



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



VINO: sviluppo rurale e **nuove** FORME di sostegno ai mercati

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



Documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale
Task Force Integrazione tra sviluppo rurale e le altre politiche

Responsabile dell'analisi: Camillo Zaccarini Bonelli
Redazione a cura di: Franca Ciccarelli

Impaginazione e grafica:
Roberta Ruberto

INDICE

RIASSUNTO	5
RESUMEN.....	5
INTRODUZIONE.....	6
1. IL SUPERAMENTO DELLE MISURE DI MERCATO E IL PROGRAMMA DI SOSTEGNO	8
2. IL REGIME DI PAGAMENTO UNICO E IL SUO IMPATTO SUGLI INTERVENTI DI SETTORE.....	12
3. LA LOGICA DELLO SVILUPPO RURALE	13
3.1 I TRASFERIMENTI ALLO SVILUPPO RURALE	13
3.2 LE MISURE DA DEMARCARÉ	14
<i>Gli investimenti</i>	16
<i>La ristrutturazione e riconversione dei vigneti</i>	16
4. CONCLUSIONI	18
BIBLIOGRAFIA	20

SOMMARIO

RIASSUNTO	5
RESUMEN.....	5
INTRODUZIONE.....	6
1. IL SUPERAMENTO DELLE MISURE DI MERCATO E IL PROGRAMMA DI SOSTEGNO	8
2. IL REGIME DI PAGAMENTO UNICO E IL SUO IMPATTO SUGLI INTERVENTI DI SETTORE.....	12
3. LA LOGICA DELLO SVILUPPO RURALE	13
3.1 I trasferimenti allo sviluppo rurale	13
3.2 Le misure da demarcare.....	14
4. CONCLUSIONI	18
BIBLIOGRAFIA	20

Riassunto

Con la nuova Organizzazione comune di mercato (OCM) le misure tradizionali di sostegno al mercato vitivinicolo sono scomparse o scompariranno dopo un breve periodo di phasing out. Intanto parte delle risorse a disposizione del settore sono state spostate allo sviluppo rurale, mentre quelle rimaste nell'OCM andranno a finanziare una serie di misure finalizzate a rafforzare la competitività dei produttori di vino. Tra queste compaiono la ristrutturazione e riconversione dei vigneti e gli investimenti, che presentano significative sovrapposizioni con alcune misure dello sviluppo rurale.

La nuova disciplina del settore sancisce in tal modo l'abbandono di una logica di intervento sul mercato per puntare su nuovi strumenti di sostegno.

Resumen

Con la nueva Organización Común de Mercado (OCM) las medidas tradicionales de apoyo para el mercado del vino han desaparecido o desaparecerán después de un corto período de eliminación gradual. Mientras tanto, parte de los recursos disponibles para el sector se han trasladado al desarrollo rural, mientras que aquellos restantes en la OCM irán a financiar una serie de medidas encaminadas a fortalecer la competitividad de los productores de vino. Se trata de la reestructuración y reconversión de viñedos y la inversión, que presentan importantes coincidencias con algunas medidas del desarrollo rural.

La nueva legislación del sector consagra por tanto el abandono de una lógica de intervención en el mercado para centrarse en nuevos instrumentos de apoyo.

Introduzione

La nuova Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, definita dal regolamento (CE) 479/2008 (in seguito abrogato e confluito nell'OCM Unica disciplinata dal regolamento (CE) 1234/2007) è entrata in applicazione a partire dal 1° agosto 2008, decretando l'abbandono, in alcuni casi immediato, in altri dopo un breve phasing out, delle tradizionali forme di intervento sul mercato, che negli anni passati hanno assorbito la quota preponderante dei finanziamenti comunitari al settore.

Per capire come questa nuova OCM si inserisce nell'ambito della Politica agricola comune (PAC) bisogna tuttavia partire dalle attuali modalità di finanziamento di quest'ultima.

La PAC è suddivisa finanziariamente in due pilastri. Il primo, finanziato attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), si occupa degli interventi di mercato, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli e i pagamenti diretti agli agricoltori. Il secondo pilastro, finanziato attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), riguarda invece lo sviluppo rurale.

La riforma del 2003 ha radicalmente cambiato le modalità di finanziamento del settore agricolo nell'ambito del primo pilastro, facendo sì che negli anni successivi la maggior parte degli aiuti erogati ai settori venisse trasferita dalle OCM al nuovo sistema dei pagamenti diretti. Dunque, mentre in passato gli agricoltori ricevevano tante più sovvenzioni quanto maggiore era la produzione, con la riforma gli aiuti che ottengono sono diventati per lo più indipendenti dai quantitativi prodotti. Nel nuovo sistema gli agricoltori percepiscono infatti l'aiuto sotto forma di pagamento unico purché soddisfino i requisiti della condizionalità, ovvero determinate norme fitosanitarie e in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali. Garantendo una maggiore stabilità dei redditi, tale forma di pagamento si propone di favorire l'ottenimento di una produzione più rispondente alle esigenze della domanda.

La nuova politica di sviluppo rurale, divenuta il secondo pilastro della PAC, punta invece a realizzare un contesto coerente e durevole che garantisca il futuro delle zone rurali e favorisca la salvaguardia e la creazione di posti di lavoro, migliorando le prospettive di sviluppo sostenibile¹. La politica di sviluppo rurale per il 2007-2013 si basa su tre tematiche conformi ai tre assi definiti dalla nuova regolamentazione: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, la valorizzazione dell'ambiente attraverso il sostegno alla gestione del territorio e il miglioramento della qualità della vita e la diversificazione dell'economia nelle zone rurali. Un quarto asse, l'"asse Leader", ispirato dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria Leader, mira ad attuare strategie locali di sviluppo rurale attraverso partenariati locali pubblico-privato.

In questo contesto, il cosiddetto strumento della "modulazione" ha attivato un trasferimento delle risorse dal primo al secondo pilastro, trasferimento destinato a intensificarsi a seguito delle decisioni assunte recentemente durante l'health check della PAC (verifica sullo stato di salute della PAC), consentendo un ulteriore rafforzamento della politica di sviluppo rurale.

Tornando al vino, tra le novità introdotte dalla riforma dell'OCM si evidenziano lo storno di parte delle risorse storicamente destinate al settore verso lo sviluppo rurale e l'istituzione dei programmi nazionali di sostegno, che introducono una spiccata sussidiarietà nelle politiche.

