più recente esperienza italiana. In prossimità della scadenza del 1 agosto 2009, fissata per l'entrata in vigore del nuovo sistema di controlli, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è stato designato come Autorità centrale di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 47, Reg. (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008 (oggi art. 118 sexdecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007).

Con D.M. 31 luglio 2009 il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha affidato all'ICQ – Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari l'incarico di svolgere le verifiche del rispetto dei disciplinari di produzione dei vini a indicazione geografica protetta, limitatamente alla campagna vitivinicola 2009/2010. E con una serie di D.Dirett. del luglio 2009 (D.Dirett. 8 luglio 2009, D.Dirett. 14 luglio 2009, D.Dirett. 21 luglio 2009, D.Dirett. 22 luglio 2009, D.Dirett. 24 luglio 2009, D.Dirett. 27 luglio 2009, D.Dirett. 29 luglio 2009, D.Dirett. 30 luglio 2009, D.Dirett. 31 luglio 2009) è stato conferito a società di certificazione conformi alla norma EN 45011 il compito di effettuare sui vini a denominazione di origine protetta (DOC e DOCG) i controlli previsti dall'art. 48, Reg. (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008 ((oggi art. 118 septdecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007).

In prosieguo il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con D.M. 31 luglio 2009, prorogato con D.M. 30 luglio 2010, ha affidato l'incarico di svolgere le verifiche del rispetto dei disciplinari di produzione dei vini a indicazione geografica protetta all'ICQRF - Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, con D.M. 23 dicembre 2009 ha dettato le disposizioni nazionali applicative del Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007 del Consiglio e del Reg. (CE) 14 luglio 2009, n. 607/2009 della Commissione, per quanto concerne le denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli; e con D.M. 19 marzo 2010 ha istituito un sistema di controllo per i vini designati con le indicazioni facoltative dell'annata e/ del nome di una o più varietà di vino, ai sensi dell'art. 118 septiedecies, Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007.

Da ultimo, in Italia, l'intera disciplina dei vini di qualità è stata riordinata dal Decreto legislativo 8 aprile 2010, n. 61, che ha abrogato la legge n. 164 del 1992 e ha compiutamente regolato la materia per quanto attiene alla normativa nazionale, anche in riferimento alle procedure di riconoscimento (art.

7) e di controllo (art. 13), ai compiti affidati ai Consorzi di tutela (art. 17) e al Comitato nazionale vini DOP e IGP (art. 16).

Trattandosi di disciplina di assai recente introduzione, e che prevede l'adozione di un'ampia serie di decreti ministeriali attuativi, solo l'esperienza applicativa consentirà di misurare l'effettivo impatto delle radicali riforme degli ultimi anni sulla filiera produttiva vitivinicola italiana.

RIASSUNTO

Il lavoro analizza la recente riforma comunitaria della disciplina vitivinicola, nel contesto delle altre rilevanti riforme che in tempi recenti nell'arco di pochi mesi hanno investito l'intero comparto delle organizzazioni comuni di mercato.

Ne risulta confermata una forte centralizzazione delle misure di regolazione, qualificazione e disciplina, che occupano larga parte del nuovo regolamento europeo. All'interno delle misure regolatorie rilievo centrale è assegnato alle disposizioni in tema di vini di qualità, denominazioni di origine, ed etichettatura, caratterizzate da forte discontinuità con il regime previgente.

Le linee perimetrali della qualità dichiarata al consumatore sono state ritracciate, nel senso dell'allargamento quantitativo delle categorie dei possibili beneficiari di indicazioni di qualità, in una direzione che premia nel mercato le produzioni di quantità ed i grandi produttori, assegnando loro segni di qualità, che la previgente disciplina sinora riservava a produzioni quantitativamente minori.

La nuova OCM ha introdotto novità rilevanti anche quanto ai sistemi di controllo, li ove ha rinviato al sistema sin qui previsto con finalità igienico sanitarie dal Regolamento n. 882/2004, riprendendo il modello già seguito dal Regolamento n. 510/2006 sulle DOP e IGP.

La tendenza ad unificare in un unico procedimento l'intero sistema di controlli degli alimenti, sia sotto il profilo igienico-sanitario che sotto quello commerciale e qualitativo, risponde per certi versi alle stesse esigenze dei produttori, i quali altrimenti rischiano di doversi confrontare con una moltiplicazione di adempimenti e di costi.

C'è però il rischio di appiattirsi su modelli di certificazione e controllo propri della grande industria di trasformazione, mettendo in ombra la dimensione collettiva delle denominazioni di origine di vini, strettamente legate ad una collettività di produttori territorialmente radicati e non a logiche individuali di singoli produttori, per quanto rilevanti.

Sarà decisiva, per evitare un esito siffatto, la capacità dei singoli Stati membri di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dal nuovo regolamento europeo.

ABSTRACT

European and National reforms on the legal regulation of wines and vineyards. The paper analyses the recent European reform of legal regulation of wines and vineyards, considering it within the framework of other significant recent reforms of Common Agricultural Policy.

The new Regulation recognises a central role to regulatory and disciplinary measures, assigning prominent relevance to rules regarding quality wines, geographical indications, and labels, and introducing elements of strong discontinuity in comparison to previous rules.

The resulting perspective is that of widening the area of possible beneficiaries of quality indications, attributing even to big productions (and producers) the faculty to use quality marks, which for a long time has been reserved to small productions (and producers).

The new regulation on wines introduced significant innovations even with reference to the control system, adopting that of regulation No. 882/2004, until now applicable only on safety controls. The model adopted is that of regulation No. 510/2006 on Geographical indications.

Unifying in a single certification system both safety controls and marketing and quality controls, may result in an advantage for producers, which in the future will have to deal with a unified control procedure. The risk is that such a system could be more suited for the *modus operandi* of big producers, neglecting the collective and local dimension of the majority of quality wine producers.

The conclusion of the paper is that within this area of regulation a decisive role will be played, in the next future, by the talent of single Member States to use the opportunities offered to national options by the new European Regulation.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV. (2008): *Le regole del vino*, a cura di F. Albinini, Atti del Convegno di Roma del 23-24 novembre 2007 organizzato dall'AIDA-Associazione italiana di diritto alimentare e dall'IDAIC - Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Giuffrè ed., Milano.

ALBISINNI F. (2005): *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, Atti della giornata di studio del 30 settembre 2005 organizzata dall'Accademia dei Georgofili su "Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia", in «Atti dell'Accademia dei Georgofili», VIII, 2005, p. 411.

ALBISINNI F. (2006): *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», p. 526.

ALBISINNI F., SORRENTINO A. (2008): *Il primato delle istituzioni nella riforma della PAC*, in «AIM», 1.

BAUMAN Z. (2006): *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.

CARRETTA E. (2007): *Consorzi di tutela dei vini e controlli erga omnes*, in «Riv.dir.alim.», n. 2, p. 41.

CASSESE S. (2000): *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, in «Riv.it.dir.pubbl.comunit.», 5, p. 987.

COSTATO L. (2003): *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in «Dir.giur.agr.amb.», p. 663.

COSTATO L. (2004): *Articolo 117 cost., corte costituzionale e «materia» agricola*, in «Dir.giur.agr.amb.», n. 4/2004, p. 223.

GERMANÒ A. (2006): *Manuale di diritto agrario*, 6^a ed., Giappichelli, Torino.

GERMANÒ A. (2007), *La disciplina dei vini dalla produzione al mercato*, in *Riv.dir.alim.*, n. 2, p. 3;

- JANNARELLI A. (2006): *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv.dir.agr.», I, p. 183.
- MARIANI A., POMARICI E. (2008): *Il mercato del vino: evoluzione e scenari futuri*, relazione al Convegno AIDA di Roma del 23-24 novembre 2007, cit.
- POMARICI E., SARDONE E. (2008): *Ragioni, vincoli e complessità della riforma dell'OCM vino*, in «Agriregionieuropa», n. 12.
- RICCI CURBASTRO R. (2007): *I punti di forza del vino europeo di fronte alla globalizzazione*, in «Riv.dir.alim.», n. 2, p. 29.
- TORCHIA L. (2006): *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna.

ROBERTA SARDONE*

La nuova OCM vino tra politiche di mercato e politiche strutturali**

I. LA NUOVA OCM: OBIETTIVI E RIFERIMENTI NORMATIVI

Con il regolamento (CE) n. 479/2008, l'organizzazione comune di mercato (OCM) vino è stata sottoposta a un rilevante e complesso processo di rinnovamento. La revisione della politica comunitaria a sostegno del vino può essere considerata l'ultimo tassello del pacchetto di riforme avviato nel 2003 all'interno della cosiddetta riforma Fischler, che ha determinato il rinnovamento della quasi totalità delle misure settoriali a sostegno dei mercati. Quella dell'OCM vino è stata anche l'ultima grande riforma prima dell'inizio dell'ulteriore processo di revisione sullo "stato di salute della PAC" (*Health Check*), che si è a sua volta concluso nel dicembre 2008. Il collocarsi della revisione a cavallo tra due importanti momenti di profondo ripensamento al sistema di sostegno assicurato dalla PAC ha impresso alla nuova OCM vino caratteristiche molto particolari, che per alcuni aspetti costituiscono una sorta di anticipazione di nuovi modelli di intervento, ai quali la Commissione dell'UE guarda con sempre maggiore interesse.

La riforma dell'OCM vino ha avuto il suo avvio formale nel 2006, con la comunicazione della Commissione europea *Verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile* (COM(2006) 319), che annunciava l'intenzione di procedere a una riforma radicale della politica comunitaria del vino. La Commissione considerava l'impianto della precedente OCM, modificato in modo non ri-

* INEA

** Il presente lavoro riporta alcuni dei risultati conseguiti da un gruppo di lavoro costituito presso l'INEA, le cui attività di studio hanno condotto alla realizzazione del volume «L'OCM vino. La difficile transizione verso una strategia di comparto», a cura di E. Pomarici e R. Sardone, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA, Roma, 2010.

solutivo dalla riforma realizzata con il regolamento (CE) n. 1493/1999, non più in grado di fare fronte alle esigenze di riequilibrio tra offerta e sbocchi di mercato per i prodotti vitivinicoli delle imprese europee, ritenendo, piuttosto, necessario un potenziamento sostanziale della loro competitività. Al contempo, la Commissione esprimeva anche l'intenzione di conservare al comparto del vino una forte specificità all'interno della PAC. L'OCM vino, infatti, ha storicamente presentato un carattere eccentrico rispetto alla configurazione tradizionale delle altre OCM, in parte a causa dell'estrema complessità del mercato dei prodotti vitivinicoli, in parte a causa del fatto che al suo interno sono state tradizionalmente incluse anche disposizioni di tipo tecnico e regolamentare, come le norme tecniche sulle modalità di produzione, le disposizioni relative ai prodotti di particolare pregio (VQPRD), e le regole per l'etichettatura, che hanno dotato il settore del vino di una sorta di normativa di riferimento "speciale", in parte differenziata da quella di carattere generale, valida per la gran parte degli altri prodotti alimentari (Pomarici, Sardone, 2001; Pomarici, Sardone, 2008).

L'obiettivo generale individuato nel documento di proposta della Commissione si può riassumere nella ricerca di un maggior livello di qualità e competitività per il settore vitivinicolo, spendendo più efficacemente le risorse finanziarie destinate al comparto, in particolare tramite:

- la conquista di nuove quote di mercato, sia all'interno che all'esterno dell'UE;
- un regime di regole semplici, chiare ed efficaci, in grado di mantenere l'equilibrio tra domanda e offerta;
- un regime che, nel rispetto delle tradizioni vitivinicole europee, sia in grado di consolidare il ruolo socio-ambientale della viticoltura nelle zone rurali.

