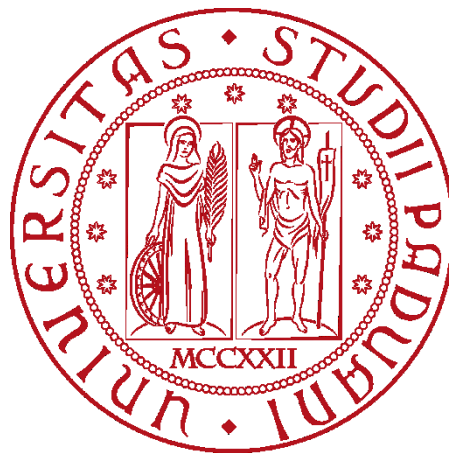


UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze politiche, Relazioni Internazionali e
Diritti Umani.



**Tra protezione e sfide: gli strumenti della PAC e le dinamiche
del mercato - un'analisi sul vino e il latte in Italia**

Prof.ssa. LUCIA COPPOLARO

LUCA LAZZAROTTO
N.2013510

Anno Accademico 2023-2024

Indice

Introduzione.....	2
Capitolo 1: La PAC: tra istituzione e riforme – un'analisi dell'evolvere dei sostegni.....	4
1.1. Il Trattato di Roma e la PAC.....	5
1.1.2. <i>L'impostazione originale della PAC</i>	6
1.2. Com'è stata messa in pratica la protezione?.....	7
1.2.1. <i>Il meccanismo d'intervento con i prezzi</i>	8
1.2.2. <i>Il meccanismo di prelievo variabile</i>	9
1.2.3. <i>Gestione del surplus nelle eccedenze produttive</i>	10
1.2.4. <i>I limiti degli strumenti e la necessità di riformarli</i>	11
1.3 La fase delle riforme.....	12
1.3.1. <i>La riforma McSharry</i>	12
1.3.2. <i>Agenda 2000</i>	13
1.3.3. <i>La riforma Fischler</i>	14
1.3.4. <i>Il disaccoppiamento e il regime di pagamento unico (RPU)</i>	15
1.3.5. <i>La PAC 2014-2020</i>	17
Capitolo 2: “Dal surplus alla soglia”: come le quote latte hanno modificato il panorama agricolo.....	21
2.1. Il decennale problema delle eccedenze latte e derivati.....	21
2.2. L'Inserimento delle quote lattiere nella PAC: una visione rigorosa della gestione delle sovrapproduzioni.....	23
2.2.1. <i>Bacino Unico e Quote Individuali: Due Modelli di Distribuzione delle Quote latte</i>	25
2.2.2. <i>Navigando tra quote e riforme: il percorso Europeo</i>	26
2.3. Trasformazioni Strutturali nel Settore Lattiero-Caseario: Un'Analisi della Situazione Italiana.....	29
2.3.1. <i>La gestione e le conseguenze del regime delle quote latte in Italia: conflitti, riforme e impatti finanziari (1985-199)</i>	30
2.3.2. <i>Il nuovo millennio nel settore lattiero-caseario italiano: tra evoluzioni e complessità giuridiche</i>	34
2.4. Dall'abolizione delle quote latte alla globalizzazione del mercato.....	37
Capitolo 3: Evoluzione normativa nel settore vitivinicolo dell'UE: dai meccanismi regolatori alle dinamiche di mercato e riforme.....	42
3.1. Evoluzione e riforme del mercato vitivinicolo europeo: dal regolamento iniziale del 1962 alle riforme degli anni '90.....	42
3.2. La regolamentazione dei diritti d'impianto nel settore vitivinicolo dell'Unione Europea.....	44
3.2.1. <i>Regolamento (CE) n. 1493/99: un cambio di paradigma nel mercato vitivinicolo dell'Unione Europea</i>	45

3.2.2	<i>Evoluzione e diversità nelle politiche di gestione dei diritti di impianto vitivinicolo nell'Unione Europea.....</i>	48
3.2.3	<i>Analisi sull'impatto diritti di impianto nel settore vinicolo dell'UE.....</i>	52
3.3.	<i>Rivoluzione vitivinicola: dalla riforma UE 2008 alla visione del 2013.....</i>	53
3.3.1.	<i>Dal divieto di impianto alla liberalizzazione controllata.....</i>	55
3.3.2	<i>Quale futuro per il settore vitivinicolo europeo? Analisi delle riforme e delle sfide poste dal regolamento UE n. 1308/2013.....</i>	56

Introduzione

Nel contesto dell'Unione Europea, la Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta una pietra miliare nel sostegno all'agricoltura e nello sviluppo rurale. Questa politica, nata con l'obiettivo di garantire la sicurezza alimentare, la stabilità dei prezzi e il benessere dei produttori agricoli europei, è stata soggetta a una costante evoluzione nel corso degli anni. La tesi in questione esamina l'approccio economico e politico dell'Unione Europea verso il settore agricolo, con un'attenzione speciale rivolta a due settori di particolare rilevanza e complessità: la produzione vinicola e l'industria lattiera.

Questa tesi mira a comprendere chiaramente come gli strumenti della Politica Agricola Comune (PAC) influenzino la dinamica delle relazioni tra le istituzioni europee e i produttori agricoli. La domanda chiave che guiderà l'indagine è se tali strumenti abbiano comportato benefici tangibili per la collettività agricola o, al contrario, abbiano contribuito a creare disparità, influenze politiche indebite o ostacoli amministrativi che pregiudicano l'efficienza e la giustizia del sistema agricolo. Per rispondere a questa interrogazione, focalizzeremo l'analisi sulle modalità di erogazione dei pagamenti dell'Unione Europea attraverso la PAC. In questa prospettiva, valuteremo se la PAC abbia contribuito a migliorare la trasparenza, l'equità e l'efficienza delle transazioni tra le parti coinvolte. Contestualmente, esploreremo eventuali distorsioni di mercato generate dall'attuazione di tali strumenti e analizzeremo il loro impatto sulle strategie di produzione e commercializzazione adottate dai produttori agricoli. L'obiettivo finale è comprendere se questa interazione mediata dagli strumenti della PAC abbia effettivamente contribuito al benessere collettivo o abbia generato problematiche nel contesto agricolo europeo.