Definita su base nazionale e per anno l'entità del budget comunitario a disposizione dei programmi, spetta infatti ad ogni paese produttore individuare le misure da attivare scegliendo, in

¹ In linea con la strategia di Lisbona e con le decisioni del Consiglio europeo di Göteborg.

relazione alla proprie necessità, tra una lista di misure consentite, ritenute “capaci di rafforzare le strutture competitive”.

La sussidiarietà delle politiche viene inoltre rafforzata a livello nazionale, essendo possibile per gli stati membri definire le misure di sostegno rispetto al livello territoriale ritenuto più adeguato. Usufruendo di questa possibilità, l'Italia ha stabilito a livello centrale le misure che possono essere finanziate ogni anno e la quota di dotazione nazionale loro riservata, ripartendo poi tra le regioni i fondi attribuiti ad ogni misura². Anche l'eventuale rimodulazione delle risorse, in occasione delle revisioni del programma, deve avvenire in via prioritaria tra le misure e solo in subordine tra le regioni.

Pur entro vincoli ben precisi, viene dunque lasciata agli stati membri e, all'interno dell'Italia, alle regioni, la scelta di definire una fetta rilevante della strategia di sviluppo del settore. Si consideri infatti che nel 2013 la dotazione annua dei programmi di sostegno nell'Unione europea (UE) arriverà a superare 1,2 miliardi di euro: un valore di poco inferiore allo stanziamento storico a favore del settore, nell'ultimo scorcio della passata OCM (media 2005-2007) attestato intorno a 1,4 miliardi di euro.

L'analisi che segue si basa dunque non solo sui regolamenti comunitari che hanno definito la nuova OCM³, ma anche sui programmi quinquennali di sostegno 2009-2013, che gli stati membri hanno consegnato alla Commissione europea. Posto che versioni aggiornate dei programmi nazionali possono essere presentate entro il 1° marzo e il 30 giugno di ogni anno, in questo studio sono stati analizzati i contenuti delle corrispondenti tabelle finanziarie aggiornate al 1° marzo 2009, non risultando ancora pubblicate dalla Commissione⁴ le versioni riviste al 30 giugno dello stesso anno.

Solo per i paesi per cui si è potuto reperirli – nella fattispecie Italia, Francia, Grecia e Portogallo –, sono stati considerati i dati relativi ai programmi presentati entro il 30 giugno 2009. A sostegno dei risultati così ottenuti, si consideri che questi quattro paesi assorbono insieme il 58% dei fondi comunitari stanziati per il quinquennio a favore del nuovo strumento di programmazione.

In ogni caso la valutazione resta emblematica delle strategie che gli stati membri intendono perseguire nel corso del 2009-2013 e che orienteranno il flusso dei finanziamenti destinati al comparto.

² Ad eccezione dei fondi per la distillazione dei sottoprodotti e di parte dei fondi per la promozione, gestiti a livello nazionale.

³ Il regolamento (CE) 479 del Consiglio, del 29 aprile 2008, sull'OCM di settore, in seguito inglobato nell'OCM unica (regolamento (CE) del Consiglio 1234/2007) e regolamento (CE) 555 della Commissione, del 27 giugno 2008, recante modalità applicative dei programmi di sostegno.

⁴ Situazione al 20 settembre 2009.

1. Il superamento delle misure di mercato e il programma di sostegno

Il cambiamento nella filosofia del finanziamento comunitario al settore vitivinicolo è radicale, dato che la nuova OCM sancisce in tempi brevi il passaggio da un intervento sul mercato che interviene nel rapporto tra domanda e offerta del prodotto, a un sostegno alla competitività aziendale. L'abbandono delle misure di mercato parte dalla constatazione che le stesse sono risultate inefficaci nel guidare il settore vitivinicolo verso uno sviluppo competitivo e sostenibile, nella misura in cui hanno incoraggiato il prodursi sistematico di eccedenze senza indurre alcun miglioramento strutturale e, in alcuni casi, ostacolando addirittura le attività dei produttori competitivi. La scelta risulta tra l'altro in linea con l'orientamento generale della PAC, che punta ad abbandonare i meccanismi di intervento e ad incoraggiare l'adeguamento strutturale.

Rispetto alla proposta iniziale della Commissione europea⁵, che prevedeva l'immediata scomparsa di tutte le misure di mercato, la versione finale del regolamento del Consiglio ha adottato comunque un approccio più morbido. In particolare, sono stati eliminate da subito gli aiuti al magazzinaggio privato a lungo termine di vini da tavola, mosti, mosti concentrati e mosti concentrati rettificati; gli aiuti all'utilizzazione di uve, mosti e mosti concentrati per la produzione di succhi d'uva; la distillazione obbligatoria dei vini da uve a duplice attitudine e le restituzioni all'export.

Il finanziamento di distillazione di alcole per usi commestibili, distillazione di crisi e utilizzo di mosto di uve concentrato per l'arricchimento è stato invece consentito solo per il quadriennio 2009-2012, venendo temporaneamente a patti con il principio ispiratore dei programmi di sostegno per facilitare il passaggio al nuovo sistema. A sopravvivere senza limiti di tempo sarà invece la distillazione dei sottoprodotti, ma perché è stata ricondotta all'obiettivo di garantire la qualità del vino preservando l'ambiente, e ha perso dunque la connotazione di misura di mercato.

In ogni caso, essendo confluite all'interno dei programmi, le misure di mercato si sono trasformate da misure a livello comunitario in misure "opzionali" per gli stati membri.

In sintesi, dunque, i programmi di sostegno possono prevedere:

- a) sostegno nell'ambito del regime di pagamento unico (RPU);
- b) promozione nei paesi terzi;
- c) ristrutturazione e riconversione dei vigneti;
- d) vendemmia verde;
- e) fondi di mutualizzazione;
- f) assicurazione del raccolto;
- g) investimenti;
- h) distillazione dei sottoprodotti;
- i) distillazione di alcole per usi commestibili;
- j) distillazione di crisi;
- k) uso di mosto di uve concentrato.