Nonostante alcune rilevanti novità, l'OCM vino varata nell'aprile 2008 si presenta decisamente più conservativa della proposta originaria della Commissione, uscita profondamente ridimensionata dal lunghissimo processo di trattativa, protrattosi per circa 18 mesi e conclusosi solo nel dicembre del 2007 con l'accordo dei ministri dell'agricoltura europei¹. A stemperare la carica innovativa della nuova OCM hanno contribuito soprattutto i numerosi

¹ Tra gli elementi proposti dalla Commissione che non sono stati recepiti dall'accordo finale, si citano:

- l'abolizione della pratica dello zuccheraggio in tutte le zone di produzione;
- il drastico ridimensionamento dei limiti ai livelli di arricchimento consentiti, che sono stati appena ridotti;
- l'eliminazione immediata del divieto a realizzare nuovi impianti vitati.

emendamenti adottati nella fase finale, che hanno previsto, sebbene in forma facoltativa per i paesi membri e con meccanismi di *phasing-out*, il mantenimento di alcune misure operanti all'interno della precedente OCM, che la Commissione aveva invece proposto di sopprimere, in quanto giudicate non idonee a contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il nuovo regolamento quadro (479/2008), che prevedeva disposizioni in merito agli stessi prodotti previsti dal precedente (Titolo I), si basava su una struttura estremamente semplificata rispetto al passato, articolandosi in solo quattro principali ambiti di intervento:

- le misure di sostegno (Titolo II);
- le misure regolamentari (Titolo III);
- le regole in materia di scambio con i paesi terzi (Titolo IV);
- le regole per la disciplina del potenziale produttivo (Titolo V).

Il quadro normativo per il comparto del vino è stato successivamente completato da numerosi regolamenti applicativi: il regolamento (CE) n. 555/2008, contenente le modalità di applicazione delle disposizioni relative a programmi di sostegno, scambi con i paesi terzi, potenziale produttivo e controlli; il regolamento n. (CE) 436/2009 relativo a schedario viticolo, dichiarazioni obbligatorie, informazioni per il controllo del mercato, documenti di trasporto e tenuta dei registri; il regolamento (CE) n. 606/2009 recante il codice enologico; il regolamento (CE) n. 607/2009 relativo alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche protette, alle menzioni tradizionali, all'etichettatura e alla presentazione. La struttura della nuova OCM resta, quindi, caratterizzata da un elevato grado di complessità, configurandosi ancora come una normativa settoriale specifica e dotata di numerose particolarità, dipendenti principalmente dal fatto che al suo interno sono trattate disposizioni di natura molto diversificata², non riconducibili alle tradizionali misure di gestione del mercato, che costituiscono il nocciolo duro delle altre OCM.

Infine, a completamento del quadro giuridico di riferimento, merita di essere sottolineato che il regolamento di base dell'OCM vino, nonostante le sue molte particolarità, tramite il regolamento (CE) n. 491/2009 è successivamente confluito all'interno dell'OCM unica³.

² Tra le misure regolamentari, ad esempio, ricadono le norme su: pratiche enologiche, denominazioni e indicazioni geografiche, etichettatura, associazioni dei produttori e organismi di filiera, scambi con i paesi terzi.

³ L'OCM unica, disciplinata dal regolamento (CE) n. 1234/2007 e successive modificazioni, riunisce al proprio interno le disposizioni precedentemente trattate in singole OCM, in un'ottica di semplificazione della PAC (Frascarelli, 2008).

2. GLI ELEMENTI CENTRALI E GLI ASPETTI FINANZIARI DELLA RIFORMA

La nuova OCM vino, nonostante il processo di limatura realizzato all'interno dell'accordo finale, introduce comunque numerose innovazioni rispetto al precedente regime. In particolare:

- la componente relativa alle misure per il sostegno del comparto trova, per la prima volta, collocazione nell'ambito di uno specifico strumento programmatico, il cosiddetto piano nazionale di sostegno (PS);
- contestualmente, al fine di assicurare una maggiore dotazione alle misure di sviluppo rurale (II pilastro della PAC), che possono fornire un importante contributo allo sviluppo competitivo della filiera all'interno delle regioni produttrici di vino, viene previsto un significativo trasferimento di fondi per il potenziamento delle risorse a sostegno degli interventi attuati mediante i programmi di sviluppo rurale (PSR);
- infine, viene ridata centralità al tema della gestione delle superfici vitate. Infatti, viene introdotto un importante programma triennale a favore del regime di abbandono permanente della viticoltura, obbligatorio per i paesi membri, cui è riservata una quota importante dell'intera dotazione assegnata al settore. A questo programma si associa la decisione di dare attuazione al più volte annunciato processo di liberalizzazione delle superfici vitate, entro il termine del 2015, scadenza prorogabile a discrezione del paese membro al massimo fino al 2018.

In conseguenza delle molte novità introdotte, la riforma del 2008 ha determinato anche un pesante riassetto delle risorse a disposizione per il comparto vino, nonostante il quale, più sul piano formale, che su quello sostanziale, è stato rispettato l'impegno di lasciare inalterata la dotazione finanziaria assicurata con la precedente OCM.

Analizzando nel dettaglio la scomposizione del *budget* tra le diverse linee di intervento previste (tab. 1), si nota come le risorse a disposizione delle misure di sostegno al mercato siano interamente riconducibili alla dotazione per i programmi di sostegno nazionali, cui segue per importanza il programma di abbandono definitivo dalla produzione, la cui operatività sebbene limitata alle sole tre prime annualità, richiede un rilevante ammontare di risorse. Il trasferimento allo sviluppo rurale, nella fase iniziale assorbe quote modeste dell'intera dotazione, ma in progresso di tempo aumenta di molto la propria rilevanza, finendo con l'attestarsi su un peso corrispondente al 9% dell'intero ammontare. In sostanza, la dotazione finanziaria per la nuova OCM, al netto dello storno a favore delle misure dello sviluppo rurale, appare sostanzialmente in linea con quanto previsto dal precedente regime. Tuttavia, se si con-

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%
Misure di sostegno PS	835,0	64,3	1.106,8	76,8	1.141,6	80,5	1.369,5	100,0	1.353,1	100,0	1.354,0	100,0
Trasf.II° Pilastro	794,3	61,1	1.024,7	71,1	1.019,0	71,9	1.246,9	91,0	1.230,5	90,9	1.231,4	90,9
Regime di espianto	40,7	3,1	82,1	5,7	122,6	8,6	122,6	9,0	122,6	9,1	122,6	9,1
Totale	464,0	35,7	334,0	23,2	276,0	19,5	-	-	-	-	-	-
Totale OCM*	1.299,0	100,0	1.440,8	100,0	1.417,6	100,0	1.369,5	100,0	1.353,1	100,0	1.354,0	100,0
Totale OCM*	1.258,3	96,9	1.358,7	94,3	1.295,0	91,4	1.246,9	91,0	1.230,5	90,9	1.231,4	90,9
* Al netto del trasferimento al II° pilastro												
Fonte: ns. elaborazioni su dati regg. (CE) n. 479/2008 e n. 1246/2008												

Tab. 1 *Dotazione finanziaria per la nuova OCM*

sidera l'assoluta marginalità della spesa sostenuta, nel periodo di operatività della precedente OCM, a favore dell'abbandono definitivo della produzione, si può agevolmente concludere che le misure di sostegno della nuova OCM, coincidenti di fatto con quanto messo a disposizione per il funzionamento dei PS, possono contare su una dotazione reale considerevolmente più contenuta, rispetto al passato.

I programmi di sostegno costituiscono la reale novità della nuova OCM. Essi rappresentano lo strumento programmatico e operativo mediante il quale viene messa a disposizione di ciascuno Stato membro produttore di vino una dotazione finanziaria comunitaria per sostenere specifiche misure, finalizzate al rafforzamento della struttura competitiva del comparto vitivinicolo. Ogni paese membro ha il compito di predisporre un unico programma nazionale, sebbene declinabile a un livello territoriale più basso, di durata quinquennale (2009-2013), modificabile da parte dello Stato membro per un massimo di due volte nel corso di uno stesso esercizio finanziario. In base a quanto previsto dalla stessa OCM, il processo di definizione del PS si basa su una metodologia che presenta molte similitudini con quella tradizionalmente appartenente alle misure dello sviluppo rurale (II pilastro della PAC), piuttosto che agli interventi tipicamente inclusi all'interno delle OCM (I pilastro della PAC).

Il programma di sostegno costituisce, in sostanza, una *envelope* finanziaria, all'interno della quale i paesi membri danno applicazione discrezionale ad almeno una tra undici misure, selezionate sulla base di un menù ben identificato. Dai PS sono escluse le misure di sostegno ai progetti di ricerca e le misure già contenute nei programmi di sviluppo rurale (PSR) adottati in applicazione del regolamento sullo sviluppo rurale⁴.

In base alle decisioni finali del compromesso raggiunto nel dicembre 2007, le misure entrate a far parte dei PS sono state notevolmente ampliate, essendo passate dalle cinque originariamente previste dalla prima proposta della Commissione, alle undici indicate dal regolamento di base (prospetto 1). Di queste misure, ben otto assumono la veste di misure "definitive", rappresentando interventi che potranno essere attivati per tutto il periodo di operatività della nuova OCM; mentre, tre ulteriori misure, recuperate tra i meccanismi di sostegno al mercato previsti dalla precedente OCM (distilla-

⁴ L'impossibilità di finanziare una stessa misura su due distinte linee finanziarie (OCM e PSR), determina la necessità di procedere a un'azione di cosiddetta demarcazione; ovvero di individuazione di un criterio in base al quale decidere quale linea finanziaria interviene in maniera esclusiva a sostegno di specifici interventi.

MISURE PERMANENTI	NATURA DELL'INTERVENTO
Regime di pagamento unico	I Pilastro
Promozione sui mercati terzi	II Pilastro
Ristrutturazione e riconversione dei vigneti	II Pilastro
Vendemmia verde	I Pilastro
Fondi di mutualizzazione	I Pilastro
Assicurazione del raccolto	I Pilastro
Investimenti	II Pilastro
Distillazione sottoprodotti	I Pilastro
MISURE IN PHASING OUT	NATURA DELL'INTERVENTO
Distillazione alcol usi commestibili	I Pilastro
Distillazione di crisi	I Pilastro
Uso di mosto di uve concentrato	I Pilastro

Prospetto 1 *Le misure del PS tra I e II pilastro*

zione per l'alcole a uso alimentare, distillazione di crisi, aiuti per l'impiego dei mosti negli arricchimenti) potranno, sempre a discrezione dei singoli paesi, restare in vigore per un periodo massimo di quattro anni (fino al 2012).

L'OCM vino del 2008 ha certamente caratteristiche molto diverse dalle precedenti e segna un notevole passo in avanti nella transizione dall'impianto tradizionale delle politiche di mercato verso una nuova forma, più tesa all'intervento di tipo strutturale, ma soprattutto più orientata al perseguimento di una strategia di sviluppo e consolidamento del comparto. L'ultima riforma approfondisce un percorso evolutivo già intrapreso con la precedente revisione del 1999, in cui l'OCM si era aperta a un rilevante intervento di carattere strutturale, con l'introduzione del "*regime di ristrutturazione e riconversione dei vigneti*", al quale veniva riservato un consistente ammontare di risorse finanziarie, e che, per sua natura, avrebbe dovuto trovare collocazione all'interno delle sempre più rilevanti misure di sviluppo rurale, anziché nell'ambito dell'OCM (Pomarici, Sardone, 2001).

Appare quindi opportuno cercare di analizzare la natura delle singole misure attualmente previste della nuova OCM al fine di comprendere meglio il solco tracciato da tale processo e il suo possibile futuro sviluppo, alla luce delle scelte effettuate all'interno di ciascun paese membro con l'attività di programmazione del proprio programma di sostegno.

Procedendo alla riclassificazione delle undici misure previste all'interno del menù del PS, emerge in modo evidente come il PS si caratterizzi proprio per il fatto di contemplare interventi che, rifacendosi a una ormai tradizionale classificazione, possono essere ricondotti, in parte al I, in parte al II pilastro della PAC (cfr. prospetto 1; Cagliero, Pomarici, Sardone, 2008)). L'analisi delle singole misure, inoltre, sottolinea ulteriormente l'esistenza di marcati

collegamenti tra programma di sostegno da un lato e interventi dello sviluppo rurale dall'altro. Ciò dipende, non solo dalla natura di una parte delle misure, ma soprattutto dal fatto che queste appaiono in strettissima relazione, in termini sia di obiettivi perseguiti, che di modalità operative, con una parte consistente delle azioni intraprese all'interno dei PSR.