Questa ricerca si basa su fonti primarie, tra cui:

- La base normativa della Politica Agricola Comune (PAC) è delineata nel "Regolamento Fondamentale della PAC" (Regolamento (CEE) n. 1696/1962).
- La successiva "Riforma Fischler" è regolamentata dal Regolamento (CE) n. 1782/2003.
- Per esaminare le 'quote latte', ci avvarremo del Regolamento (CEE) n. 856/84 e del dossier di Eurostat Statistics Explained Archive: "Milk and milk products - 30 years of quotas (2018).

- Nel settore vitivinicolo, il quadro normativo include il Regolamento (CEE) n. 822/87 e la riforma del 1999 con il Regolamento (CE) n. 1493/99.

Per la letteratura secondaria, ho consultato le opere di autorevoli studiosi per approfondire la mia comprensione della Politica Agricola Comune (PAC). Andrea Segrè, autore di “Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare¹”, Giuliana Laschi, autrice di “L'Europa agricola dalla fame agli sprechi²”. Storia della PAC (1945-2004)”, e Franco Sotte, autore de “La politica agricola europea. Storia e analisi³”, hanno contribuito significativamente alla mia ricerca.

Il primo capitolo esaminerà l'evoluzione storica della Politica Agricola Comune (PAC), concentrandosi sia sui meccanismi di erogazione dei pagamenti diretti che sui fondamentali meccanismi d'intervento creati per proteggere il mercato agricolo europeo. Saranno analizzati gli sviluppi chiave dal 1962 ai giorni nostri, evidenziando le trasformazioni nella struttura e nell'approccio della PAC nel tempo. Particolare attenzione sarà dedicata all'analisi di come questi meccanismi abbiano plasmato il panorama agricolo europeo, fornendo una comprensione approfondita delle strategie implementate per sostenere i redditi agricoli e proteggere il mercato interno.

Nella seconda parte, ci concentreremo sull'analisi approfondita delle politiche regolatorie europee nel settore lattiero-caseario, con un'attenzione speciale alle dinamiche legate alle eccedenze e sul ruolo cruciale rivestito dallo strumento delle "quote latte". Successivamente, volgeremo l'attenzione all'Italia, esaminando attentamente la vicenda delle frodi. Questo approfondimento mira a valutare l'efficacia degli strumenti regolatori e a comprendere le ragioni di eventuali tentativi di elusione nel nostro paese, esplorando se siano risultato di politiche inefficaci o comportamenti individuali poco etici.

Nel terzo capitolo si tratterà dettagliatamente della riforma dell'Organizzazione Comune del Mercato (OCM) nel settore vitivinicolo dell'Unione europea. Si affronterà la questione dei diritti d'impianto, le disposizioni chiave per la gestione di tali diritti,

¹ Segrè A., (2008), Politiche per lo sviluppo alimentare, Carocci editore

² Lachi G., (2022), L'Europa agricola, dalla fame agli sprechi, Il Mulino

³ Sotte F., La politica agricola Europea. Storia e analisi, 2021

includendo diritti di nuovo impianto, diritti di reimpianto e un sistema di riserve di diritti. Queste misure sono concepite con la volontà di regolare l'espansione delle superfici viticole, per favorire un equilibrio sostenibile tra l'offerta e la domanda nel mercato comunitario del vino. Nel contesto di questo studio, sarà condotta un'indagine per valutare l'impatto e l'efficacia di tali restrizioni degli impianti nel promuovere l'equilibrio di mercato.

Capitolo 1: La PAC: tra istituzione e riforme – un'analisi dell'evoluzione dei sostegni

1.1 Il Trattato di Roma e la Pac

La Politica Agricola Comune (PAC), durante i sessant'anni di attuazione, ha giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo del settore agricolo europeo, trasformando la Comunità Europea (CE) da importatrice netta di derrate agro-alimentari ad uno dei principali esportatori mondiali. Per comprendere le basi su cui si è progressivamente sviluppata la Politica Agricola Comune, è importante tornare indietro al marzo 1957, quando i sei Paesi fondatori della CE (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda) firmatari del Trattato di Roma, mettono in comune l'obiettivo della realizzazione di un'integrazione economica. I principi guida della Comunità Europea, come stabiliti nell'articolo 3 del Trattato⁴, possono essere riassunti nei seguenti punti:

1. Promozione della libera circolazione delle merci all'interno dei confini della Comunità, con la creazione di un'unione doganale e di un mercato comune, protetto da tariffe doganali comuni nelle relazioni commerciali con Paesi terzi.
2. Favorire la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, adottare una politica dei trasporti comune, stabilire regole di concorrenza uniformi e progressivamente avvicinare la legislazione fiscale, le politiche economiche, monetarie e sociali

Va considerato che gli aspetti di fondo enunciati, che possono essere riassunti come la graduale armonizzazione delle politiche economiche, erano concepiti come mezzi e non i fini ultimi per raggiungere sempre più strette relazioni fra gli stati membri sia in campo economico che politico.

Tra le diverse iniziative settoriali adottate dalla Comunità Economica Europea prima e dall'Unione Europea dopo per regolare differenti settori, la Politica Agricola Comune (PAC), sebbene meno conosciuta nel pensiero collettivo, si distingue come una

⁴ "La Comunità ha come missione, mediante l'istituzione di un mercato comune e l'armonizzazione delle politiche economiche, di promuovere in modo progressivo un avvicinamento delle condizioni di vita dei popoli degli Stati membri" (Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, 1957, Articolo 3).

peculiare e significativa realtà. Inizialmente, la PAC è emersa come l'unica politica comunitaria concreta (Segre A. 2008), distinguendosi per la sua effettiva attuazione tra gli Stati membri dell'Unione. la PAC ha assunto una forma tangibile e una presenza concreta, assorbendo una parte considerevole delle risorse del bilancio comune.