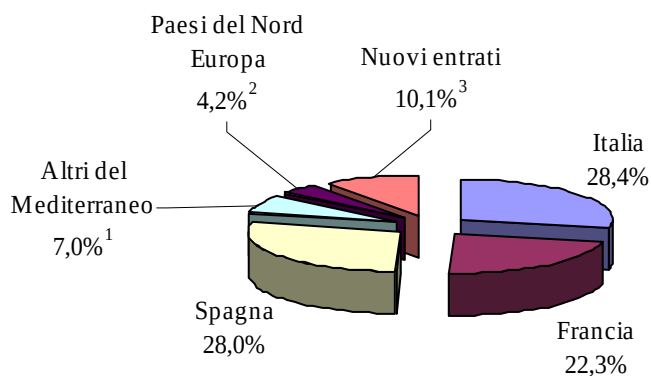
Nel lungo periodo, tuttavia, resteranno soltanto tre misure di gestione delle crisi e del rischio (vendemmia verde, assicurazione del raccolto e fondi di mutualizzazione), la distillazione dei

⁵ Il processo di riforma è partito da una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: "Verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile", datata 22 giugno 2006.

sottoprodotti, il trasferimento di fondi al sostegno disaccoppiato e, infine, la promozione, gli investimenti e la ristrutturazione e riconversione, misure, le ultime tre, chiaramente orientate a rafforzare la competitività del comparto.

Ovviamente le scelte dei singoli stati membri produttori peseranno in relazione alle rispettive dotazioni nazionali dei programmi (Graf. 1), attribuite agli stessi in base alla quota storica del bilancio del vino, come criterio principale, ma anche alla superficie vitata e alla produzione storica di ognuno. Nell'orientare la destinazione del budget del vino saranno dunque determinanti le strategie dei tre principali produttori comunitari, ovvero Italia, Francia e Spagna che rispetto al quinquennio 2009-2013 si attribuiscono, nell'ordine, il 28%, 22% e 28% (insieme il 79%) dei fondi a disposizione dei programmi.

Graf. 1 - Assegnazione dei fondi comunitari per i programmi di sostegno - Totale 2009-2013



¹Grecia e Portogallo

²Germania, Austria, Lussemburgo e Regno Unito

³Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Lituania, Ungheria, Malta, Romania, Slovenia e Repubblica Slovacca

Fonte: Elaborazione su dati dell'Allegato X ter, reg. Ce 1234/2007

I diciotto stati membri produttori di vino a cui è stata assegnata una dotazione hanno quindi deciso sulla base delle risorse ricevute e delle caratteristiche del comparto quali misure attivare, consentendo di definire una previsione di spesa per la UE nel quinquennio a venire (Tab. 1).

In fase di prima presentazione del programma, il 30 giugno 2008, l'Italia ha previsto il finanziamento di: promozione nei paesi terzi, ristrutturazione e riconversione, vendemmia verde, investimenti (dal 2010), distillazioni (le tre consentite) e arricchimento. Il 30 giugno 2009, tuttavia, giunta quasi al termine la prima campagna di applicazione della nuova OCM, il programma nazionale ha subito alcune modifiche. Nella nuova versione (Tab. 2) è stata inserita anche l'assicurazione del raccolto e sono state dotate di fondi la distillazione di crisi e la vendemmia verde. Riviste anche le dotazioni attribuite alle altre misure, sulla base dell'effettiva partecipazione dei beneficiari nel corso del 2008/2009.

Rispetto alle possibilità consentite dalla normativa comunitaria, l'Italia non ha scelto invece di finanziare i fondi di mutualizzazione e il RPU.

Tab. 1 - Assegnazione dei fondi alle misure dei programmi di sostegno - Totale Ue* migliaia di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	%
Regime di pagamento unico		33.353	139.024	159.875	159.857	492.109	9,3%
Promozione sui mercati terzi	53.779	141.458	151.388	218.510	248.046	813.181	15,3%
Ristrutturazione e riconversione	363.301	421.999	389.722	473.356	472.843	2.121.221	39,9%
Fondi di mutualizzazione	0	0	0	0	0	0	0,0%
Assicurazione del raccolto	3.590	31.841	32.295	33.617	33.910	135.253	2,5%
Vendemmia verde*	0	30.000	30.000	30.000	30.000	120.000	2,3%
Investimenti	20.717	56.105	108.343	181.487	185.808	552.460	10,4%
Distillazione sottoprodotti	89.300	100.220	99.710	99.495	99.495	488.220	9,2%
Distillazione alcol alim.	124.011	124.761	22.952	12.232	0	283.956	5,3%
Distillazione di crisi*	53.011	13.247	0	0	0	66.258	1,2%
Arricchimento con mosti	86.422	70.835	45.456	37.889	170	240.772	4,5%
Totale	794.130	1.023.819	1.018.891	1.246.461	1.230.129	5.313.430	99,9%
Trasferimenti allo sviluppo rurale	160	1.210	1.210	1.210	1.210	5.000	0,1%
Nuovo totale	794.290	1.025.029	1.020.101	1.247.671	1.231.339	5.318.430	100,0%

* Situazione al 1° marzo 2009. Per Italia, Francia, Grecia e Portogallo al 30 giugno 2009

Fonte: Elaborazione su dati della Commissione e fonti nazionali

Tab. 2 - Programma di sostegno dell'Italia al 30/6/2009 (migliaia di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	%
- Regime di pagamento unico							
- Promozione sui mercati terzi	6.376	35.016	48.444	82.381	102.164	274.382	18,2%
- Ristrutturazione e riconversione	83.292	98.000	115.691	120.793	124.572	542.347	36,0%
- Fondi di mutualizzazione							
- Assicurazione del raccolto		20.000	20.000	20.000	20.000	80.000	5,3%
- Vendemmia in verde		30.000	30.000	30.000	30.000	120.000	8,0%
- Investimenti		0	15.000	40.000	40.000	95.000	6,3%
- Distillazione sottoprodotti	18.000	20.000	20.000	20.000	20.000	98.000	6,5%
- Distillazione alcol alim.	43.635	32.000	20.000	10.000		105.635	7,0%
- Distillazione di crisi	27.011	13.247				40.258	2,7%
- Arricchimento con mosti	59.909	50.000	25.000	18.000		152.909	10,1%
Totale	238.223	298.263	294.135	341.174	336.736	1.508.531	100,0%

Per valutare il cambiamento introdotto a livello comunitario si consideri che sotto la precedente OCM (regolamento CE 1493/1999) la partecipazione alle misure di mercato risultava abbastanza diffusa presso i diciotto stati membri oggi dotati di programma. Infatti, insieme ai tradizionali produttori del Mediterraneo (Spagna, Italia, Francia, Portogallo e Grecia), che ne erano i principali fruitori, anche paesi nordici (in particolare Germania e Austria) e stati dell'Europa centro-orientale (ad esempio Ungheria e Slovenia) vi facevano ricorso.