In particolare, gli interventi a favore della ristrutturazione e riconversione dei vigneti e la misura a sostegno degli investimenti risultano agire direttamente sul capitale fisico delle imprese (impianti e strutture), in modo assimilabile a diverse misure già previste nelle vecchie politiche strutturali e oggi collocate nell'Asse I "Competitività" dei PSR. A questi si aggiunge la misura per la promozione dei prodotti vitivinicoli europei sui mercati terzi. Il collegamento tra queste tre misure e i corrispondenti interventi dello sviluppo rurale appare così stretto da aver richiesto la definizione di specifici criteri di demarcazione. Rispetto ai tre casi specifici: per il regime di ristrutturazione e riconversione è stato mantenuto dalla precedente OCM un criterio di demarcazione esclusivo, ovvero, l'intervento viene sostenuto solo tramite la dotazione dell'OCM e senza nessuna forma di sostegno aggiuntivo da parte dei PSR⁵; nel caso della misura investimenti, va rilevato che solo pochi paesi hanno proceduto alla sua attivazione, mediante un processo di demarcazione specifico, differenziato caso per caso; infine, per la misura promozione la demarcazione è avvenuta a monte, dal momento che all'interno dell'OCM è possibile sostenere le sole attività indirizzate ai paesi extra-UE, mentre tramite i PSR si agisce all'interno della dimensione territoriale comunitaria.

Si possono, diversamente, ritenere interventi di natura chiaramente di mercato (I pilastro) le misure relative al regime di pagamento unico, la cosiddetta vendemmia verde, che di fatto può essere considerata un meccanismo di controllo dell'offerta, e la distillazione dei sottoprodotti. Le misure volte a promuovere la diffusione dei fondi di mutualizzazione e della assicurazione del raccolto possono essere anch'esse classificate come interventi di mercato, per assimilazione ad alcune delle tipologie di misure previste all'interno dagli articoli 68, 70 e 71 del nuovo regolamento (CE) n. 73/2009 relativo ai regimi di sostegno diretto, varato a seguito dell'*Health Check* (De Filippis, 2009).

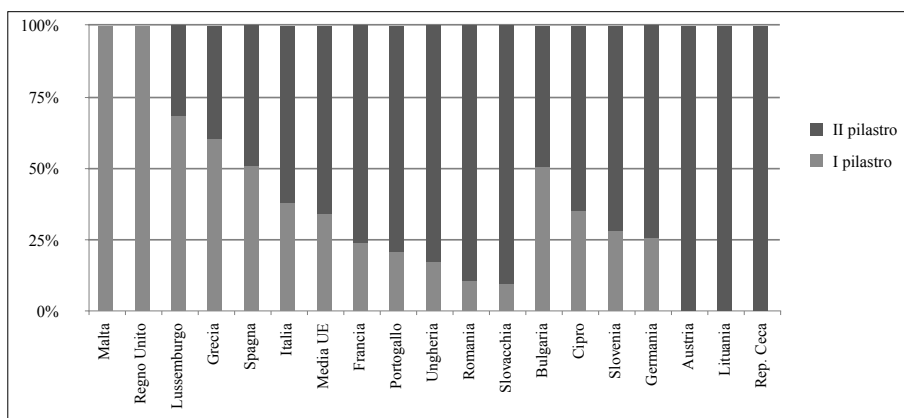
La rilevanza delle due componenti all'interno dell'OCM dipende, tuttavia, soprattutto dalle scelte effettuate a livello di singolo paese membro nella definizione del proprio PS, le quali peraltro possono subire rilevanti modi-

⁵ Nel nostro paese, fa eccezione la Regione Liguria che, per la necessità di riconoscere un premio superiore a quanto consentito dall'OCM, ha ottenuto di dare attuazione alla misura al solo interno del PSR.

	Italia	Francia	Spagna	Altri Mediterraneo ¹	Nord Europa ²	Nuovi entrati ³	Totale UE
Regime di pagamento unico	-	-	30	16	1	0	10
Promozione sui mercati terzi	18	22	10	19	9	4	15
Ristrutturazione e riconversione	36	39	24	52	45	78	39
Investimenti	6	14	10	-	43	8	10
Fondi di mutualizzazione	-	-	-	-	-	-	-
Assicurazione del raccolto	5	2	-	-	0	6	3
Vendemmia verde	8	-	-	-	-	0	2
Distillazione di crisi	3	2	-	-	-	-	1
Distillazione di sottoprodotti	7	16	11	6	-	2	9
Distillazione alcol alim.	7	-	15	3	-	-	6
Arricchimento con mosti	10	5	-	4	2	1	5
Totale	100	100	100	100	100	100	100

¹Grecia e Portogallo
²Germania, Austria, Lussemburgo e Regno Unito
³Bulgaria, Rep. Ceca, Cipro, Lituania, Ungheria, Malta, Romania, Slovenia e Rep. Slovacca

Fonte: elaborazioni ISMEA su dati della Commissione

Tab. 2 *La programmazione 2009-2013 dei PS: le scelte dei Paesi (%)*Fig. 1 *La distribuzione della dotazione finanziaria dei PS tra I e II pilastro (2009-2013)*
Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione UE

fiche nel tempo (tab. 2). La profonda diversità nelle scelte nazionali hanno finito con il determinare forti elementi di disomogeneità nella configurazione della natura stessa dell'OCM, che assume un carattere differente a seconda dei territori (Ciccarelli, 2009). Questo è vero in relazione, non soltanto alla presenza di alcune misure all'interno di ciascun PS (attivazione o non attivazione), ma soprattutto in termini di risorse finanziarie dedicate a ciascuna di esse. L'analisi della figura 1, nella quale vengono riclassificate da un punto di vista del diverso peso finanziario le scelte operate dai singoli Stati membri in relazione alla natura degli interventi attivati, contribuisce a rendere più evidente questo elemento di variabilità.

In alcuni casi le scelte operate sono del tutto riconducibili a una spiccata preferenza per gli interventi di mercato (I pilastro), come nel caso di Malta o del Regno Unito; mentre, al contrario, in altre situazioni i PS sono rivolti quasi interamente a interventi di carattere strutturale (II pilastro), soprattutto al fine di agire sulla competitività delle aziende, come nel caso della Repubblica Ceca, della Lituania, dell'Austria o della Germania, in un'ottica più vicina a quella dello sviluppo rurale. In condizioni più equilibrate, e vicine al dato medio comunitario (anche per l'effetto del peso finanziario di questi PS), si trovano infine i paesi tradizionali produttori: Grecia, Spagna, Italia e Francia. In particolare, secondo la suddivisione qui adottata: la Grecia sembra riservare maggiori risorse agli interventi di mercato; la Francia e l'Italia, la più prossima alla media comunitaria, distribuiscono maggiori risorse verso gli interventi assimilabili allo sviluppo rurale; infine, la Spagna indica una sostanziale equidistanza tra i due approcci.

Sulla configurazione dell'OCM all'interno dei singoli Stati membri hanno pesato principalmente due componenti. In primo luogo, la dimensione complessiva delle risorse finanziarie assegnate, che laddove hanno raggiunto valori assoluti non particolarmente significativi hanno spinto i paesi a effettuare scelte operative semplificate, come l'ampio ricorso alla misura che attiva il regime di pagamento unico aziendale (Regno Unito, Lussemburgo e Malta) o il trasferimento delle risorse destinate al PS direttamente all'interno delle misure di sviluppo rurale (Regno Unito e Slovenia)⁶. Secondariamente, le attività di pressione esercitate dalle filiere nazionali, che hanno agito da stimolo alla costruzione dei singoli PS, i quali riflettono alcune caratteristiche della struttura produttiva dei diversi paesi membri. Se questo elemento di "nazionalizzazione" dell'intervento, da un lato, fa dell'OCM vino un nuovo

⁶ Il regolamento di base consente ai paesi membri di stornare a beneficio dei PSR tutto o parte dell'ammontare di risorse assegnate al PS nazionale.

banco di prova per forme innovative di intervento, dall'altro determina un ulteriore allontanamento concettuale dalle politiche del I pilastro, che negli anni sono andate progressivamente assumendo forme di intervento standardizzate. Sebbene, in proposito, vada rilevato che le modifiche determinate dall'*Health Check* della PAC (2008), ma soprattutto le questioni centrali che stanno caratterizzando il più recente dibattito sulla futura riforma, in vista del termine dell'attuale quadro finanziario (2013), hanno fatto emergere una rilevante tendenza ad assegnare ai singoli paesi membri importanti elementi di discrezionalità nelle modalità di attuazione delle misure del I pilastro (ad es. regionalizzazione degli aiuti diretti, applicazione dell'articolo 68 del regolamento orizzontale ecc.).

Il quadro che ne emerge risulta ulteriormente complicato alla luce del fatto che le scelte nazionali, una volta formalizzate, possono essere modificate, rendendo ancora più variabile la geografia delle misure poste in essere. È questo il caso, ad esempio, di quanto è accaduto all'interno del PS italiano, che nella sua prima versione aveva escluso l'attivazione della misura a sostegno dei programmi di assicurazione, in quanto già ampiamente sostenuti tramite interventi finanziati in ambito nazionale. Il mutato scenario di riferimento nazionale, con le ridotte disponibilità finanziarie a sostegno delle misure nazionali (per effetto delle generali manovre di contenimento della spesa pubblica), ha spinto a reperire i mezzi necessari al mantenimento dei programmi di assicurazione all'interno delle risorse del PS, con la conseguente necessità di una sua riprogrammazione finanziaria. Allo stesso tempo, le difficoltà riscontrate in ambito nazionale nel determinare opportune modalità di demarcazione degli interventi realizzabili mediante la misura investimenti tra PS del vino e PSR hanno reso necessario un ulteriore slittamento dell'attivazione di questo intervento al 2011.

3. L'INTRECCIO TRA I E II PILASTRO

Come già sottolineato, le relazioni esistenti tra le misure del PS e gli interventi a favore del comparto del vino realizzati mediante i PSR sono amplificate dal previsto trasferimento di fondi per il potenziamento delle risorse a sostegno degli interventi di sviluppo rurale. Questo processo, tuttavia, appare caratterizzato da rilevanti elementi di ambiguità, poiché, da un lato non vengono individuate misure specifiche da potenziare all'interno dei PSR, dall'altro, il vincolo di destinazione territoriale, previsto nel regolamento di base a favore delle regioni produttrici di vino, nei fatti ha ricevuto un'applicazione

	TRAFERIMENTO OCM* (mio euro)	DOTAZIONE II PILASTRO** (mio euro)	TRASF. OCM/ II PILASTRO** (%)
Spagna	185,5	7.213,9	2,57
Francia	142,0	5.727,1	2,48
Italia	157,8	8.292,0	1,90
Slovenia	4,2	900,0	0,47
Regno Unito	0,8	4.441,5	0,02
* 2009-2013			
** 2007-2013			
Fonte: ns. elaborazioni su dati regg. (CE) n. 479/2008 e 1246/2008 programmi nazionali			

Tab. 3 *Impatto del trasferimento di risorse al II pilastro*

troppo blanda per assicurare un reale collegamento tra le risorse trasferite e i territori realmente impegnati nella produzione vitivinicola.

Nel concreto, con la riforma ci si è limitati a prevedere il trasferimento di una dotazione per il complesso dell'UE, ripartita tra tre soli paesi membri: Spagna, Francia e Italia. I paesi che non beneficiano di questo trasferimento, tuttavia, hanno avuto facoltà di stornare tutta o parte della propria dotazione finanziaria assegnata per il PS come potenziamento dei rispetti PSR. Di questa possibilità si sono avvalsi Slovenia e Regno Unito, portando così a cinque i paesi che presentano un passaggio di risorse dall'OCM vino alle misure dello sviluppo rurale (tab. 3). Le somme trasferite determinano un potenziamento dell'ammontare di risorse che ciascuno dei paesi beneficiari percepisce dal FEASR come dotazione di base per le misure del II pilastro pari a pochi punti percentuali⁷.