Una parte considerevole delle risorse del bilancio comune è stata destinata alla Politica Agricola Comune (PAC) (Sotte F. 2021). Questa scelta suscita naturalmente la domanda sulle ragioni che hanno portato a concentrare la maggior parte delle attenzioni iniziali sul settore agricolo. È interessante considerare che, sin dall'inizio del XX secolo, tale settore stava sperimentando una significativa diminuzione di lavoratori e risorse. Anno dopo anno, sempre più persone si stavano dirigendo verso i settori manifatturiero e terziario.

Questa scelta strategica era sostenuta in parte dal ruolo attribuito all'agricoltura dagli ideatori della Comunità Economica Europea (CEE) e in parte dalle caratteristiche uniche dell'agricoltura stessa. Queste caratteristiche includevano la rigidità della domanda e dell'offerta, la deperibilità dei prodotti agricoli e la dipendenza da fattori atmosferici imprevedibili come il gelo e la siccità. L'adozione di una politica agricola protettiva da parte dei paesi membri della CEE è stata influenzata da questi fattori. Sebbene le radici del protezionismo agricolo risalgano alla seconda metà del XIX secolo, la Politica Agricola Comune (PAC) ha riaffermato l'approccio protezionista tipico dell'Europa continentale. Questa politica per quanto si sia dimostrata efficace in alcuni aspetti, ha anche mostrato delle limitazioni dal punto di vista finanziario ed ambientale.

Dato il contesto, la CEE stabilì dei principi cardine nel Trattato di Roma (1957), ponendo alla Politica Agricola Comune (PAC), alcuni obiettivi fondamentali, indicati nell'articolo 39⁵

a) *Promuovere l'efficienza nell'agricoltura attraverso lo sviluppo tecnologico, il miglioramento della produzione agricola e l'ottimizzazione dell'uso delle risorse, specialmente della forza lavoro.*

b) *Garantire un tenore di vita adeguato alla popolazione rurale, in particolare aumentando il reddito delle persone che lavorano nell'agricoltura.*

⁵ Art. 39, Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, 25 marzo 1957, Roma.

c) *Stabilizzare i mercati agricoli.*

d) *Assicurare la sicurezza nell'approvvigionamento alimentare.*

e) *Garantire prezzi equi per i consumatori durante la vendita dei prodotti agricoli da cui poi si sarebbero sviluppati i sistemi protettivi*

1.1.2 L'impostazione originale della PAC:

Le basi per lo sviluppo di una politica agricola a livello comunitario risalgono al termine della Seconda Guerra Mondiale, quando l'Europa, stremata da un conflitto prolungato e distruttivo, era schiacciata da problemi di carattere politico, sociale ed economico che avevano reso le potenzialità produttive insufficienti a soddisfare la domanda interna di cibo (Vieri, 2001).

Per ovviare a queste incertezze si attuò quindi una politica protezionista.

L'originaria configurazione della PAC, rimasta costante per molti anni, rispecchiava la necessità di ottenere rapidamente risultati quantitativi. L'obiettivo primario era garantire il fabbisogno alimentare per tutti i cittadini, focalizzandosi sull'aumento della produttività. Questa priorità era essenziale negli anni '50 e '60, quando l'Europa non aveva ancora risolto il problema dell'autosufficienza alimentare. Per raggiungere questo obiettivo, era fondamentale evitare che gli agricoltori abbandonassero le campagne in favore delle città, cercando occupazioni più remunerative rispetto al lavoro nei campi. Di conseguenza, era necessario mitigare l'esodo dalle campagne attraverso l'aumento del reddito agricolo, portando a un miglioramento delle condizioni di vita degli agricoltori. Il supporto illimitato ai prezzi, mantenuti artificialmente elevati, ha contribuito al raggiungimento di alcuni obiettivi chiave in un periodo di tempo relativamente breve. L'autosufficienza alimentare è stata raggiunta in pochi anni, i mercati agricoli si sono stabilizzati, e sebbene i redditi agricoli non abbiano ancora raggiunto quelli di altri settori, hanno comunque goduto di una difesa significativa (Paggi, 1997).

Tuttavia, questa impostazione ha comportato anche effetti negativi. Il fatto che i prezzi non potessero scendere al di sotto di un certo livello, indipendentemente dal livello di domanda e offerta, ha incentivato gli agricoltori ad aumentare le loro produzioni. Ciò ha portato da una condizione di insufficienza alimentare a una situazione di produzione strutturalmente superiore alla domanda. La comunità si è trovata a sostenere un costo elevato per mantenere i prezzi al fine di difendere i redditi agricoli, oltre a dover affrontare un costo considerevole per smaltire le produzioni eccedentarie.