Ciò nonostante, con l'entrata in applicazione della nuova OCM, molti di questi paesi hanno preferito abbandonare da subito tali misure, rinunciando al periodo di phasing out. A farlo sono stati anche importanti paesi produttori. La Francia, ad esempio, ha preferito non inserire la distillazione di alcole ad uso alimentare, mentre la Spagna l'ha prevista solo per un biennio, abbandonando invece senza incertezze il regime di aiuti per l'arricchimento con i mosti concentrati.

Come anticipato, l'Italia ha mantenuto, finché possibile, tutte le misure di mercato ereditate dalla precedente OCM mentre, all'altro estremo, Germania e Grecia hanno scelto di non inserire alcuna distillazione nel proprio programma (neanche quella dei sottoprodotti) rinunciando inoltre, se si eccettua il 2009, agli aiuti per l'arricchimento.

Tab. 3 - Partecipazione alle misure di mercato e alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti: Un confronto tra le due OCM

	STOCCAGGIO PRIVATO		DISTILLAZ. ALCOL ALIMENTARE		ARRICCHIM. CON MOSTI		RISTRUTTUR. E RICONVERS.	
	OCM		OCM		OCM		OCM	
	reg. 1493/99	reg. 479/08	reg. 1493/99	reg. 479/08	reg. 1493/99	reg. 479/08	reg. 1493/99	reg. 479/08
Bulgaria		A B R O G A T O						
Rep. Ceca								
Germania								
Grecia								
Spagna								
Francia								
Italia								
Cipro								
Lituania								
Lussemburgo								
Ungheria								
Malta								
Austria								
Portogallo								
Romania								
Slovenia								
Rep. Slovacca								
Regno Unito								

*Misura finanziata almeno una volta durante le campagne 03/04-07/08 (per l'arricchimento 03/04-06/07)

°Misura prevista almeno una volta nel 2009-2013 all'interno dei programmi nazionali di sostegno.

Situazione al 1° marzo 2009. Per Italia, Francia, Grecia e Portogallo al 30 giugno 2009

2. Il Regime di Pagamento Unico e il suo impatto sugli interventi di settore

Tra le novità introdotte, il regolamento CE 479/2008 (poi confluito nel regolamento CE 1234/2007) stabilisce che anche le superfici viticole attivamente coltivate diventino ammissibili al RPU, consentendo ai produttori di attivare sulle stesse i diritti al pagamento unico che già hanno o possono acquistare. Inoltre, in due casi specifici lo stesso regolamento prevede a carico del budget di settore l'assegnazione di nuovi diritti disaccoppiato, e quindi il trasferimento allo stesso degli importi corrispondenti. Questo accade, in particolare:

- a fronte dell'estirpazione con premio delle superfici vitate (per un valore unitario pari alla media regionale del valore dei diritti all'aiuto della regione considerata, e comunque non superiore a 350 euro l'ettaro), e
- qualora gli stati membri decidano di finanziare con il programma di sostegno l'aiuto disaccoppiato, attraverso la corrispondente misura.

Si consideri che diversi paesi hanno previsto la misura del trasferimento al RPU. In particolare, Lussemburgo, Malta e Regno Unito hanno pianificato di destinare a questo regime, a partire dal 2010 (primo anno di applicazione), la totalità della dotazione del programma, mentre altri hanno deciso di farlo per una quota. È il caso di Spagna e Grecia, che intendono impiegare in questo modo rispettivamente il 29% e il 57% delle risorse disponibili nel quinquennio. L'Italia, invece, come anticipato, non ha adottato questa misura.

Nel complesso gli stati membri dovrebbero destinare al RPU, durante il 2009-2013, 490 milioni di euro, pari al 9% delle dotazioni dei programmi. Su base annua la quota corrispondente crescerebbe dal 3% del 2010 al 13% del 2013 (Tab. 4).

Tab. 4 - Assegnazione dei fondi alle misure dei programmi di sostegno - Totale Ue* (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Regime di pagamento unico		3,3%	13,6%	12,8%	13,0%	9,3%
Promozione sui mercati terzi	6,8%	13,8%	14,8%	17,5%	20,1%	15,3%
Ristrutturazione e riconversione	45,7%	41,2%	38,2%	37,9%	38,4%	39,9%
Fondi di mutualizzazione	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assicurazione del raccolto	0,5%	3,1%	3,2%	2,7%	2,8%	2,5%
Vendemmia verde*	0,0%	2,9%	2,9%	2,4%	2,4%	2,3%
Investimenti	2,6%	5,5%	10,6%	14,5%	15,1%	10,4%
Distillazione sottoprodotti	11,2%	9,8%	9,8%	8,0%	8,1%	9,2%
Distillazione alcol alim.	15,6%	12,2%	2,2%	1,0%	0,0%	5,3%
Distillazione di crisi*	6,7%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%
Arricchimento con mosti	10,9%	6,9%	4,5%	3,0%	0,0%	4,5%
Totale	100,0%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%
Trasferimenti allo sviluppo rurale	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Nuovo totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Situazione al 1° marzo 2009. Per Italia, Francia, Grecia e Portogallo al 30 giugno 2009

Fonte: Elaborazione su dati della Commissione e fonti nazionali

In questo modo l'OCM vino riduce la distanza rispetto alle OCM riformate dopo il 2003, che hanno visto una progressiva estensione del sistema di sostegno basato sul RPU, ma permette al tempo stesso il mantenimento di una specificità del comparto. È demandata infatti alle strategie dei singoli stati membri la possibilità di decretare il passaggio al finanziamento nell'ambito del regime di pagamento unico e la proporzione in cui questo avverrà.

3. La logica dello sviluppo rurale

La nuova OCM di settore segna anche una chiara apertura allo sviluppo rurale.

3.1 I trasferimenti allo sviluppo rurale

L'aspetto più evidente è il graduale trasferimento di risorse comunitarie dal primo pilastro, in particolare dall'OCM di settore, al secondo pilastro della PAC, rendendo disponibili dal 2009 fondi supplementari per misure di sviluppo rurale da attuare nelle regioni produttrici di vino.

La normativa comunitaria non ha previsto misure inedite di sviluppo rurale da finanziare con i fondi trasferiti, né ha definito a quali delle attuali misure dovrebbero essere riservati. La stessa normativa, inoltre, non ha disposto che nell'ambito dello sviluppo rurale tali risorse restino nel settore di provenienza (vitivinicolo), vincolandone l'impiego soltanto alle regioni produttrici di vino intese come aree geografiche.