Tuttavia, se a ciò si aggiunge il fatto che, nell'ambito dei più recenti processi di riforma delle diverse componenti della PAC, sono stati previsti ulteriori e rilevanti meccanismi di trasferimento di risorse finanziarie da interventi del I pilastro a favore di misure del II pilastro, l'incremento della dotazione a beneficio delle misure dei PSR, o di altre a esse assimilabili, appare tutt'altro che trascurabile. Si pensi in proposito allo strumento della modulazione, che costituisce un meccanismo di prelievo sugli aiuti versati come pagamenti diretti, tramite il quale da alcuni anni si sta assicurando un travaso di risorse dal I al II pilastro della PAC⁸. Anche all'interno delle riforme che hanno

⁷ Il trasferimento indicato è al netto della quota di co-finanziamento nazionale, prevista per le misure di sviluppo rurale.

⁸ La modulazione, introdotta in forma volontaria per i paesi membri con il primo regolamento orizzontale 1259/1999, è stata successivamente trasformata in uno strumento obbligatorio, costituendo uno degli elementi che ha maggiormente caratterizzato le successive riforme dalla

interessato altre OCM sono state previste modifiche al sistema di sostegno assicurato, che complicano e amplificano il quadro delle interrelazioni tra i due pilastri della PAC. Da questo punto di vista, l'OCM tabacco presenta le maggiori similitudini con il vino, avendo subito un taglio molto consistente alla dimensione dei pagamenti diretti (50% a partire dal 2010), a beneficio dei PSR. In altri casi (OCM olio d'oliva, zucchero e ortofrutta), le risorse sono rimaste all'interno del I pilastro, ma destinate a misure che, come nel caso di alcuni interventi del PS per il comparto vino, si connotano per una natura strutturale, in termini di finalità perseguite e di modalità operative di gestione delle dotazioni finanziarie assegnate.

In sostanza, l'insieme di queste misure genera un potenziamento diretto della dotazione dei PSR (modulazione, OCM tabacco e vino), cui si affianca un ulteriore effetto indiretto derivante dalle misure collocate all'interno delle OCM, ma assimilabili a quelle attuate tramite i PSR stessi (vino, zucchero, ortofrutta e olio). Nel complesso, ciò determina una crescita non indifferente nella dotazione finanziaria iniziale riservata alle misure classificabili come appartenenti al II pilastro (De Filippis, Henke, 2010). In proposito, merita di essere sottolineato il fatto che, se da un punto di vista formale tale processo di potenziamento rientra nell'ottica di assicurare un adeguato rafforzamento della componente della PAC generalmente considerata più virtuosa, il II pilastro appunto, dal punto di vista sostanziale, a oggi, il processo di attuazione delle misure dei PSR dimostra un certo rallentamento nella capacità di spesa delle misure previste, segno, forse, di una capacità limitata del sistema agricolo nazionale di assorbire risorse diverse da quelle operanti più direttamente a sostegno del mercato (I pilastro).

4. UN PRIMO BILANCIO SULL'ATTUAZIONE E UNO SGUARDO AL FUTURO

La riforma della politica comune per il comparto del vino ha senza dubbio determinato importanti innovazioni in termini di tipologia di misure offerte ai paesi membri e di modalità di gestione previste, determinando la necessità di un nuovo e più complesso sistema di *governance* del rinnovato sistema di sostegno. Come ampiamente illustrato in precedenza, la quasi totalità degli

PAC a partire da Agenda 2000. A seguito della recente riforma dell'*Health Check* il meccanismo di prelievo attuato mediante la modulazione è stato ulteriormente potenziato, elevando fino al 10% il tasso di prelievo a regime (2012), che viene operato sugli importi erogati sotto forma di pagamenti diretti (Henke, Sardone, 2009).

interventi previsti trova collocazione all'interno del PS, che costituisce uno strumento del tutto nuovo per l'OCM, la cui gestione operativa richiede:

- dal lato delle istituzioni coinvolte (autorità centrale e autorità regionali), una forte capacità di programmazione e una complessa azione di governo, in termini sia di obiettivi perseguiti, che di strumenti tecnici messi a disposizione degli operatori;
- dal lato dei beneficiari degli interventi, una notevole capacità progettuale e un altrettanto importante sforzo materiale per l'espletamento delle procedure formali richieste nel caso di adesione ad alcuni degli interventi proposti (ad es. promozione).

Proprio le difficoltà connesse all'avvio di una politica con le caratteristiche sopra delineate hanno determinato un preoccupante rallentamento nel raggiungimento di una piena operatività dell'OCM all'interno del nostro paese. Infatti, a parte le misure già previste nell'ambito della precedente OCM, riproposte all'interno del nuovo menù del PS, tutti gli strumenti di intervento a carattere innovativo hanno presentato notevoli difficoltà di entrata a regime.

Nel tentativo di creare maggiori opportunità di diversificazione degli interventi a disposizione, nel corso della seconda annualità di attuazione, il nostro paese ha proceduto a: revisionare le modalità di accesso alla misura della promozione sui mercati extra-UE, al fine di renderne più agevole l'utilizzo, che nel corso del primo anno è risultato condizionato dal pesante carico burocratico e amministrativo connesso alla presentazione delle domande di finanziamento; sono state finalmente definite le norme necessarie a dare attuazione alla vendemmia in verde, che dovrebbe consentire di evitare, in via temporanea, il formarsi di eccedenze produttive, favorendo per questa via un minore ricorso alle misure di distillazione, di prossima definitiva dismissione; si è scelto di ricorrere all'OCM per reperire i mezzi finanziari necessari ad assicurare la continuità dei programmi di assicurazione agevolata del raccolto, rimasti senza la precedente copertura finanziaria di fonte nazionale, largamente impiegati nel comparto del vino a tutela dei rischi connessi a fattori climatici e infettivi avversi. Viceversa, le modalità di demarcazione tra OCM e PSR, elaborate fino a questo momento, necessarie per dare avvio alla misura investimenti, non sembrano adeguate ad assicurare il pieno avvio dell'intervento, che nel tempo dovrebbe assorbire una quota rilevante del PS italiano (RRN, 2010).

Nonostante gli sforzi condotti dall'amministrazione centrale, anche nel corso del 2010 si sono ripresentate numerose difficoltà di attuazione degli interventi a carattere innovativo, rendendo ancora più evidente la necessità di realizzare sforzi ulteriori nel processo di programmazione degli interventi,

nel sistema di suddivisione degli ambiti di competenza tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali, di individuazione delle modalità di attuazione più idonee a garantire la partecipazione degli operatori alle misure offerte.

Peraltro, il raggiungimento di una piena operatività di alcuni specifici strumenti previsti dal PS assume un ruolo cruciale in vista dell'approssimarsi del termine al periodo di *phasing-out* attribuito ai tre interventi mutuati dalla precedente OCM, la cui capacità di assorbire risorse si presenta a oggi ancora considerevolmente elevata (per il 2009, 37% nella media UE e 55% circa in Italia). Questi, infatti, dovranno essere necessariamente sostituiti da interventi di diversa e più complessa natura, in un arco di tempo ormai piuttosto ristretto. Al contempo, va rilevato che il programma di ristrutturazione delle superfici vitate, che ha tradizionalmente assorbito quote molto rilevanti della dotazione finanziaria a disposizione, ha iniziato a dare i primi segni di rallentamento nel livello delle adesioni, non potendo quindi costituire l'unica alternativa offerta ai produttori di vino tra tutte le misure contemplate dal PS.

Ciò pone con forza l'urgenza di trovare soluzioni di *governance* e modalità di attuazione in grado di favorire il rapido decollo delle misure in difficoltà. Nel nostro paese, il rischio connesso all'incapacità rendere pienamente funzionanti le componenti più innovative dell'OCM del 2008 appare quello di dover imboccare obbligatoriamente la via del sostegno disaccoppiato, per non lasciare inutilizzati i fondi assegnati, dando attuazione alla misura volta a includere le superfici investite a vite da vino all'interno del regime di pagamento unico. Questa misura, insieme a quella finalizzata alla costituzione di fondi di mutualizzazione, non era stata inclusa dall'Italia tra quelle a cui dare applicazione in fase di programmazione iniziale del PS. Al contrario, questo intervento è stato privilegiato all'interno dei paesi membri di più recente adesione all'UE e in quelli con la dotazione finanziaria dei PS più modesta, proprio in considerazione della sua relativa facilità di implementazione.

In altre parole, qualora il livello di attivazione del PS nazionale non riuscisse a garantire, in tempi relativamente rapidi, una reale diversificazione delle misure utilizzate dagli operatori, ci si troverebbe di fronte a quello che, da alcune parti, viene già etichettato come il fallimento della riforma della politica comunitaria a sostegno del vino.

Di fronte a questo quadro, non è ancora possibile formulare un giudizio definitivo sulla nuova OCM che, almeno all'interno dell'Italia, appare ancora come una politica a metà del guado, al tempo stesso incapace di sganciarsi dai vecchi e pienamente sperimentati strumenti di intervento - giudicati inefficienti e inefficaci e, per questo motivo, in via di disattivazione - e di

imboccare con forza la via del rafforzamento del comparto, tramite un più ampio ricorso a tutti i previsti interventi a carattere strutturale (ristrutturazione, promozione, investimenti), a cui associare le previste misure di stabilizzazione dei mercati e dei redditi (vendemmia verde, assicurazioni, fondi di mutualizzazione).

Occorrerà, quindi, attendere ancora qualche tempo per comprendere se la politica a sostegno del vino varata nel 2008 sia stata in grado di sostenere il perseguimento del suo obiettivo di partenza: la ricerca di una stabile competitività per il sistema vitivinicolo dell'UE. Questo risultato, infatti, dipenderà dalla capacità, demandata ai singoli paesi membri, di dosare al loro interno il giusto mix di tutte le misure previste nell'ambito del PS, senza cadere nella trappola dell'omologazione al resto della PAC, tramite il massiccio ricorso al regime di pagamento unico, preservando la più volte richiamata specificità riconosciuta dalla stessa UE a questo comparto.

Allo stato attuale, invece, è certamente possibile concludere che, come si è avuto modo di sottolineare ampiamente in precedenza, il promesso processo di semplificazione dell'OCM vino è stato ampiamente disatteso, proprio a causa della sua natura fortemente "mista". Questa, se da un lato ne costituisce il principale tratto originale, dall'altro determina un quadro di interventi che, nell'attuale rigida suddivisione della PAC in due pilastri, lascia spazio allo sviluppo di contraddizioni e di complicazioni gestionali, anziché favorire lo sviluppo di positive sinergie tra interventi.

RIASSUNTO

L'OCM vino del 2008 introduce numerose innovazioni rispetto al passato. Le misure di sostegno al comparto trovano, per la prima volta, collocazione nell'ambito di un piano nazionale di sostegno, mentre la dotazione finanziaria del settore viene ridimensionata per effetto di un trasferimento di fondi a favore delle misure di sviluppo rurale e per l'avvio di un importante programma di abbandono della viticoltura, cui seguirà, al termine del 2015, la liberalizzazione delle superfici vitate.

La nuova OCM segna soprattutto un passo in avanti nella transizione dall'impianto tradizionale delle politiche di mercato verso una nuova forma, più tesa all'intervento di tipo strutturale e maggiormente orientata al perseguimento di una strategia di sviluppo e consolidamento della competitività.

Tuttavia, tale modalità di organizzazione degli interventi di sostegno sta determinando non pochi problemi, sia in sede di programmazione, che di loro gestione operativa, acuiti dal fatto che ai singoli paesi membri sono riconosciuti ampi margini di discrezionalità nelle scelte di attuazione. Nel caso dell'Italia, tali problemi appaiono piuttosto rilevanti, ponendosi con urgenza la necessità di fornire agli operatori del settore soluzioni in grado di assicurare il pieno avvio di tutte le misure previste.

ABSTRACT

The CMO for the wine, approved in 2008, has introduced numerous innovations. The measures of support are placed, for the first time, inside a national plan, which is defined by each Member State; at the same time, part of the traditional financial resources has been reduced to be transferred in favour of the Rural Development Plans and to support a programme of permanent abandonment of vineyard, that will be followed, at the end of 2015, by the liberalization of planting.