Inoltre, questa politica ha avuto impatti negativi sull'ambiente rurale, compromesso da tecniche e mezzi produttivi sempre più intensivi. (Segre, 2008)

1.2 Come è stata messa in pratica la protezione?

La PAC è stata divisa in due aree: mercati e strutture. La parte delle strutture, che aveva l'obiettivo di rendere le aziende agricole più efficienti e competitive, non ha ricevuto finanziamenti sufficienti. Invece, la politica dei mercati ha ricevuto la massima attenzione. La PAC si è proposta di garantire un supporto illimitato ai prezzi dei prodotti agricoli e una forte protezione contro i prodotti provenienti da paesi terzi. Ciò è stato realizzato attraverso un complesso sistema di prezzi istituzionali, inseriti nelle cosiddette Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM⁶). Ciascuna OCM regolava un settore di produzione, influenzando sia il mercato interno tramite il prezzo d'intervento (il prezzo al quale enti pubblici ritiravano i prodotti invenduti dal mercato), sia il commercio estero mediante restituzioni alle esportazioni (sussidi agli esportatori) e prelievi sulle importazioni (imposte sui prodotti importati). La CEE definì tre principi di base del meccanismo di protezione:

1. *Armonizzazione del mercato interno*: Rimozione di tutte le barriere, discriminazioni e distorsioni del mercato all'interno della comunità.
2. *Preferenza e protezione comuni nei confronti dei paesi terzi*: Impegno a dare priorità agli scambi e alla protezione comuni tra i paesi membri rispetto alle relazioni commerciali con paesi al di fuori della comunità.
3. *Strumento finanziario comune*: L'allocazione delle risorse finanziarie è basata principalmente sul Prodotto Interno Lordo (PIL) nazionale, dando priorità al bilancio comunitario, piuttosto che alle dimensioni del settore agricolo di ciascun paese.

Al fine di concretizzare la messa in opera di questi principi vennero utilizzati 3 strumenti:

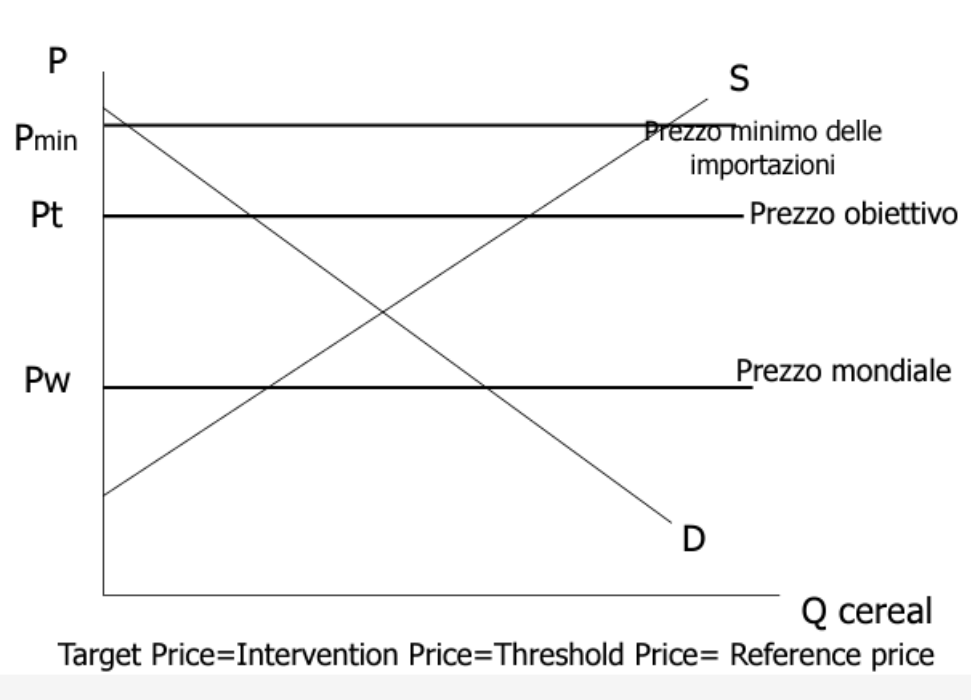
- Supporto diretto al reddito degli agricoltori: olio d'oliva, tabacco e cotone
- Tariffe: vino, fiori
- Intervento tramite prezzi garantiti: cereali, latticini, carni bovine, carne di vitello e

⁶ Le OCM erano meccanismi istituiti per regolare la produzione, la commercializzazione e lo scambio di prodotti agricoli all'interno della comunità.

zucchero

1.2.1 Il meccanismo di intervento con i prezzi

Per definire concretamente il meccanismo del prezzo d'intervento dobbiamo servirci di un grafico che descriva la produzione di grano in Germania prima della sua adesione alla Comunità Europea, considerando un contesto di libero scambio. Il prezzo mondiale del grano (P_w), se non ci sono interventi protettivi, è generalmente basso. In questa situazione, i produttori tedeschi, considerati meno efficienti rispetto ad altri paesi europei, possono produrre solo una quantità di grano (Q_1), poiché il prezzo è basso. Tuttavia, i consumatori tedeschi richiedono una quantità maggiore di grano rispetto a quella che i produttori tedeschi possono offrire a quel prezzo (P_w). Questo crea un eccesso di domanda sull'offerta, poiché la richiesta è superiore all'offerta a causa del prezzo basso. Senza barriere commerciali, la differenza tra la quantità richiesta (Q_2) e quella prodotta internamente (Q_1) viene importata da altri paesi per soddisfare la domanda. In questa situazione, i vincitori sono i consumatori tedeschi, che ottengono una quantità maggiore di grano a un prezzo inferiore, e i produttori dei paesi esteri che possono esportare grano in Germania.



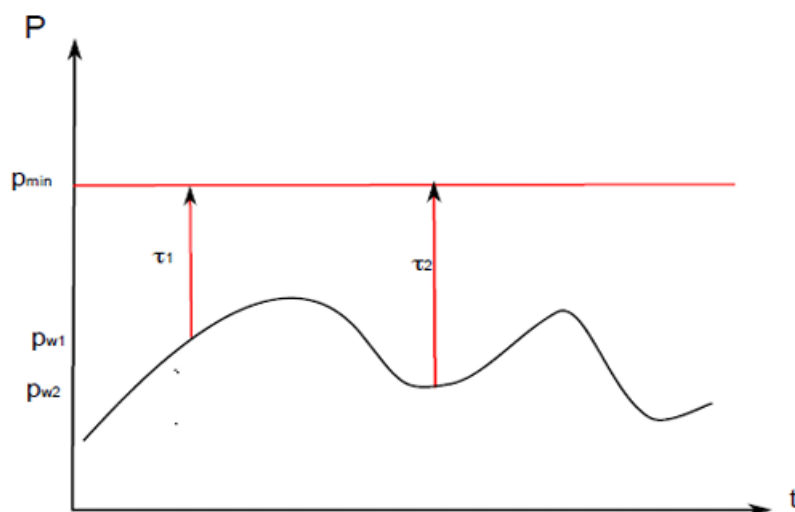
Fonte: Università di Padova. Meccanismi di intervento della PAC. Corso di Storia dell'integrazione Europea