Resta dunque senza alcun riscontro normativo una delle premesse del regolamento CE 479/2008, nella quale si sostiene che tra le misure del regolamento CE 1698/2005 sullo sviluppo rurale dovrebbero avere pertinenza, nel settore vitivinicolo: insediamento dei giovani agricoltori e investimenti in impianti tecnici e per migliorare la commercializzazione, formazione professionale, sostegno alle organizzazioni di produttori per attività di informazione e promozione dopo l'adesione ad un sistema di qualità, aiuti agroambientali e prepensionamento per gli agricoltori che decidono di abbandonare ogni attività agricola di natura commerciale e di cedere l'azienda ad altri agricoltori.

Il trasferimento, calcolato in base alla spesa storica per le misure di intervento destinate a regolarizzare i mercati agricoli (quelle stesse che verranno progressivamente eliminate), è stato inizialmente previsto dal reg. CE 479/2008 solo per Spagna, Francia e Italia: gli unici paesi per i quali gli importi così calcolati risultavano sufficientemente elevati. Per l'Italia in particolare, a regime, i trasferimenti dovrebbero sfiorare i 40 milioni di euro l'anno.

Entro il 30 giugno 2008, tuttavia, anche gli altri stati membri potevano scegliere di effettuare trasferimenti allo sviluppo rurale, impiegando in tutto o in parte le dotazioni dei programmi di sostegno. Usufruendo di questa possibilità, trasferimenti parziali sono stati previsti solo da Slovenia e Regno Unito (Tab. 5).

Tab. 5 - Trasferimento di fondi allo sviluppo rurale (migliaia di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Trasferimenti a sviluppo rurale	40.660	82.110	122.610	122.610	122.610
- Spagna	15.491	30.950	46.441	46.441	46.441
- Francia	11.849	23.663	35.512	35.512	35.512
- Italia	13.160	26.287	39.447	39.447	39.447
- Slovenia	0	1 050	1 050	1 050	1 050
- Regno Unito	160	160	160	160	160

Fonte: Allegato X quater, reg. Ce 1234/2007

L'Italia ha ripartito i fondi destinati allo sviluppo rurale tra tutte le regioni, posto che la produzione di vino è diffusa in tutto il territorio nazionale. Quanto al criterio di ripartizione adottato, ha scelto per analogia quello seguito nella definizione dei trasferimenti a carico degli stati membri e rappresentato dalla spesa storica sostenuta per le misure di sostegno al mercato.

Al di là del criterio, tuttavia, l'impatto sulla vitivinicoltura dipenderà dalle modalità con cui verranno impiegati i fondi. Effettive ricadute sul settore potrebbero infatti essere assicurate unicamente dal vincolare al suo interno l'impiego delle risorse: scelta, tuttavia, che solo le regioni possono adottare, nell'ambito dei propri programmi di sviluppo rurale.

Ma le commistioni tra l'OCM e il secondo pilastro non finiscono qui.

3.2 Le misure da demarcare

Tra le misure dei programmi nazionali ve ne sono due che presentano importanti sovrapposizioni con diverse misure dello sviluppo rurale, ponendo dunque problemi di demarcazione, ovvero evidenziando la necessità di ricorrere a una netta separazione degli interventi in funzione dei programmi con cui verranno finanziati, per evitare la duplicazione dei pagamenti (principio di mutua esclusione).

Si tratta degli investimenti e della ristrutturazione e riconversione dei vigneti (Tab. 6), che pongono problemi di demarcazione soprattutto nell'ambito dell'asse 1 dello sviluppo rurale, denominato "miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", e in particolare con la sottosezione 2: "misure volte a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione".

Ogni stato membro, in relazione alle linee di demarcazione scelte, dovrà dunque modificare i propri programmi di sostegno e parallelamente i programmi di sviluppo rurale.

Tab. 6 - Fondi della dotazione di bilancio del vino gestiti con le modalità dello sviluppo rurale (milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	Tot. 09-13
UE						
Trasferimenti diretti a sviluppo rurale*	41	82	123	123	123	491
Misure dei programmi di sostegno da demarcare rispetto allo sviluppo rurale**	384	478	498	655	659	2.674
- Investimenti	21	56	108	181	186	552
- Ristrutturazione e riconversione dei vigneti	363	422	390	473	473	2.121
Totale	425	560	621	777	781	3.164
Italia						
Trasferimenti diretti a sviluppo rurale*	13	26	39	39	39	158
Misure dei programmi di sostegno da demarcare rispetto allo sviluppo rurale**	83	98	131	161	165	637
- Investimenti	0	0	15	40	40	95
- Ristrutturazione e riconversione dei vigneti	83	98	116	121	125	542
Totale	96	124	170	200	204	795

Fonte: *Allegato X quater reg. Ce 1234/2007 (trasferimenti relativi a Spagna, Francia, Italia, Slovenia e Regno Unito)

** Elaborazione su dati della Commissione. Situazione al 1° marzo 2009. Per Italia, Francia, Grecia e Portogallo al 30 giugno 2009

Nel definire i criteri di demarcazione il vincolo lo fornisce la stessa Commissione, che prevede una separazione per “operazione” e, implicitamente, anche a livello territoriale, per regione. Viene dunque esclusa una demarcazione per tipo di beneficiario, dimensione economica del progetto o altra variabile. Anche l’Italia, che ha inserito entrambe le misure nel programma, è stata chiamata ad individuare i criteri di demarcazione sulla base di questi principi.

Per la ristrutturazione e riconversione, in precedenza a carico esclusivamente dell’OCM, a partire dal 2009/2010 è stato consentito il finanziamento con i programmi di sviluppo rurale, purché si attivi nella regione in questione la corrispondente misura dell’OCM. Sono dunque le regioni, nei rispettivi PSR, a decidere al riguardo. La Liguria, ad esempio, già dalla campagna 2009/2010 finanzia la ristrutturazione e riconversione dei vigneti nell’ambito dello sviluppo rurale.

Resta invece ancora da definire, a livello nazionale, il criterio di demarcazione degli investimenti, che verranno attivati a partire dall’anno finanziario 2011. Dunque, almeno fino ad allora (ovvero fino alla campagna 2009/2010), i PSR interverranno in via esclusiva a sostegno dei corrispondenti investimenti nelle aziende agricole e degli investimenti lungo l’intera filiera a favore della trasformazione e commercializzazione.

Ma quanto incidono la ristrutturazione e riconversione e gli investimenti sulle dotazioni nazionali?

La ristrutturazione e riconversione è la misura più importante del programma italiano (Tabb. 2 e 7), destinata ad assorbire ogni anno tra il 33% e il 39% della dotazione nazionale, per un importo crescente che dagli 84 milioni di euro del 2009 dovrebbe arrivare ad impiegare nel 2013 quasi 125 milioni di euro di finanziamenti comunitari. Nel frattempo gli investimenti passerebbero dai 15 milioni di euro del 2011 (5% della dotazione di quell’anno) ai 40 milioni di euro del 2012 e 2013 (12% in entrambi gli anni).