The new CMO represents a relevant step in the direction towards a new model of intervention in the CAP, more oriented towards structural measures and finalized at the pursuit of the development and the reinforcement of competitiveness of the European wine sector.

Nevertheless, this innovation has produced significant difficulties, both in the programming phase and in the operational management. In Italy, these difficulties have affected the full implementation of the national plan. So, at the end of the second year, it's becoming urgent to find appropriate solutions to make all the measures provided by the CMO suitable for the Italian wine producers.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CAGLIERO R., POMARICI E., SARDONE R. (2008): *La nuova OCM vino: la transizione verso il II pilastro*, Poster presentato nell'ambito del XLV Convegno SIDEA, Portici.
- CICcarelli F. (2009): *Nordisti e Sudisti nella nuova OCM*, VQ, numero sette, settembre.
- FRASCARELLI A. (2008): *L'OCM unica e la semplificazione della PAC*, Gruppo 2013, Working Paper n. 5.
- HENKE R., SARDONE R. (2009): intervento nel volume DE FILIPPIS F. (a cura di), *Il futuro della PAC dopo l'Health Check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- POMARICI E., SARDONE R. (2001): *Il settore vitivinicolo in Italia: Strutture produttive, mercati e competitività alla luce della nuova OCM*, Studi e Ricerche, INEA, Roma.
- POMARICI E., SARDONE R. (2008): *Ragioni, vincoli complessità della riforma dell'OCM vino*, «Agriregionieuropa», anno 4, n. 12, marzo.
- POMARICI E., SARDONE R. (2010a) (a cura di): *L'OCM vino. La difficile transizione verso una strategia di comparto*, (a cura di), Rapporto dell'Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA, Roma.
- POMARICI E., SARDONE R. (2010b): *L'attuazione dell'OCM vino: un primo bilancio di metà percorso*, in «Agriregionieuropa», anno 6, n. 21, giugno.
- DE FILIPPS F. (2009): *Il futuro della PAC dopo l'Health Check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- DE FILIPPS F., HENKE R. (2010): *La Pac tra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell'UE*, in «QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», n. 3, Franco Angeli, Milano.
- Rete Rurale Nazionale (2010): *La misura investimenti nell'ambito del Piano Nazionale di sostegno*, Documento della RRN, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Roma.

Opportunità e problemi di applicazione delle nuove misure dell'OCM vino

I. INTRODUZIONE

Il Reg. (CE) 479/2008 – poi confluito nel Reg. (CE) 1234/2007 che aveva istituito l'Ocm unica – ha rinnovato profondamente l'impianto della politica comunitaria del vino, eliminando alcuni strumenti, introducendone di nuovi e riproponendo alcuni dei vecchi in un quadro logico diverso¹.

La nuova normativa è il risultato di un progetto certamente ambizioso che mira contemporaneamente a rinnovare l'approccio europeo al controllo del mercato e dei redditi e a sostenere in modo diretto la competitività delle imprese che operano nel comparto vitivinicolo europeo. La riforma ha, quindi, innescato un processo complesso il cui esito non è ancora ben chiaro e che, peraltro, potrebbe essere diverso nei diversi Paesi dell'Unione. La nuova Ocm vino, infatti, affida alle scelte dei singoli Stati Membri – quindi alla loro capacità di usare in modo efficace le risorse – una parte importante del budget destinato al settore e vi sono anche novità sul piano regolamentare che potranno avere effetti diversi nei diversi Stati Membri, in relazione alle diverse caratteristiche dei loro sistemi vitivinicoli.

La previsione di ciò che potrà essere nel medio termine l'effetto nella nuova politica comunitaria del vino non è certo agevole; tuttavia, il nuovo impianto regolamentare sembra offrire al sistema del vino europeo delle importanti opportunità.

* *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II*

¹ La presentazione generale della riforma dell'Ocm vino è riportata nell'intervento di Roberta Sardone (*La nuova OCM vino tra politiche di mercato e politiche strutturali*) che ha preceduto questo intervento nel corso della Giornata di studio: *OCM vino: soluzioni mancate e problemi futuri*.

Per esempio, i complessi interventi sul potenziale produttivo – espianti, sistemazione definitiva della questione dei vigneti illegali, cessazione del regime transitorio dei diritti di impianto – potrebbero condurre a una razionalizzazione del vigneto dell'Unione Europea, alla realizzazione di una solida base per il rafforzamento della trasparenza e della tracciabilità dei processi produttivi e, infine, a una agevolazione della crescita di produttori meglio collegati con il mercato. Inoltre, la modifica delle regole di settore, insieme alla sostituzione del tradizionale e costoso sistema di controllo del mercato con un pacchetto di misure definito da ogni Stato Membro (il Piano di Sostegno Nazionale) e al rafforzamento della dotazione di fondi per lo sviluppo rurale delle regioni vitivinicole mediante il trasferimento dell'8% del vecchio budget dell'Ocm, potrebbe costituire l'occasione per introdurre nel comparto nuovi comportamenti, più responsabili e lungimiranti sul piano della stabilizzazione e protezione dei redditi delle imprese e su quello degli interventi diretti per lo sviluppo della competitività.

La complessità della nuova regolamentazione e la novità di alcuni strumenti subordina la possibilità di cogliere le opportunità offerte dalle nuove regole al superamento di numerose criticità. Questo testo, pertanto, intende presentare gli elementi problematici dell'applicazione della nuova normativa comunitaria sul vino. Il testo prenderà prima in considerazione quanto concerne le misure regolamentari e di spesa finalizzate a razionalizzare il mercato e a stabilizzare i redditi degli agricoltori per poi analizzare l'applicazione di quelle destinate al sostegno della competitività della filiera vitivinicola europea. A questa analisi di tipo generale seguirà un'analisi delle criticità emerse in Italia nell'applicazione della nuova normativa comunitaria sul vino.

2. GLI INTERVENTI PER IL MERCATO E PER I REDDITI

Nella nuova cornice normativa europea per il vino tre elementi concorrono alla stabilizzazione del mercato e dei redditi degli operatori, con effetti di tipo congiunturale o strutturale. Si tratta degli interventi sul potenziale produttivo, ossia sui vigneti, di alcune misure di spesa e di alcuni interventi di natura regolatoria.

2.1. *Gli interventi sul potenziale produttivo*

In materia di interventi sul potenziale produttivo ciò che è del tutto evidente è il successo che ha avuto la misura sull'estirpazione, complice la crisi econo-

mica internazionale che ha investito con i suoi effetti depressivi sui consumi anche il mercato del vino. Le risorse disponibili sono state pienamente utilizzate in tutti gli Stati Membri e in Italia, in particolare, ci sono state domande di accesso alla misura largamente superiori alle disponibilità.

Più difficile per il momento è la valutazione degli effetti delle norme sui vigneti illegali. La normativa imponeva l'espanto delle superfici ancora abusive a partire dall'inizio del 2010, ma non ci sono ancora dati sulle ultime regolarizzazioni, sugli eventuali espanti effettuati in forza delle norme entrate in vigore e su eventuali sanzioni irrogate agli Stati Membri inadempienti rispetto agli obblighi di controllo di regolarità degli impianti.

Il terzo elemento della politica per il potenziale, la cessazione del regime transitorio dei diritti di impianto previsto per la fine del 2015, con possibilità di proroga alla fine del 2018, non essendo ancora in atto non ha già determinato problemi di applicazione ma la sua entrata in vigore futura suscita notevoli preoccupazioni. Si teme che la liberalizzazione degli impianti provochi un aumento delle superfici a vite caratterizzato da: i) lo sviluppo della produzione fuori dalle aree tradizionali; ii) la crescita del numero dei viticoltori; iii) la crescita dimensionale delle imprese già esistenti; iv) una crisi di prestigio delle produzioni già storicamente affermate. Si ritiene in definitiva che la liberalizzazione potrebbe determinare una modifica della geografia vitivinicola e, quindi, un'alterazione degli equilibri di mercato tali da compromettere gli investimenti già realizzati; si teme, quindi, che la cessazione del regime dei diritti di impianto vanifichi l'alleggerimento dell'offerta ottenuto con il sostegno alle estirpazioni. La deputata Catherine Vautrin ha presentato nell'ottobre 2010 al Parlamento francese un rapporto nel quale si propone, anche in base alla valutazione delle posizioni delle principali organizzazioni di settore, di sostituire il regime transitorio dei diritti di impianto con una nuova normativa che lasci liberi gli Stati Membri vitivinicoli di gestire il proprio potenziale con regole da fissare a livello nazionale. In particolare, per la Francia il rapporto Vautrin auspica una gestione interprofessionale del potenziale produttivo. In Germania il cancelliere Angela Merkel ha pubblicamente dichiarato il suo impegno a conservare il regime transitorio dei diritti di impianto. Sulla questione ha preso posizione anche l'*European Federation of Origin Wines* che nell'autunno del 2010 dichiarava che nel contesto europeo di un regime di liberalizzazione degli impianti, ormai difficilmente eludibile, si pone in modo urgente la necessità di idonei strumenti atti a permettere il controllo e la gestione della produzione dei vini (quelli comuni compresi), verosimilmente adottando procedure distinte nei diversi Stati Membri, nell'ambito delle distinte necessità di mercato, con il coinvolgimento delle Istituzioni locali (Regioni) e delle Organizzazioni interprofessionali.

2.2. *Le misure di spesa nel Piano di Sostegno*

Le misure di spesa all'interno del Piano di Sostegno hanno il compito di controbilanciare lo smantellamento dei tradizionali sistemi di controllo del mercato (immediato per il magazzinaggio privato e progressivo per le distillazione del vino e per gli aiuti ai mosti) e la trasformazione da volontaria a facoltativa della distillazione dei sottoprodotti. Questi cambiamenti dell'assetto normativo rappresentano certamente un elemento caratterizzante del nuovo impianto normativo e determinano alcune delle sue principali criticità.

In effetti, la nuova regolamentazione impone agli Stati Membri di fronteggiare i problemi posti dalla scomparsa (sia pure graduale) degli strumenti tradizionali di controllo del mercato progettando una propria politica. Questo scegliendo tra diversi possibili strumenti di spesa, in modo da proteggere e stabilizzare i redditi degli operatori del settore vitivinicolo nel quadro di un approccio responsabile alla gestione delle crisi².

Le misure di spesa da attivare nell'ambito del Piano di Sostegno sono il pagamento unico a sostegno dei viticoltori, la vendemmia verde³, i fondi di mutualizzazione⁴ e le assicurazioni⁵. A queste è previsto, poi, che si affianchino le attività di regolazione della commercializzazione che possono essere definite dalle Organizzazioni interprofessionali⁶.

Le scelte dei diversi Stati Membri in termini di inclusione delle diverse misure nei Piani di Sostegno sono state molto differenziate (Ciccarelli, 2009). La scelta che ha accomunato tutti gli Stati è stata, però, quella di non attivare i fondi di mutualizzazione, anche se questa misura sarebbe stata, in teoria, quella più direttamente efficace nella protezione delle imprese in momenti di crisi. In questo ambito la Commissione non si è mossa, però, con particolare convinzione. Infatti, i fondi di mutualizzazione richiedono certamente un'organizzazione complessa e a forte specificità settoriale. Per il settore ortofrut-

² Punto (12) del prologo al Reg. (CE) 479/2008.

³ *Articolo 103 novodecies* – Vendemmia verde: ai fini del presente articolo per vendemmia verde si intende la istruzione totale o l'eliminazione dei grappoli non ancora giunti a maturazione, riducendo a zero la resa della relativa superficie.

⁴ *Articolo 103 vicies* – Fondi di mutualizzazione: il sostegno a favore della costituzione di fondi di mutualizzazione offre assistenza ai produttori che desiderano assicurarsi contro il rischio di fluttuazioni del mercato.

⁵ *Articolo 103 unvicies* – Assicurazione del raccolto: il sostegno per l'assicurazione del raccolto contribuisce a tutelare i redditi dei produttori colpiti da calamità naturali, condizioni climatiche avverse, fitopatie o infestazioni parassitarie.

