

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).

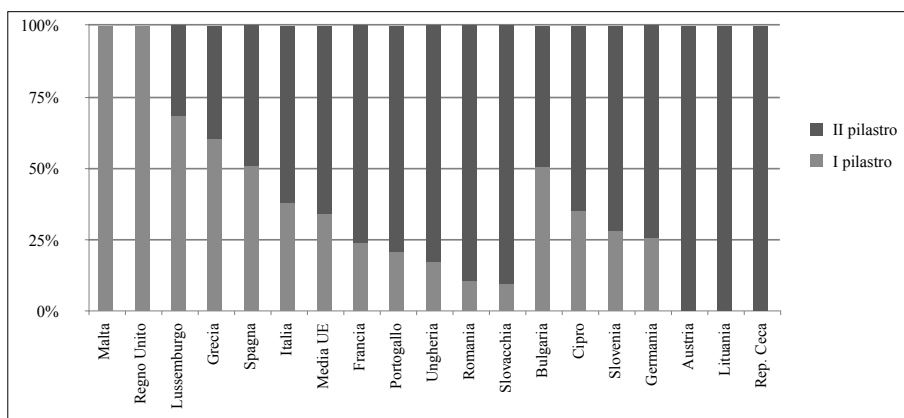
La rilevanza delle due componenti all'interno dell'OCM dipende, tuttavia, soprattutto dalle scelte effettuate a livello di singolo paese membro nella definizione del proprio PS, le quali peraltro possono subire rilevanti modi-

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 FILLIPS F. (2009): *Il futuro della PAC dopo l'Health Check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- DE FILLIPS 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.