Alla ristrutturazione e riconversione il programma nazionale riconduce l’obiettivo di adeguare le strutture viticole ai nuovi orientamenti dei consumi, ma anche di tutelare il valore paesaggistico e le tradizioni culturali connesse alla produzione vitivinicola, sostenendo la viticoltura in aree sensibili. Gli investimenti, invece, puntano a rafforzare lo sviluppo e l’integrazione della filiera, migliorando la competitività del settore.

Anche gli altri stati membri hanno incentrato una parte consistente della propria programmazione su queste due misure, in particolare sulla ristrutturazione e riconversione, che ha totalizzato le maggiori adesioni. In fase di programmazione l’hanno inserita nel programma quindici paesi su diciotto, tanto da assorbire nel 2013 il 38% delle dotazioni complessive; rilevante anche il ruolo degli investimenti, con nove paesi aderenti e il 15% delle dotazioni dello stesso anno (Tab. 7).

Tab. 7 - Incidenza di investimenti e ristrutturazione e riconversione sulla dotazione dei programmi di sostegno

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Ue						
Ristrutturazione e riconversione	45,7%	41,2%	38,2%	38,0%	38,4%	39,9%
Investimenti	2,6%	5,5%	10,6%	14,6%	15,1%	10,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia						
Ristrutturazione e riconversione	35,0%	32,9%	39,3%	35,4%	37,0%	36,0%
Investimenti	0,0%	0,0%	5,1%	11,7%	11,9%	6,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Situazione al 1° marzo 2009. Per Italia, Francia, Grecia e Portogallo al 30 giugno 2009

Fonte: Elaborazione su dati della Commissione e fonti nazionali

Il peso che queste due misure sono destinate ad acquisire nell'ambito dei programmi nazionali (nel 2013 assorbiranno congiuntamente il 49% della dotazione italiana e il 54% delle dotazioni totali dei diciotto stati produttori), insieme alla scomparsa delle misure di mercato, darà comunque una connotazione particolare a quelle che finora erano state le politiche attinenti al primo pilastro della PAC. Si punta infatti a creare i presupposti per un'efficace affermazione sul mercato attraverso la creazione di un settore moderno e dinamico (non a caso i problemi di demarcazione sorgono soprattutto con l'Asse I dello sviluppo rurale, finalizzato al miglioramento della competitività), ratificando allo stesso tempo il ruolo della politica di sviluppo rurale e l'importanza degli obiettivi che la ispirano.

Gli investimenti

Il finanziamento con fondi comunitari degli investimenti rappresenta una novità per l'OCM vino anche se alla misura, tra le ultime ad essere inserite nell'elenco delle undici ammesse, non è stata data una connotazione particolare. I contenuti risultano infatti coincidenti con quelli degli investimenti previsti nell'ambito dello sviluppo rurale.

Viene dunque consentita l'erogazione di un sostegno alla realizzazione di investimenti materiali e immateriali in impianti di trattamento, in infrastrutture vinicole e nella commercializzazione del vino, volti a migliorare il rendimento dell'impresa in relazione alla produzione o alla commercializzazione o allo sviluppo di nuovi prodotti, trattamenti e tecnologie. L'aiuto massimo, previsto come contributo ai costi ammissibili (per gli investimenti: costruzione, acquisizione o miglioramento di immobili, acquisto di macchine e attrezzature, compresi i programmi informatici, e spese generali; per i nuovi prodotti, processi e tecnologie: progettazione, sviluppo e collaudo, investimenti materiali o immateriali connessi, precedenti al loro uso commerciale) è del 50% per le regioni in convergenza⁶ e del 40% per le altre regioni. Non sono ammessi al sostegno i semplici investimenti di sostituzione.

In assenza di una precedente applicazione della misura nell'OCM, si consideri che le regioni italiane con i PSR 2007-2013 hanno inteso finanziare attraverso gli investimenti, nel settore del vino, gli acquisti di macchine per meccanizzare le operazioni nei vigneti e gli investimenti in impianti di trasformazione, lavorazione, stoccaggio, imbottigliamento e confezionamento, anche per il miglioramento della vendita diretta in locali aziendali.

La ristrutturazione e riconversione dei vigneti

La misura di ristrutturazione e riconversione dei vigneti, ereditata nelle sue linee essenziali dalla precedente OCM, finanzia progetti aziendali di riconversione varietale (incluso il sovrainnesto), reimpianto di vigneti, anche con diversa collocazione degli stessi, e miglioramento delle tecniche di gestione. Il miglioramento delle tecniche di gestione, quando non combinato con le altre azioni, può consistere ad esempio nel cambiamento delle forme di allevamento attraverso la sostituzione delle forme di sostegno. E' espressamente vietato, invece, finanziare con il sostegno alla ristrutturazione e riconversione, nell'ambito dell'OCM, le spese di acquisto di veicoli agricoli. L'Italia, in aggiunta, ha escluso il finanziamento degli impianti di irrigazione, che pure poteva rientrare nel miglioramento delle tecniche di gestione.

⁶ L'obiettivo "convergenza" riguarda gli stati membri e le regioni in ritardo di sviluppo. Le regioni oggetto di tale obiettivo sono quelle il cui prodotto interno lordo pro capite, misurato in parità di potere di acquisto, è inferiore al 75% della media comunitaria (art. 5(1), regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006).

Dall'intervento sono comunque esclusi i vigneti giunti al termine del ciclo di vita naturale.

Nel disciplinare la materia, l'Italia ha previsto che le domande possano essere presentate da imprenditori agricoli singoli e associati, organizzazioni di produttori vitivinicoli riconosciute, cooperative agricole, società di persone e di capitali esercitanti attività agricola e consorzi di tutela e valorizzazione dei vini a denominazione di origine e indicazione geografica, che presentano alla regione un progetto di ristrutturazione e riconversione⁷. Le regioni, sulla base dei fondi a loro disposizione, provvedono a redigere una graduatoria delle domande ammissibili e le accettano nei limiti delle risorse finanziarie a loro disposizione. La dotazione riservata a livello nazionale alla misura della ristrutturazione e riconversione viene infatti ripartita tra le regioni in base alla partecipazione storica di ognuna di esse alla misura durante la precedente OCM.