⁶ Vedi: *articolo 125 sexdecies*; *articolo 113 quater*.

ticolo la Commissione ha ritenuto necessario commissionare uno studio di fattibilità (AA.VV., 2008); non è avvenuto lo stesso per il vino.

In generale, e anche in Italia, il Piano di Sostegno ha incluso tra le misure permanenti di protezione dei redditi la vendemmia verde e le assicurazioni. La vendemmia verde ha visto nella primavera del 2010 la prima applicazione ed è in corso, quindi, a livello europeo la valutazione di quanto avvenuto.

Si deve sottolineare che tra le misure di spesa finalizzate alla protezione dei redditi, quella delle assicurazioni non è collegata ai rischi di mercato; in effetti, il settore vitivinicolo è stato solo marginalmente coinvolto nel dibattito sulle assicurazioni sul reddito che è stato in tempi recenti piuttosto esteso; le assicurazioni sul reddito potrebbero essere, però, un campo da esplorare per rinforzare la protezione dei redditi degli operatori del settore in un settore nel quale la natura deperibile della materia prima non si presta all'utilizzazione di forme assicurative di tipo finanziario come i *futures* (Caferio et al., 2006; Pennings et al., 2008; AA.VV., 2009).

2.3. *Le misure regolamentari*

L'assenza di strumenti specifici per la gestione delle crisi di mercato che caratterizza il nuovo quadro normativo dà notevole rilevanza alle Organizzazioni interprofessionali quali soggetti cui, come già ricordato, viene riconosciuta la facoltà di emanare regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta (art. 114 quater Ocm unica), regole che gli Stati Membri devono ufficializzare. Questa facoltà era già prevista dal Reg. (CE) 1493/1999, ma nel nuovo quadro normativo assume una particolare rilevanza.

Le norme vigenti fissano i limiti entro i quali le Organizzazioni interprofessionali possono esercitare detta facoltà per non violare le regole sulla concorrenza, ma aprono una prospettiva importante e che presumibilmente dovrà essere sempre maggiormente esplorata, anche in vista della liberalizzazione degli impianti. Certamente la modulazione dell'uso di questi strumenti non è agevole. Nel settore del vino ci sono già stati studi tesi a sviluppare modelli per la gestione ottimale della regolazione dell'offerta in aree delimitate, ma probabilmente altri studi sono necessari partendo dalle esperienze più consolidate di gestione interprofessionale dell'offerta (Viviani, 2006).

3. MISURE PER LA COMPETITIVITÀ

Il sistema di protezione e stabilizzazione dei redditi nel comparto vitivinicolo

proposto dalla Commissione appare evidentemente molto complesso ed è, probabilmente, non molto potente sotto il profilo finanziario. Questo elemento di debolezza, in effetti, dovrebbe essere compensato dalle misure destinate in modo diretto a stimolare la competitività del comparto vitivinicolo europeo cui è evidentemente affidato il ruolo importante di bilanciamento degli effetti della cessazione delle tradizionali misure di mercato.

In effetti, la nuova normativa ha reso disponibile un insieme di strumenti abbastanza articolato e flessibile, potenzialmente idoneo a realizzare una politica agroindustriale diversificata, in grado di rispondere alle diverse esigenze di un comparto complesso dove convivono una forte componente che opera su scala industriale (composta da imprese private e cooperative), dalla quale dipende il benessere di buona parte dei viticoltori che a questo complesso conferiscono l'uva, e filiere integrate di tipo agricolo specializzate su vini di pregio che devono sempre più spesso, per rimanere competitive, gestire relazioni di mercato complesse su scala planetaria.

Anche tra le misure per la competitività si annoverano misure di spesa e misure di natura regolatoria.

3.1. *Le misure di spesa*

Sotto il profilo delle *misure di spesa*, la nuova regolamentazione accentua la componente strutturale della politica per il vino sia attraverso le misure del Piano di Sostegno, sia trasferendo risorse allo sviluppo rurale. Tre sono le misure attivabili all'interno del Piano di Sostegno per stimolare la competitività. Una è quella già prevista del Reg. (CE) 1439/99, ossia quella che sostiene la ristrutturazione dei vigneti. Altre due sono di nuova istituzione: la misura per gli investimenti materiali o immateriali in impianti di trattamento, in infrastrutture vinicole e nella commercializzazione del vino (misura investimenti); la misura per sostenere gli investimenti sul mercato, ossia la misura per la promozione nei Paesi Terzi (misura promozione).

In linea di principio, un uso armonico e coordinato dei fondi a disposizione per il vino attraverso il Piano di Sostegno e l'efficace destinazione dei fondi della quota aggiuntiva per i Piani di Sviluppo Rurale, sfruttando le opportunità legate alle nuove regole, potrebbe dare un contributo importante alla crescita della competitività dell'offerta; questo attraverso la riduzione/razionalizzazione dei costi, l'aumento della qualità dei servizi collegati al prodotto, l'accrescimento della capacità di promozione nazionale e internazionale, al miglioramento dell'efficienza dei sistemi produttivi e, infine, grazie

all'innovazione nell'organizzazione dei processi aziendali e nelle relazioni tra le imprese.

Al momento della loro attivazione, però, le misure di spesa a sostegno della competitività hanno evidenziato importanti criticità che si sono, comunque, manifestate in modo diverso nei singoli Paesi in relazione a come le opportunità delineate dalla normativa vitivinicola andavano a intersecarsi con le prassi e le capacità di coordinamento tra le diverse politiche di matrice comunitaria e nazionale.

In particolare, si è posto immediatamente un problema specifico di demarcazione tra gli interventi che le imprese potevano attuare con la misura investimenti e quelli da attuare, invece, con i Psr la cui dotazione finanziaria risulta peraltro accresciuta dai trasferimenti dal bilancio dell'Ocm. La misura investimenti fu introdotta nel menù delle misure attivabili con il Piano di Sostegno solo *in extremis*, a seguito di una forte pressione dei ministri dell'Agricoltura, dato che nel disegno originario della riforma il sostegno agli investimenti doveva essere solo a carico dello Sviluppo Rurale. Purtroppo, quando la misura investimenti è stata introdotta nel Reg. (CE) 479/2008 non si è definito un suo ambito di applicazione specifico, ben distinto da quanto era già possibile fare in tema di investimenti nell'ambito del Reg. (CE) 1698/2005 sullo Sviluppo Rurale, segnatamente attraverso la misura 123.

Certamente la missione della misura investimenti dell'Ocm risulta più limitata rispetto a quella della misura 123 del Reg. (CE) 1698/2005. Se la misura investimenti dell'Ocm condivide con la misura 123 dello sviluppo rurale la finalità del miglioramento del rendimento dell'impresa e, quindi, della sua competitività sul mercato, la misura 123 ha anche finalità sociali e ambientali, collocandosi specificamente nell'ottica di sviluppo sostenibile e territoriale che caratterizza gli obiettivi della politica di sviluppo rurale (Pomarici e Sardone, 2009).

La non completa sovrapposizione, tuttavia, non attenua il problema dell'uso coordinato delle misure e nei diversi Paesi europei che hanno deciso di attivare la misura investimenti si è dovuta cercare una strada efficace, non senza difficoltà. In Italia le difficoltà sono state particolarmente rilevanti, come si dirà meglio in seguito, ma anche negli altri Paesi l'utilizzazione di questa misura non sembra essere stata caratterizzata da modalità tali da giustificare la presenza della misura investimenti nell'ambito della normativa settoriale per il vino.

3.2. *Le misure regolamentari*

Sotto il profilo delle *misure regolamentari*, l'intervento di riforma tocca diversi elementi che possono influire sulla competitività del vino europeo. Vengono

modificate le norme che definiscono la struttura dell'offerta dei vini europei (norme sui vini con origine geografica e sull'etichettatura) e quelle sulle procedure di modifica delle pratiche enologiche. Inoltre, viene confermato il ruolo delle Organizzazioni di produttori e Organizzazioni interprofessionali come soggetti che debbono contribuire al soddisfacimento dei bisogni nel settore vitivinicolo grazie alla erogazione di servizi e alla realizzazione di analisi di mercato, azioni coordinate per l'innovazione oltre che, come già visto, operando per una regolazione dell'offerta.

Anche i nuovi strumenti normativi a supporto della competitività stanno presentando delle criticità che investono sia la loro immediata applicazione, sia il loro impatto di medio periodo.

Tra le criticità inerenti l'immediata applicazione delle novità normative deve essere segnalato l'oneroso processo di adeguamento dei disciplinari dei vini riconducibili alle vecchie categorie europee dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (Vqprd; in Italia i vini Doc e Docg) e dei vini da tavola con indicazione geografica (in Italia i vini Igt) affinché possano essere riconosciuti ai sensi della nuova normativa come Doc e Igp e la messa in funzione di un sistema capillare di controllo su tutti i vini con origine geografica (Pomarici e Sardone, 2009; Pomarici e Sardone, 2010).

Oltre a questa criticità di tipo generale, si deve segnalare quella particolare connessa con la normativa sui vini Igp che impone anche per questi vini la trasformazione delle uve all'interno dell'area di produzione delle uve stesse che è prevista dal disciplinare. Esiste, infatti, la possibilità che l'unitarietà geografica del processo di produzione imposta dalla nuova normativa anche per i vini Igp possa diventare uno stimolo alla diffusione dei vini varietali; in effetti qualora i sistemi di produzione geograficamente scomposti, che hanno notevoli vantaggi di costo nelle produzioni di scala medio grande e che stanno riscontrando un certo successo nel mercato nazionale e internazionale, non potessero essere ricondotti a Igp di ampia dimensione, allora potrebbe esserci la convenienza alla loro utilizzazione per la produzione dei vini varietali previsti dalle nuove norme sull'etichettatura.

Le criticità relative alle conseguenze di medio periodo dei nuovi aspetti regolamentari della normativa comunitaria del vino appaiono relative a due questioni, per certi versi, connesse: la nuova fisionomia dell'offerta europea e le nuove procedure per le modifica delle norme in materia di pratiche enologiche.

La nuova norma in materia di vini con origine geografica e quelle sull'etichettatura che consentono sotto certe condizioni di indicare la base varietale e l'annata di produzione anche sui vini senza origine geografica modificano

in modo radicale la struttura dell'offerta dei vini europei. Viene abbandonata la gerarchia in vigore fino al Reg. (CE) 1493/99 con la quale si proponeva al pubblico una struttura nella quale al vertice si trovavano i vini di qualità prodotti in regioni determinate (Vqprd) e alla base i vini da tavola che risultavano, implicitamente, "non di qualità". Tra questi due elementi estremi della struttura dell'offerta si ponevano, poi, i vini da tavola con indicazione geografica; questi apparivano come dei vini da tavola nobilitati da un'origine geografica, ma non in modo sufficiente a diventare "di qualità".

Ora che non ci sono più discriminazioni tra vini "di qualità" e vini "non di qualità", si potrebbe ritenere che si sono poste le basi per muovere verso un nuovo concetto di qualità europea del vino, che vede convivere diverse qualità e, come tale, coerente con l'evoluzione dei consumi e dei consumatori che ricercano vini con caratteristiche diverse – perché diverse sono le occasioni di consumo – ma sempre di qualità. Sembrerebbe profilarsi, quindi, la possibilità di una maggiore valorizzazione delle risorse vitivinicole europee, anche grazie alla realizzazione di filiere di maggiore efficienza nella produzione dei vini più economici varietali, pur nella massima trasparenza. I condizionali sono, però, d'obbligo perché se è chiaro che cosa si è lasciato, lo è meno il modo con cui la nuova struttura dei vini europei verrà percepita dal pubblico (oltre che dai produttori stessi) e in che misura sarà convincente. Non è possibile sapere, infatti, quale posizionamento avranno i vini a indicazione geografica rispetto ai vini a denominazione, ora che sono soggetti a una struttura normativa sostanzialmente simile. Non è neppure possibile sapere quali rischi di cannibalizzazione da parte dei vini varietali corrono i vini Igp qualora si dovessero caratterizzare come di vini di maggiore convenienza, come avveniva in genere per i vini da tavola con indicazione geografica. Si tratta di questioni sulle quali non è facile fare delle previsioni, ma che potranno avere un impatto notevole sulla struttura dei sistemi produttivi e sulle relazioni interprofessionali.