Nel 1957, la CEE consapevole della necessità di ottenere al più presto risultati quantitativi sviluppò un meccanismo, che fissava un prezzo obiettivo (P_t) più elevato

del prezzo di mercato comunitario e mondiale. Tale prezzo garantiva agli agricoltori che la loro produzione, se non venduta sul mercato, sarebbe stata acquistata dalla Comunità, offrendo loro una sorta di garanzia. Questo sistema di prezzo sicuro incentivava una produzione massima, poiché se il prodotto non veniva venduto sul mercato, la Comunità avrebbe assunto il suo acquisto. La PAC stabilì che per cereali, carne e latte, sarebbe stato applicato il prezzo obiettivo, più elevato del prezzo di mercato nazionale. Non passò molto tempo prima che la dinamica si rovesciasse. Non appena gli Stati europei raggiunsero l'autosufficienza alimentare ci si trovò in surplus di prodotti rispetto alla domanda.

1.2.2 Il meccanismo di prelievo variabile:

Oltre a stabilire un prezzo minimo per le importazioni e il prezzo obiettivo, si introduceva una tariffa variabile. Tale tariffa, adattabile in relazione alla fluttuazione del prezzo mondiale (P_w), agiva come un meccanismo di prelievo variabile. Questo strumento, applicato nell'ambito agricolo, impediva ai paesi esterni di influenzare i prezzi del mercato interno. Ad esempio, se il prezzo mondiale si riduceva, il dazio applicato alle importazioni aumentava, assicurando che il prezzo minimo per le importazioni restasse costante. Inoltre, questo meccanismo contribuiva a mantenere i prezzi interni invariati, impedendo alle dinamiche esterne di impattare sul mercato nazionale.



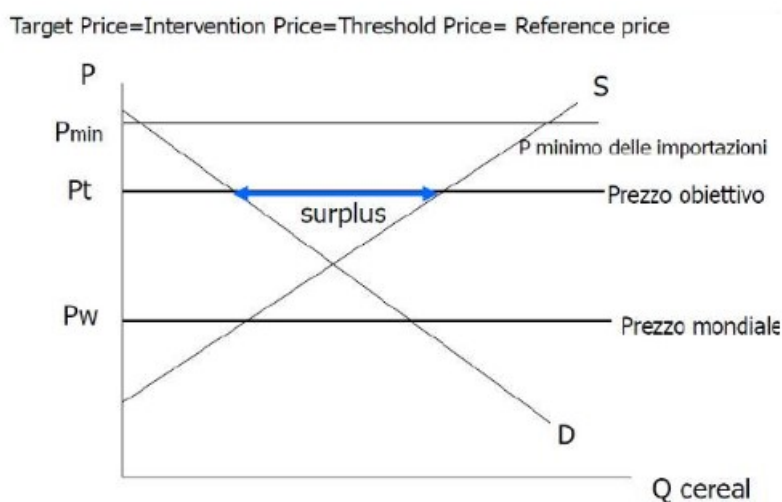
Fonte: Università di Padova. Meccanismi di intervento della PAC. Corso di Storia dell'integrazione Europea

1.2.3 Gestione del surplus nelle eccedenze produttive

Il surplus di produzione, inevitabilmente, doveva essere gestito dalla Comunità Economica Europea. Confrontandosi con costi di stoccaggio sempre crescenti e con il dilemma della distruzione costosa delle eccedenze, l'opzione più praticabile sembrava essere l'esportazione del surplus sul mercato mondiale.

Tuttavia, questo processo di esportazione del surplus presentava delle sfide significative. I prezzi dei prodotti all'interno della Comunità erano costantemente superiori a quelli sul mercato mondiale, rendendo i prodotti europei esportati notevolmente più costosi rispetto ai corrispettivi stranieri. La differenza tra i prezzi mondiali e quelli interni era coperta da sussidi alle esportazioni.

Questi sussidi, noti come "restituzioni alle esportazioni" nella Comunità Economica Europea, erano sostanzialmente una differenza economica garantita dall'UE agli agricoltori. Questo sostegno finanziario consentiva loro di competere a livello internazionale, coprendo il divario tra i prezzi di mercato esterni e quelli interni dell'UE.



Fonte: Università di Padova. Meccanismi di intervento della PAC. Corso di Storia dell'integrazione Europea

1.2.4 I limiti degli strumenti e la necessità di riformarli

Il crescente problema delle eccedenze divenne una fonte costante di preoccupazioni per il bilancio comunitario (Laschi G.2022). Pur non avendo un mandato specifico, il

Parlamento⁷ cominciò a esaminare con maggiore attenzione la gestione del bilancio agricolo nei primi anni Settanta. Tale interesse fu amplificato dalla grave crisi finanziaria ed economica che affliggeva l'Europa in quel periodo. Parallelamente, la spesa della Politica Agricola Comune (PAC) stava rapidamente aumentando senza apportare chiari benefici a numerosi agricoltori e, soprattutto, ai consumatori. Furono quindi introdotte delle timide proposte di riforma, tra cui l'introduzione del *principio della corresponsabilità dei produttori* (un tentativo di coinvolgere gli agricoltori nei costi comunitari associati allo smaltimento delle eccedenze). Si stabilirono *limiti di garanzia* (al di là dei quali il prezzo di intervento non sarebbe stato garantito), e furono implementate *quote* (obiettivi comunitari di produzione). Nel 1988, furono introdotti gli *stabilizzatori finanziari*, concepiti per ridurre i prezzi nelle annate successive ogni volta che la produzione comunitaria superava le quantità garantite.