L'aiuto è previsto sotto forma di un contributo ai costi ammissibili, fino a un massimo del 50%, innalzato al 75% per le regioni in convergenza, e di una compensazione delle perdite di entrate, che può arrivare al 100% delle stesse e assumere la forma di compensazione finanziaria o di autorizzazione alla coesistenza di viti vecchie e viti nuove per un periodo non superiore a tre anni. L'Italia ha aggiunto come vincolo ulteriore che l'aiuto medio per ettaro così determinato non possa superare un massimale per la campagna 2009/2010 pari a 9.500 euro l'ettaro, ovvero 10.400 euro l'ettaro per la regioni in convergenza

Nel definire le modalità attuative della misura le regioni italiane hanno puntato a privilegiare interventi volti al rafforzamento della competitività, attraverso il superamento delle carenze strutturali del vigneto e la qualificazione della produzione. Per questo, oltre a imporre vincoli tecnici ai progetti presentati, hanno spesso introdotto chiari criteri preferenziali, con l'attribuzione di punteggi aggiuntivi per gli imprenditori che svolgano l'attività agricola a titolo professionale, per le aziende prevalentemente vitivinicole o dotate di un impianto di trasformazione, oppure per gli interventi che abbiano un maggiore impatto in termini di superfici coinvolte o contribuiscano maggiormente, per tipologia di attività prevista, al rinnovo della viticoltura locale.

Ma, coerentemente con la logica più ampia dei PSR, le stesse regioni hanno mostrato anche, proprio nella definizione degli indirizzi tecnici e dei criteri di priorità, una forte attenzione alla gestione sostenibile della viticoltura, come conservazione della biodiversità viticola e mantenimento del bene paesaggistico.

Nell'ambito di una strategia generale tesa a favorire forme di allevamento e sesti d'impianto che consentano il miglioramento della qualità del prodotto e la meccanizzazione delle principali operazioni colturali (in particolare potenziando forme di allevamento verticali quali cordone speronato, guyot ecc.), le regioni stanno comunque salvaguardando tipologie di impianto caratteristiche (ad esempio l'alberello pugliese in Puglia). Analogamente, nel perseguire il rafforzamento dell'incidenza di vitigni di valore enologico e commerciale, le stesse regioni tendono spesso a favorire progetti che prevedono l'impiego di vitigni autoctoni di pregio, legati dunque al territorio, come accade in Abruzzo, Molise, Sicilia e Friuli Venezia Giulia.

Un punteggio supplementare viene inoltre spesso previsto per le domande relative a vigneti ricadenti in zone particolari - di montagna, terrazzate, in forte pendenza o nelle piccole isole -, oppure per le domande di aziende condotte secondo i criteri dell'agricoltura biologica o integrata.

⁷ Nel caso di progetti collettivi l'effettivo beneficiario è comunque il singolo partecipante.

4. Conclusioni

Le ripercussioni finanziarie della nuova regolamentazione del settore sono rilevanti.

Dal 2011 in poi, in ambito comunitario, verranno spostati dal primo pilastro della PAC allo sviluppo rurale quasi 123 milioni di euro l'anno (Tab. 5). Nel frattempo, in base alle previsioni di spesa degli stati membri produttori, crescerebbero i trasferimenti al RPU, tanto che nel 2013 si prevede che passeranno a questo regime attraverso i programmi nazionali di sostegno quasi 160 milioni di euro l'anno (Tab. 8).

Tab. 8 - Bilancio Ue per l'Ocm vino (milioni di euro)

	media 2005-2007 (Ocm reg. Ce 1493/99) ¹		previsione 2009 (Ocm reg. Ce 1234/07) ^{2,3}		previsione 2013 (Ocm reg. Ce 1234/07) ²	
	milioni di €	Quota	milioni di €	Quota	milioni di €	Quota
Restituzioni all'export per prodotti vitivinicoli	19,8	1,4%				
Magazzinaggio privato di vino e mosto	81,0	5,8%				
Distillazioni e misure di ammasso per alcole*	599,4	43,1%	266,3	21,2%	99,5	9,3%
Aiuti per l'utilizzazione dei mosti	175,9	12,7%	86,4	6,9%		
Abbandono definitivo dei vigneti	64,5	4,6%	464,0	36,9%		
Ristrutturazione e riconversione	448,5	32,3%	363,3	28,9%	472,8	44,2%
Promozione			53,8	4,3%	248,0	23,2%
Assicurazione del raccolto			3,6	0,3%	33,9	3,2%
Vendemmia verde			0,0	0,0%	30,0	2,8%
Investimenti			20,7	1,6%	185,8	17,4%
Totale per OCM vino	1.389,2	100,0%	1.258,1	100,0%	1.070,1	100,0%
Trasferimenti al RPU					159,9	
TOTALE	1.389,2		1.258,1		1.230,0	

sono escluse le spese per l'ammasso dell'alcole e nel 2013 resta solo da distillazione dei sottoprodotti

¹ Bilanci Feoga/Feaga media 2005-2007. ² Programmi nazionali di sostegno al 1° marzo 2009; per Italia, Francia, Grecia e Portogallo al 30 giugno 2009. ³ Allegato X quinquies, reg. Ce 1234/2007

Per la verità i trasferimenti di fondi saranno ancora maggiori, dato che verranno assegnati nuovi diritti all'aiuto anche in corrispondenza degli ettari di vigneto estirpati con premio.

Nel complesso, non considerando le somme stornate allo sviluppo rurale (secondo pilastro) e quelle che, pur restando nel primo pilastro, andranno ai pagamenti disaccoppiati, verrebbero mantenuti nell'OCM vino, tra misure di sostegno e aiuti alle estirpazioni con premio, circa 1,26 miliardi di euro nel 2009, poco meno degli 1,39 rilevati in media tra il 2005 e il 2007. Nel 2013 invece, esaurito il regime di aiuto alle estirpazioni, lo stesso budget dovrebbe attestarsi intorno a 1,07 miliardi di euro, denotando una flessione del 23% circa rispetto a quanto storicamente speso per le misure specifiche del comparto.

Anche all'interno del budget riservato al vino, la ripartizione delle disponibilità tra le diverse tipologie di sostegno cambierebbe in modo sostanziale.

Confrontando il dato medio del 2005-2007 e le previsioni relative al 2013, dal 43% le distillazioni passerebbero a rappresentare solo il 9% della spesa comunitaria nel settore del vino. D'altronde da una OCM che prevedeva il finanziamento di quattro distillazioni (di crisi, dei vini da uve a duplice attitudine, dei sottoprodotti e per la produzione di alcole alimentare) e dell'ammasso dell'alcole si è passati a una OCM che nel lungo periodo consente di sovvenzionare come unica distillazione quella dei sottoprodotti.

