

## 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 diverso<sup>1</sup>.

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*

<sup>1</sup> 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'espianto delle superfici ancora abusive a partire dall'inizio del 2010, ma non ci sono ancora dati sulle ultime regolarizzazioni, sugli eventuali espianti 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 la 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 crisi<sup>2</sup>.

Le misure di spesa da attivare nell'ambito del Piano di Sostegno sono il pagamento unico a sostegno dei viticoltori, la vendemmia verde<sup>3</sup>, i fondi di mutualizzazione<sup>4</sup> e le assicurazioni<sup>5</sup>. A queste è previsto, poi, che si affianchino le attività di regolazione della commercializzazione che possono essere definite dalle Organizzazioni interprofessionali<sup>6</sup>.

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-

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

<sup>3</sup> *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.

<sup>4</sup> *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.

<sup>5</sup> *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.

<sup>6</sup> 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 la 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).