1.3 La fase delle riforme

Durante la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, i cambiamenti nelle condizioni interne ed esterne della Comunità Europea hanno imposto una riconsiderazione sostanziale della Politica Agricola Comune (PAC), superando la necessità di un semplice aggiornamento. Nonostante le misure adottate in precedenza, il costo sostenuto dalla politica agricola rimaneva elevato e prevedibilmente insostenibile, specialmente alla luce del previsto sviluppo del mercato dell'Unione Europea nel 1993, conseguente all'approvazione dell'Atto unico.

Un altro evento significativo che ha catalizzato il cambiamento nella politica agricola è stato la caduta del Muro di Berlino, marcando l'inizio della transizione di numerose economie pianificate e aprendo le porte della Comunità ai paesi dell'Europa centro-orientale.

A livello internazionale, la pressione derivante dall'evolversi del GATT⁸, particolarmente durante il suo ultimo atto - l'Uruguay Round⁹, iniziato nel 1986 - ha

⁷ Il Parlamento europeo inizia a poter legiferare congiuntamente al Consiglio dell'Unione europea a partire dal trattato di Maastricht, che è entrato in vigore il 1º novembre 1993. Prima di ciò, il Parlamento europeo aveva principalmente un ruolo consultivo, mentre il potere legislativo era detenuto principalmente dal Consiglio.

⁸ Nel 1986, il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) era un accordo internazionale finalizzato a promuovere il commercio internazionale e a ridurre le barriere commerciali, in particolare tariffe doganali.

⁹ durante l'Uruguay Round dei negoziati commerciali internazionali, la Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione Europea è stata oggetto di critiche e discussioni. La PAC era vista da alcuni partner

portato a un esame critico della CEE. La Comunità è stata accusata dai partner commerciali di adottare un protezionismo eccessivo, ritenuto dannoso per gli scambi. Queste ragioni hanno spinto i membri della Comunità a intraprendere una riforma della PAC, nota con il nome del commissario MacSharry.

1.3.1 La riforma MacSharry

La riforma MacSharry segnò un netto distacco dal tradizionale approccio operativo. In un'innovativa svolta, si optò per la riduzione del livello dei prezzi garantiti, avvicinandoli a quelli del mercato mondiale, al fine di conferire maggiore competitività alla produzione agricola comunitaria. Ad esempio, i prezzi dei cereali subirono una diminuzione del 29%, mentre quelli delle carni bovine del 15%. Pur perseguendo il mantenimento dei redditi agricoli, uno degli obiettivi originari della PAC, la Comunità adottò questa strategia.

Affinché la riduzione dei prezzi garantiti non penalizzasse i redditi agricoli, il sistema prevedeva che quanto era stato tolto per via della riduzione dei prezzi garantiti doveva essere compensato da un meccanismo di aiuti diretti al reddito (*pagamenti compensativi*) non subordinati alla produzione, ma proporzionali alla superficie coltivabile e associati all'obbligo di una percentuale di terreno lasciato a riposo (*set aside*), (Segrè A.).

Questo segnò un passaggio da un sistema completamente vincolato alla produzione a uno parzialmente vincolato, in quanto il sostegno non era più legato alla quantità prodotta, ma alla superficie coltivata e al numero di capi di bestiame.

In termini concreti, la portata delle modifiche apportate non risultò estremamente significativa, ma la riforma ebbe la duplice virtù di orientare la Politica Agricola Comune (PAC) su un nuovo percorso e di portare a termine con successo l'arduo Uruguay Round, culminato negli accordi di Blair House¹⁰ nel 1993. Questi accordi imponevano una maggiore apertura dei mercati, la trasformazione dei prelievi in tariffe non più fluttuanti, ma mantenute piuttosto alte (tra il 40 e il 150%) (Coppolaro L.). Una

commerciali come un ostacolo al libero scambio globale. Le critiche principali riguardavano i sussidi agricoli e le sovvenzioni che venivano erogate agli agricoltori europei, creando distorsioni nei mercati internazionali e influenzando negativamente i produttori agricoli in altri paesi.

¹⁰ Gli Accordi di Blair House sono un risultato delle negoziazioni commerciali nell'ambito dell'Uruguay Round, il ciclo di negoziati commerciali multilaterali che ha condotto alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

diminuzione del 36% in valore e del 21% in quantità dei sussidi alle esportazioni nell'arco di sei anni, nonché una riduzione del 20% del sostegno complessivo al settore agricolo. (Segrè A.)

1.3.2 Agenda 2000

In breve tempo, la rapida evoluzione delle necessità sia a livello nazionale che internazionale sollevò alcune questioni cruciali relative alla politica agricola. Tra queste, spiccavano l'elevato onere finanziario per il bilancio, l'accelerazione del processo di integrazione europea e la prospettiva dell'allargamento verso Est, nonché l'inizio di una nuova fase negoziale nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). La competitività emerse come elemento cardine nella nuova riforma del modello agricolo europeo, ponendo un'enfasi sulla capacità di affrontare la concorrenza di mercato. Questo concetto si tradusse concretamente in una diminuzione del supporto settoriale. Sebbene "Agenda 2000" apportasse innovazioni significative agli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC), gli strumenti operativi non subirono cambiamenti radicali. In questo ambito, la riforma proseguì sulla traccia già tracciata dalla precedente riforma MacSharry. Tuttavia, rispetto alle proposte iniziali, le misure finali risultarono meno innovative, frutto di un compromesso che favorì l'accettazione della riforma da parte degli attori coinvolti. In particolare, si registrò una riduzione dei prezzi meno marcata rispetto alle previsioni, e alcuni interventi, come la riforma nel settore lattiero-caseario, furono posticipati (Laschi G. 2022).