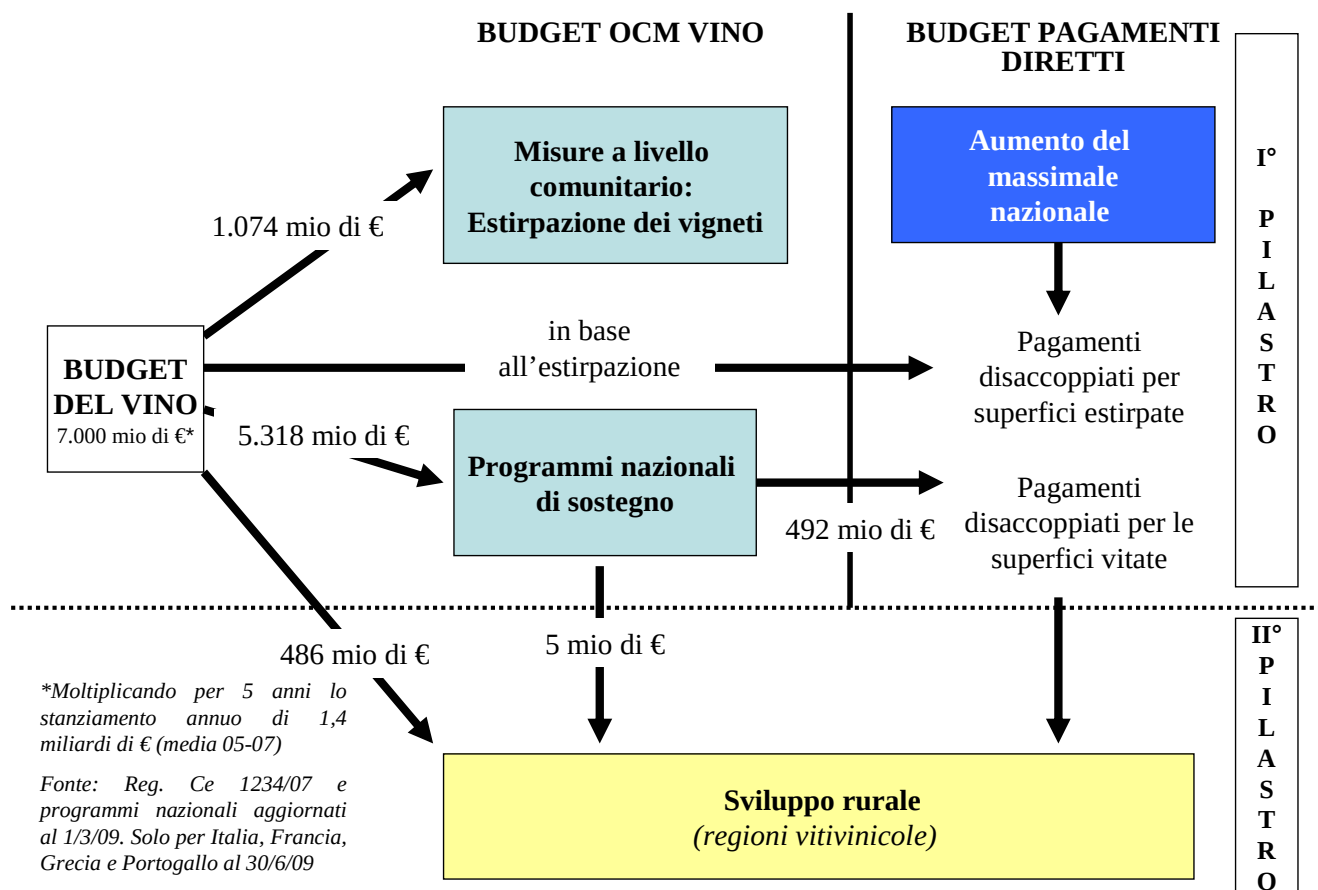
Gli aiuti all'impiego dei mosti (per la fabbricazione dei succhi di uva e per l'arricchimento), che pure in passato assorbivano il 13% del budget di settore, scompariranno invece del tutto nel

medio periodo, mentre un ulteriore 6% di spesa, tra restituzioni all'export e aiuti al magazzinaggio privato, è stato risparmiato fin dall'entrata in vigore della nuova disciplina comunitaria. Nel frattempo si rafforzerebbe la quota della ristrutturazione e riconversione, che dal 32% di incidenza rilevato nel 2005-2007 passerebbe al 44% nel 2013, diventando la principale voce di spesa per il comparto (ruolo in passato svolto dalle distillazioni).

Nelle posizioni immediatamente successive due misure di nuovo inserimento, promozione e investimenti, arriverebbero a rappresentare rispettivamente il 23% e il 17% delle spese di settore, mentre solo il 6% delle stesse verrebbe riservato alla gestione dei rischi e delle crisi (vendemmia verde e assicurazione del raccolto).

Nonostante l'ampio margine di incertezza, legato alla estrema flessibilità del nuovo strumento di programmazione, resta dunque evidente il sostanziale ribaltamento della politica di finanziamento al settore e il suo sensibile avvicinamento agli altri regimi di sostegno della PAC (Graf. 2).

Graf. 2– Budget del vino: Gli effetti della riforma nel quinquennio 2009-2013



Bibliografia

- Regolamento (CE) del Consiglio 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), dopo la modifica introdotta dal regolamento CE del Consiglio 491/2009 del 25/5/2009 che abroga il reg. Ce 479/2008 del 29/4/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, ed incorpora le disposizioni corrispondenti nel regolamento unico OCM
- Regolamento (CE) 555/2008 della Commissione, del 27 giugno 2008 e successive modifiche (regolamenti (CE) 42/2009 e n. 702/2009), recante modalità di applicazione del regolamento (CE) 479/2008, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo
- Regolamento (CE) 42/2009 della Commissione, del 20 gennaio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 555/2008
- Regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005 e successive modifiche e rettifiche, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)
- Regolamento (CE) 1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 e successive modifiche e rettifiche) recante disposizioni di applicazione del reg. Ce 1698/2005 del Consiglio
- Demarcation between wine CMO and rural development, European Commission – Agriculture and rural development, 2008



PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE **L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI**

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013

Mipaaf - Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale
Direzione generale dello sviluppo rurale, infrastrutture e servizi
Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

reterurale@politicheagricole.gov.it
www.reterurale.it