All'interno di questo ambito problematico si inserisce anche la questione della modifica delle pratiche enologiche. La nuova normativa di fatto rende più fluide le procedure per la modifica del Codice enologico comunitario e assume ufficialmente come riferimento, sia pur non vincolante, quanto viene stabilito dai Codici enologici dell'Organizzazione Internazionale del Vino (Oiv). L'evoluzione della tecnologia enologica, soprattutto per quanto concerne le cosiddette tecniche di separazione, ha messo a disposizione strumenti che possono modificare in modo radicale il modo di fare il vino, determinando una marcata discontinuità rispetto al passato. Questo può avere una influenza anche su come il prodotto viene percepito dal pubblico e, quindi, sui valori che lo caratterizzano. La possibile accelerazione della evoluzione

delle norme di produzione dei vini europei, o di parte di questi, può dunque combinarsi con la modifica della struttura dell'offerta determinando esiti non facilmente prevedibili, ma sui quali si dovrà ben riflettere in modo da individuare i percorsi migliori per rafforzare il legame tra i vini europei e il pubblico e da mettersi al riparo, invece, da pericolose rotture di immagine.

4. L'APPLICAZIONE DELLA NUOVA POLITICA COMUNITARIA DEL VINO IN ITALIA

4.1. *Sostegno finanziario allo sviluppo della competitività*

L'Italia nella formulazione del Piano di Sostegno ha scelto di orientare in modo deciso l'azione nazionale verso la crescita della competitività, destinando più del 60% dei fondi a misure strutturali e decidendo di finanziare oltre alla riconversione dei vigneti (attiva dal 1999) anche la misura investimenti e promozione.

È dunque interessante tentare una valutazione di cosa sta avvenendo, sebbene ciò non sia semplice.

Per quanto riguarda l'intervento più collaudato, la ristrutturazione e riconversione dei vigneti, l'ultimo anno ha messo in evidenza una riduzione delle domande che per la prima volta da quando è in vigore la misura non hanno raggiunto un livello tale da coprire tutte le risorse disponibili. L'interpretazione di questo fenomeno non è agevole. Certamente può aver pesato la crisi economica internazionale che, da un lato, ha ridotto le aspettative e, dall'altro, ha diminuito le risorse degli agricoltori che, comunque, sono chiamati a sostenere una quota importante delle spese. La ridotta entità delle domande di contributo per la ristrutturazione e riconversione dei vigneti può, però, essere anche il segnale che il potenziale produttivo della componente più dinamica del comparto vitivinicolo è ormai in condizioni adeguate e che le esigenze di investimento si concentrano ora nelle fasi a valle della filiera. Tuttavia è anche necessario rivedere l'entità del contributo alla luce dell'aumento dei costi di investimento.

In effetti, se si considera la risposta ai tre primi bandi, la misura per la promozione sui Paesi Terzi ha avuto un indubbio successo "di quantità", per quanto riguarda le richieste di finanziamento a valere sulla quota dei fondi gestita a livello nazionale (30% del totale), mentre per quanto riguarda le domande presentate a livello regionale il quadro è più eterogeneo. In alcune regioni il livello delle domande è stato molto alto e in altre, invece, le richieste di fondi sono state inferiori alle risorse disponibili. Un aspetto certamente

interessante della partecipazione alla misura promozione è stata la nascita di nuove reti di imprese o la valorizzazione di quelle esistenti; in questo senso la misura ha offerto interessanti occasioni di sviluppo di nuove forme di integrazione nella filiera del vino italiano.

Per quanto riguarda la misura investimenti, invece, anche nella campagna 2009/2010 non si è riusciti a partire, per mancanza di idee su come risolvere il problema della demarcazione tra interventi da finanziare con l'Ocm e interventi da finanziare nei Psr.

Rispetto alla piena espressione delle potenzialità delle nuove misure per il sostegno della competitività i nodi da sciogliere sono evidentemente molto diversi.

Per quanto riguarda la promozione sui Paesi Terzi, anche in vista della maggiore disponibilità di fondi nei prossimi anni, appare necessario attuare misure per allargare la partecipazione delle imprese e, al tempo stesso, per migliorare il processo di selezione delle domande in modo da stimolare la stesura di progetti coerenti e realmente innovativi, così da migliorare la qualità, e non solo l'intensità, delle attività di promozione del vino italiano sui Paesi Terzi. A fronte del notevole impegno messo in campo, risulta ora opportuno anche valorizzare lo sforzo promozionale delle imprese con un'azione di coordinamento delle iniziative in essere nei diversi Paesi che sia condotto dall'amministrazione centrale, eventualmente attraverso l'Ice, Enoteca Italiana o Buonitalia. Il *Comitato per la strategia e il coordinamento della misura* istituito fin dalla prima campagna di applicazione della misura promozione ha, dunque, dei compiti molto impegnativi da assolvere per massimizzare l'efficacia della misura.

Per quanto riguarda la misura investimenti il problema è evidentemente più complesso perché si deve trovare il modo di svincolarsi dalla trappola della demarcazione tra Ocm e Psr, trovando un senso specifico e qualificante a una misura investimenti all'interno dell'Ocm.

In questa prospettiva sembra ragionevole tentare di individuare ambiti di investimento di rilevanza strategica che possano determinare salti di competitività e che siano difficilmente realizzabili – soprattutto in ambito Psr – perché caratterizzati da un elevato livello di innovazione e, quindi, di rischio, da un rilevante impegno progettuale e finanziario e da un'elevata componente immateriale. Relativamente a questi ambiti di investimento, infatti, un'azione centrale nel quadro del Piano di Sostegno (con il concorso delle regioni) potrebbe mobilitare le risorse e competenze adeguate per mettere a punto bandi, attività di animazione, modalità di selezione e tutoraggio dei progetti presentati dalle imprese.

Muovendosi su questa linea, un gruppo di lavoro costituito nell'ambito della *Rete rurale nazionale* (Rrn, 2010), dopo un'analisi del *Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale* e di vari rapporti di settore, ha individuato nella logistica un ambito di intervento con le caratteristiche appena indicate. In particolare, è stato riconosciuto che i *network logistici integrati* rappresentano forme evolute di organizzazione della distribuzione fisica meritevole di politiche di sostegno *ad hoc*, rispondendo alle esigenze del settore in termini di crescita della competitività dell'offerta e di rinnovamento dei processi aziendali. Si è anche riconosciuto che i *network logistici integrati* rappresentano dei sistemi con caratteristiche tali da potersi qualificare come "operazioni" nel senso della Commissione e, quindi, demarcabili dagli investimenti finanziabili nei Psr.

Un *network logistico integrato* si realizza quando diversi soggetti della filiera vitivinicola e operatori logistici condividono *asset* e *know-how* per svolgere le funzioni tipiche della *logistica* esterna (sostegno dei flussi materiali, informativi e finanziari necessari al trasferimento dei beni) in modo integrato e in una logica avanzata di gestione della catena dell'offerta (*Supply Chain Management*) in modo da massimizzare l'efficienza e l'efficacia (anche per ottimizzazione della logistica interna dei partecipanti) dei processi e da ripartire in modo equo tra tutti i membri del *network* del valore prodotto dalla funzione logistica.

Certo, la proposta operativa scaturita dall'attività svolta non prefigura un facile percorso. Un bando per la costruzione di *network logistici integrati*, come per qualunque tipo di investimento complesso, può avere successo solo se sono rispettate alcune condizioni. La letteratura chiarisce che per le imprese ad assumersi il rischio di una scommessa sul futuro devono sussistere non solo condizioni di convenienza, ma anche condizioni di cittadinanza e identità (Rullani, 2005). Se con l'incentivazione si possono creare le condizioni perché ci sia convenienza economica a investire sul nuovo, è necessario anche garantire l'accesso dei singoli ai servizi e alle risorse essenziali in modo che siano disponibili le idonee risorse abilitanti (cittadinanza), nonché promuovere la condivisione dei bisogni, dei linguaggi e delle esperienze che è necessaria per prefigurare dei progetti di investimento complessi (identità).

È necessario, quindi, mobilitare il sistema della ricerca, della consulenza e l'amministrazione stessa.

La ricerca dovrà produrre studi di casi che dimostrino in modo analitico e convincente costi e benefici dei *network logistici integrati* per modulare in modo razionale l'incentivazione e dimostrare in modo analitico i vantaggi che possono venire dall'innovazione. Inoltre, dalla ricerca giuridica dovranno

venire indicazioni sugli strumenti adeguati per governare le reti in questione, data l'eterogeneità dei partecipanti (vitivinicoli e non vitivinicoli) e degli *asset* coinvolti (materiali e immateriali).

L'Amministrazione dovrà attivare adeguate attività di animazione per rendere consapevole la comunità dei produttori e i professionisti della consulenza delle opportunità connesse con gli investimenti in *network logistici integrati* e per predisporre modalità di gestione della misura, in termini di meccanismi di selezione e *tutorship* dei progetti adeguati.

4.2. *Le norme sulle indicazioni di origine e sull'etichettatura*

L'applicazione in Italia della nuova normativa comunitaria ha comportato numerose criticità anche sul fronte del nuovo sistema di presentazione dei vini.

Sul piano delle novità regolamentari, le nuove prescrizioni in materia di vini con origine geografica e di etichettatura hanno imposto un notevole sforzo per adeguare la normativa nazionale a quanto previsto dalle norme europee e, poi, per la concreta attuazione di quanto prescritto dalle norme.

L'adeguamento della normativa nazionale ha comportato la sostituzione delle Legge 164 del 1992 con il D.Lgs. 61/2010 che disciplina quanto previsto dalla norma comunitaria in materia di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche (Reg. (CE) 1274/2007 e Reg. (CE) 607/2009) e che viene completato da ben 7 decreti applicativi (di cui 5 già emanati al gennaio 2011). Quanto previsto da questo decreto legislativo è completato per quanto riguarda l'etichettatura dei vini non Dop e non Igp dal Decreto Ministeriale 23 dicembre 2009.

Il D.Lgs. 61/2010 trova una collocazione adeguata al sistema tradizionale di classificazione dei vini italiani con origine geografica nell'ambito delle nuove norme europee, consentendo di continuare a usare sulle bottiglie le sigle tradizionali (Docg, Doc e Igt), eventualmente insieme a quelle ufficiali dell'UE (Dop e Igp). Si conferma, quindi, che i vini italiani che ricadono nella categoria europea Dop possono essere classificati, sulla base di regole nazionali, come Doc o Docg.

Il D.Lgs. 61 ridefinisce e ridimensiona numericamente il vecchio "Comitato vini" previsto dalla Legge 164/1992 istituendo il *Comitato nazionale vini Dop e Igp* di soli 18 membri (contro i 40 del precedente). Benché senza risorse specifiche il nuovo "Comitato vini" ha certo un compito importante. Quale organo di assistenza e consulenza al MiPAAF dovrebbe riuscire a dare senso

a una complessità di offerta che è cresciuta in modo notevole a partire dagli anni '60 del secolo scorso – anche per effetto dell'innovazione tecnologica e dell'evoluzione delle esigenze del pubblico – e che dovrà trovare il modo di risolvere i problemi che potranno venire dai vini varietali e della confusione per l'uso simultaneo dei termini tradizionali (Docg, Doc e Igt) e di quelli nuovi (Dop e Igp). Verosimilmente, il Comitato dovrà anche essere in grado di contribuire al processo di valutazione di tutta la politica dei prodotti di qualità dell'Unione Europea che dovrà avere luogo in seguito alla Comunicazione della Commissione sulla qualità dei prodotti agricoli, processo che potrebbe sfociare in una nuova modifica del quadro normativo sulla presentazione dei vini europei (Mariani e Pomarici, 2010).