1.3.3 Riforma Fischler

La riforma Fischler del 2003 ha sancito la rottura del legame tra aiuti ricevuti da un'azienda e produzione grazie all'introduzione del regime di pagamento unico, riorientando la produzione a mercato. (M.R. Pupo D'Andrea 2012).

La proposta di revisione della Politica Agricola Comune (PAC) presentata da Fischler ha incontrato notevoli resistenze da parte di organizzazioni agricole e governi nazionali, soprattutto quello francese. Nonostante le critiche, il 26 giugno 2003 il Consiglio dei ministri dell'agricoltura dell'Unione Europea ha concordato un compromesso per la revisione di medio termine della PAC. Questo accordo si è rivelato molto più ampio e innovativo rispetto alle aspettative iniziali, configurandosi come una riforma di portata storica.

Le ragioni che hanno motivato questa riforma riguardano il persistente alto costo per il bilancio comune, le sfide legate all'integrazione dell'UE verso Est e l'inizio di un nuovo ciclo negoziale presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO)¹¹, con l'obiettivo di aprire i mercati agricoli e rendere il settore più competitivo, capace di produrre a prezzi più allineati al mercato mondiale.

La riforma ha comportato significativi cambiamenti negli strumenti della PAC, articolandosi su sei principali punti:

1. *Disaccoppiamento*: introduzione del pagamento unico per azienda (PUA), non più legato alla produzione. Ad ogni modo alcune colture continuarono a ricevere pagamenti accoppiati, ossia aiuti diretti legati alla produzione. Tra queste colture vi erano principalmente cereali, riso, olio di oliva, zucchero e proteine vegetali come legumi e semi oleosi.
2. *Condizionalità*: vincoli legati alla tutela ambientale, sicurezza alimentare, benessere animale e manutenzione dei terreni per ottenere il PUA.
3. *Modulazione*: riduzione dei pagamenti alle grandi aziende per finanziare lo sviluppo rurale.
4. *Disciplina Finanziaria*: meccanismo di controllo finanziario per rispettare i limiti di bilancio fino al 2013.
5. *Consulenza Aziendale*: è stato previsto un sistema di consulenza aziendale che gli Stati membri dovranno offrire ai nuovi propri agricoltori dal 2007, allo scopo di facilitare l'approccio alla nuova PAC.
6. *Riforma dei Mercati*: modifiche significative alle politiche di mercato in settori chiave come lattiero-caseario, riso, foraggi essiccati, olio d'oliva e tabacco.

Questa riforma è stata concepita come una risposta alle sfide contemporanee, con un approccio maggiormente orientato al mercato e focalizzato sulla sostenibilità.

1.3.4. Il disaccoppiamento e il regime di pagamento unico (RPU)

Nonostante la riforma MacSharry avesse già introdotto modifiche nel sistema degli aiuti accoppiati, il decoupling¹² rappresenta un distacco totale dall'aiuto legato alla quantità

¹¹ La World Trade Organization (WTO), in italiano Organizzazione Mondiale del Commercio, è un'organizzazione internazionale creata con l'obiettivo di facilitare il commercio internazionale e di negoziare accordi commerciali tra i suoi membri. La WTO è stata istituita il 1° gennaio 1995 e ha sede a Ginevra, in Svizzera. Essa è il successore del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), che è stato creato nel 1947.

¹² "decoupling" si riferisce alla separazione dei pagamenti agricoli dagli specifici volumi di produzione.

di produzione. Con questa riforma, l'obiettivo era orientare sempre più la produzione agricola verso il mercato.

Di conseguenza, gli agricoltori hanno acquisito maggiore libertà nel decidere se produrre o meno, basandosi sulle condizioni di mercato, poiché avrebbero comunque ricevuto l'aiuto previsto dalla condizionalità. Prima della riforma, la scelta delle colture da produrre era guidata dall'entità degli aiuti, indipendentemente dalle richieste del mercato e dalla distribuzione della superficie tra le diverse colture.

Con l'introduzione del disaccoppiamento da parte di Fischler, ci si è allontanati dall'aiuto legato alla produzione, permettendo agli agricoltori di adattare le loro decisioni alle dinamiche del mercato.

Un effetto atteso del disaccoppiamento è la riduzione della produzione (M.R. Pupo D'Andrea 2012).

È importante notare che questa riduzione non sarebbe uniforme tra i diversi prodotti, colpendo soprattutto le colture precedentemente orientate agli sussidi.

Di conseguenza, il mercato agricolo è ora regolato secondo un approccio più neoclassico, dove l'equilibrio tra domanda e offerta gioca un ruolo centrale, riducendo l'incidenza delle distorsioni nei meccanismi di formazione dei prezzi.

Uno degli aspetti centrali di questa riforma è stato l'istituto del Regime di Pagamento Unico (RPU), un nuovo quadro che ha consolidato la maggior parte degli aiuti diretti precedentemente gestiti tramite le singole Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM). Il RPU ha ridefinito la collocazione, la disciplina e la finalità degli aiuti diretti, introducendo una cornice unica di diritti ed obblighi per gli agricoltori. Ogni agricoltore partecipante al RPU è diventato titolare di un certo numero di diritti all'aiuto per ettaro, creando una connessione diretta tra l'importo dell'aiuto e la superficie aziendale.

Per concretizzare il RPU si fissò il concetto di massimale nazionale per ciascuno Stato membro: questo rappresenta un tetto massimo all'ammontare di sostegno a cui ogni Stato ha diritto. Il calcolo di questo massimale si basa sulla media degli aiuti storici ricevuti dallo Stato nei periodi di riferimento per gli aiuti inclusi nel RPU, con le opportune correzioni.