In Italia è stato deciso di dare seguito alle norme dell'Ocm relative i controlli della produzione in modo, almeno per ora, differenziato per i vini Dop (Doc e Docg) e Igp (Igt). Per i primi il controllo è affidato a soggetti terzi accreditati, mentre per i secondi all'*Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari* (Icqrf) del MiPAAF. Questa scelta differenziata è stata dettata dall'impossibilità di fare fronte con le agenzie già esistenti sul mercato all'enorme mole di lavoro richiesta dai nuovi controlli. La complessità del lavoro da svolgere ha peraltro fatto ritenere utile, oltre che necessario, capitalizzare l'esperienza maturata da singoli Consorzi di tutela nell'ambito del Piano dei Controlli previsto dal DM 29/5/2001 (detto *erga omnes*) e così una parte largamente maggioritaria dei controlli sui vini a denominazione è stata presa in carico da una nuova società, Valore Italia, sorta da un accordo tra la FederDoc e una delle più importanti agenzie di certificazione operanti nel settore agro-alimentare (Pomarici e Sardone, 2009).

Le norme italiane hanno definito per i controlli sui vini Dop una disciplina piuttosto articolata e più severa di quella prevista per i vini Igp. Le prime esperienze di applicazione hanno fatto emergere da parte della filiera, in generale, e delle agenzie di controllo, in particolare, la richiesta di una razionalizzazione e semplificazione delle prescrizioni anche per i vini Dop.

Il Decreto Ministeriale 23 dicembre 2009, dopo le molte polemiche sulla possibilità introdotta dalla riforma dell'Ocm vino di utilizzare la menzione varietale sui vini senza origine geografica, specifica quali sono le varietà che possono essere utilizzate sui vini italiani che non sono Dop o Igp. La scelta fatta dal MiPAAF per l'Italia è stata molto restrittiva e non ha trovato unanimi consensi. Attualmente sui vini fermi è possibile utilizzare il nome di sette vitigni internazionali (Cabernet franc, Cabernet sauvignon, Cabernet, Chardonnay, Merlot, Sauvignon, Syrah), mentre per i vini spumanti la scelta è un po' più vasta. Di fatto sono stati esclusi tutti i vitigni che sono stati in passato

incorporati in nomi di denominazioni. Alcuni osservatori, alla luce del modo con cui in Spagna e Francia si sta procedendo a utilizzare il nome varietale in etichetta, ritengono che l'Italia con una posizione troppo conservatrice rischi di perdere delle opportunità di mercato (Flamini, 2010a).

4.3. *L'applicazione della nuova Ocm in Italia e il problema del controllo dell'offerta*

La progressiva disattivazione delle misure relative alla distillazione di crisi, alla distillazione per alcool da bocca e agli aiuti ai mosti, imposta dalle nuove norme, sta determinando tensioni sul mercato nazionale e provoca notevoli preoccupazioni tra gli operatori. Si va infatti riducendo la possibilità di sottrarre al mercato quantitativi di vino (con le distillazioni) e contemporaneamente la cessazione degli aiuti ai mosti tende a ridurre la domanda per mosti concentrati eliminando un'altra opportunità di sbocco per l'uva tendenzialmente in eccesso. La nuova Ocm, pertanto, espone il mercato a rischi di sovrapproduzione e mette in crisi quella parte della filiera vino (non irrilevante) legata alla distillazione e alla concentrazione. Relativamente a questo ultimo aspetto, l'applicazione della riforma sta ponendo in Italia l'esigenza di un programma nazionale di ristrutturazione e riconversione per gli impianti di distillazione e concentrazione del mosto e, anche, l'esigenza di una riflessione su come gestire il mercato.

Relativamente all'esigenza di stabilizzare il mercato e i redditi, non essendo in Italia maturata una fiducia sulla possibilità di attivare i fondi di mutualizzazione, l'attenzione è puntata sulla vendemmia verde e sulla possibilità di autoregolazione dell'offerta che l'Ocm affida agli organismi interprofessionali.

La prima applicazione della vendemmia verde nella campagna 2009/2010 ha visto una partecipazione molto contenuta degli operatori. La misura ha scontato evidentemente i problemi della prima applicazione e in questo ambito l'entità dell'aiuto dovrà essere analizzata a fondo (Flamini, 2010b).

È evidente, comunque, che la vendemmia verde per l'entità delle risorse a disposizione e per la sua natura preventiva non può risolvere il problema dell'equilibrio tra domanda e offerta, soprattutto per i vini di maggiore pregio. Questo spiega il nuovo interesse che anche in Italia si presta alle norme sull'autoregolazione dell'offerta da parte degli organismi di filiera. Il ruolo nell'ambito dell'autoregolazione dell'offerta degli organismi di filiera in campo vinicolo è stato, quindi, recepito dal D.Lgs. 61/2010 che ripropone nel sistema del vino italiano il ruolo dei *Consorzi di tutela per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette* (che rimangono volontari) e assegna

loro, tra l'altro, il compito di «definire (...) l'attuazione delle politiche di Governo dell'offerta, al fine di (...) contribuire ad un miglior coordinamento dell'immissione sul mercato della denominazione tutelata (...)» (art. 17).

La materia della regolazione dell'offerta è tuttavia molto delicata. Le prime esperienze sviluppate nell'ambito del consorzio del Chianti Classico hanno, infatti, acceso una discussione che dall'ambito consortile si va estendendo a tutta la filiera italiana del vino. In effetti, appare chiaro che è necessario giungere a una maggiore chiarezza del quadro giuridico nel quale si può esercitare l'attività di autoregolazione (anche per non violare le norme sulla concorrenza) e anche avere disponibili dei modelli che aiutino a prendere le decisioni di quantificazione e temporizzazione delle azioni di autoregolazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La filiera del vino italiano, così come quella degli altri Paesi *partner* nell'UE produttori, ha dovuto affrontare la sfida complessa dell'applicazione delle nuove norme europee in un quadro di mercato le cui criticità sono state acuitizzate dalla crisi economica internazionale del 2008 e 2009.

I dati del mercato indicano tuttavia che sul piano internazionale l'offerta italiana di vino è stata in grado di ben fronteggiare la concorrenza. Da ciò si potrebbe dedurre che il nuovo quadro normativo ha stimolato, in modo diretto o indiretto, la reattività delle imprese italiane del vino.

Permangono tuttavia gravi problemi reddituali e, quindi, di stabilizzazione della competitività che devono essere affrontati e risolti (Mediobanca, 2010).

In questo quadro il Piano di Sostegno rappresenta una sfida impegnativa per tutti i sistemi vitivinicoli nazionali e le pubbliche amministrazioni e le espressioni organizzate dei produttori caricate di una grande responsabilità. Si tratta di costruire una politica complessa con strumenti innovativi da combinare con saggezza, responsabilità e lungimiranza, per consentire ai sistemi vitivinicoli veri salti di competitività.

Certo, le strutture amministrative sono sotto pressione e faticano a concentrarsi sulle novità che richiederebbero maggiore creatività e adeguamento delle competenze. Queste difficoltà devono, però, essere superate anche perché la concezione stessa della nuova politica comunitaria del vino indica con chiarezza che la sfida della competitività a livello nazionale si può vincere solo con politiche agroindustriali complesse, capaci di affrontare in modo olistico i diversi aspetti della crescita della competitività complessiva della filiera. Certamente non tutto può essere risolto dalle misure di spesa o regolamentari

dell'Ocm, ma è necessario che la gestione di ciò che è connesso a livello nazionale con l'Ocm si coordini con le altre necessarie attività in una prospettiva strategica (Mariani e Pomarici, 2010).

Le difficoltà del mercato sperimentate soprattutto nel 2008 e 2009, visto anche il successo del programma per l'estirpazione definitiva, hanno indotto non pochi osservatori, anche in Italia, a concludere che probabilmente la proposta iniziale della Commissione Europea di estirpare 400.000 ettari di vigneto era probabilmente molto ragionevole. A questa prospettiva si può, però, opporre quella che ritiene che utilizzando opportunamente le misure di spesa e valorizzando quelle regolamentari è possibile avviare un percorso, certo impegnativo, capace di stimolare le imprese a fare evolvere in modo innovativo e creativo i loro processi e le loro relazioni reciproche, così da innescare un percorso espansivo allo sviluppo della competitività.

I problemi del mercato vanno, però, osservati continuamente con mente aperta, ricercando incessantemente nuove opportunità di diversificare la destinazione dell'uva da vino. A questo proposito si deve osservare che l'evoluzione dei prezzi delle materie prime agricole è in questi anni molto accelerata e che la dinamica del prezzo dello zucchero potrebbe dare in futuro delle opportunità all'uso nell'industria alimentare dello zucchero estratto dal mosto d'uva.

RIASSUNTO

Il Reg. (CE) 479/2008 ha modificato profondamente la politica europea per il settore vino che è stata riformata sulla base di un progetto ambizioso. Questo progetto mira a riorganizzare il sistema di controllo del mercato e di creare una complessa azione per rafforzare la capacità dell'industria europea del vino per competere nel mercato del vino ormai globalizzato. La riforma comprende misure di spesa e misure di regolatorie.

Le nuove regole per il vino offrono molte interessanti opportunità per migliorare la competitività del settore vitivinicolo europeo, ma la loro applicazione sta mostrando molte difficoltà in tutti gli Stati membri produttori di vino. Queste difficoltà stanno emergendo sia nell'applicazione delle misure di spesa che nell'applicazione di quelle regolatorie. La relazione presenta i problemi di applicazione della nuova regolamentazione europea per il vino. Viene analizzata la natura generale di questi problemi e viene discusso come essi si presentano in Italia.

ABSTRACT

Opportunities and problems of the new measures of the Wine CMO. The Reg. (EC) 479/2008 has changed deeply the European policy for the wine sector that was reformed on the base of an ambitious project. This project aimed to reorganise the system of market con-

trol and to set up a complex action to enhance the European wine industry capacity to compete in the now globalised wine market. The reform encompasses spending measures and regulatory measures.

The new rules for wine offer many interesting opportunities to improve the competitiveness of the European wine industry but their application is showing many difficulties in all wine producing Member States. These difficulties are emerging either in application of spending measures and in application of regulatory measures. The paper presents the application problems of the new European wine regulation. It analyses the general nature of these problems and discusses how they present themselves in Italy.

BIBLIOGRAFIA

- AADV (2009): *Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach*, OECD, Paris.
- AADV. (2008): *Feasibility Study on Introducing a Security Fund in the Fruit and Vegetable*, Agri (AGRI-2007-0564), Centro per la formazione in economia e politica agraria, Portici.
- CAFIERO C., CAPITANIO F., CIOFFI A., COPPOLA A. (2006): *Rischio, crisi e intervento pubblico nell'agricoltura europea*, PAGRI-4, pp. 11-41.
- CICCARELLI F. (2009): *Nordisti e Sudisti nella nuova OCM*, VQ, 7.
- FLAMINI C. (2010a): *Varietali italiani: un bel favore a Francia e Spagna*, «Corriere Vinicolo», 28, p. 1.
- FLAMINI C. (2010b): *Tutti i motivi di un flop che non possiamo permetterci*, «Corriere Vinicolo», n. 35. pp. 1-2.
- MARIANI A., POMARICI E. (2010): *Strategie per il vino italiano – Una ricerca de «L'informatore Agrario»*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- MEDIOBANCA (2010): *Indagine sul settore vinicolo*, Milano.
- PENNINGS M-E.J., ISENGILDINA-MASSA O., IRWIN S.H., GARCIA P., GOOD D.L. (2008): *Producers' Complex Risk Management Choices*, «Agribusiness», 24, pp. 31-54.
- POMARICI E., SARDONE R. (2009): *L'OCM vino – La difficile transizione verso una strategia di comparto*, Inea, Roma.
- POMARICI E., SARDONE R. (2010): *L'attuazione dell'Ocm vino: un primo bilancio di metà percorso*, «Agriregionieuropa», 21, pp. 80-83.
- RRN (2010): *La misura investimenti nell'ambito del Piano Nazionale di sostegno*, Documento della Rete Rurale Nazionale, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Roma.
- RULLANI E. (2005): *Decostruire per ricostruire: il doppio binario della politica industriale*, «Economia e politica industriale», 4.
- SECTOR, *Report sullo studio di fattibilità condotto per conto della Commissione Europea*, DG.
- VIVIANI J.L. (2006): *Risk Management of the Agricultural Income: The Inter-Rhône reserve*, Avignon University, Practic (working paper).