L'obiettivo principale di questa misura è stabilizzare la spesa, allineandola a quanto storicamente maturato da ciascun paese. In pratica, il massimale funge da strumento per legittimare e consolidare lo status quo nella distribuzione del sostegno tra i vari Stati membri.

Se la somma totale degli aiuti distribuiti supera il massimale nazionale stabilito per uno

Stato membro, viene richiesto un intervento correttivo. Gli Stati membri sono tenuti a ridurre linearmente gli aiuti, in modo proporzionale, al fine di rientrare nei limiti del massimale.

Gli Stati membri sono stati tenuti a costituire una riserva nazionale di diritti attraverso una riduzione lineare degli importi di riferimento.

La riserva è stata concepita per affrontare alcune "situazioni particolari", come agricoltori che possiedono superficie ammissibile ma non diritti o che possiedono diritti ma un numero insufficiente di superficie ammissibile. Questa misura mira a mitigare uno dei principali problemi derivanti dall'introduzione del RPU, ovvero l'accesso al regime da parte dei nuovi agricoltori, esclusi dai riferimenti storici.

In questo modo, si è cercato di rendere il RPU non solo uno strumento che promuove una gestione finanziaria responsabile, ma contribuisce anche a garantire che il sostegno agricolo all'interno dell'Unione Europea sia allineato con le peculiarità e le necessità di ciascun paese, contribuendo così alla coesione e all'equità nel contesto agricolo comunitario.

RPU: i massimali nazionali ('000 €)

Stato membro	2005	2006	2007	2008	2009	2010 e anni successivi	
							(%)
Belgio	411.053	579.167	592.507	606.368	613.782	613.782	1,8
Danimarca	943.369	1.015.479	1.021.296	1.027.278	1.030.478	1.030.478	3,0
Germania	5.148.003	5.647.000	5.695.380	5.743.960	5.769.946	5.773.946	16,8
Grecia	838.289	1.719.230	1.745.744	1.750.258	1.752.673	1.790.673	5,2
Spagna	3.266.092	4.135.458	4.347.633	4.361.807	4.369.389	4.371.266	12,7
Francia	7.199.000	7.382.163	8.289.075	8.335.987	8.361.081	8.369.081	24,3
Irlanda	1.260.142	1.335.311	1.337.919	1.340.752	1.342.268	1.340.521	3,9
Italia	2.539.000	3.544.379	3.566.006	3.588.149	3.599.994	3.632.994	10,6
Lussemburgo	33.414	36.602	37.051	37.051	37.051	37.051	0,1
Paesi Bassi	386.586	428.618	834.234	846.851	853.599	853.599	2,5
Austria	613.000	632.931	736.438	741.945	744.891	744.891	2,2
Portogallo	452.000	497.551	564.542	565.533	566.063	567.452	1,6
Finlandia	467.000	476.536	563.613	565.690	566.801	565.520	1,6
Svezia	637.388	670.917	755.045	760.281	763.082	763.082	2,2
Regno Unito	3.697.528	3.944.745	3.960.986	3.977.175	3.985.834	3.975.849	11,5

1.6 La PAC 2014-2020

La riforma del 2013 rappresenta l'ultima fase di adeguamento della Politica Agricola Comune (PAC) per il periodo 2014-2020. Le principali modifiche includono la trasformazione degli aiuti disaccoppiati in un sistema multifunzionale: il nuovo sistema mira a fornire sostegno in base a diverse "funzioni" o obiettivi che vanno oltre la mera produzione, eliminando dunque qualunque riferimento storico.

I pagamenti unici vengono quindi rimodulati da un sistema di pagamenti per livelli o strati, che comprende sette componenti:

1. *Un pagamento disaccoppiato di base (obbligatorio)*: Il produttore deve essere nella condizione di agricoltore attivo, con un titolo all'aiuto in base al regime di pagamento unico attivato nel 2011
2. *Pagamento disaccoppiato ecologico o greening (obbligatorio)*: vincolato dalla condizionalità della diversificazione delle colture, che dovevano essere almeno 3 con un massimo del 70 % di terreno dedicato esclusivamente a una di queste.
3. *Pagamento disaccoppiato dalle aree svantaggiate (facoltativo)*: Si tratta di un pagamento accessorio per ogni ettaro ammissibile situato in una zona con vincolo naturale
4. *Pagamento disaccoppiato di giovani agricoltori (obbligatorio)*: condizionalità che comprendeva il primo insediamento in un'azienda agricola in qualità di capo azienda; l'età inferiore ai 40 anni al momento della presentazione della domanda; la possessione di adeguare conoscenze e competenze professionali
5. *Pagamento disaccoppiato di piccoli agricoltori (obbligatorio)*: condizionalità viene calcolata secondo il pagamento dell'importo medio nazionale per ha, moltiplicato per un numero massimo di 3ha
6. *Pagamento accoppiato per settori strategici (facoltativo)*: pagamento elargito in quei settori con difficoltà e di particolare valenza socio-economica e/o ambientale. (Regolamenti UE n. da 1303 a 1308/2013)

Complessivamente, il passaggio a un sistema multifunzionale è stato motivato dalla volontà di rendere la PAC più orientata agli obiettivi, sostenibile, flessibile e in grado di affrontare una serie di sfide agricole e ambientali.

Inoltre, si è consolidato il finanziamento della PAC in due pilastri: il primo pilastro, a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia¹³ (FEAGA), che sostiene gli aiuti diretti e le misure di mercato; e il secondo pilastro, che riguarda lo sviluppo rurale, con un regime di cofinanziamento. La modulazione degli aiuti diretti è stata sostituita da una degressività dei pagamenti di base sopra i 150.000 euro, e si è introdotta una maggiore flessibilità tra i due pilastri.

Le misure di controllo dell'offerta sono state abolite, con le reti di sicurezza dell'Organizzazione comune dei mercati (OCM) che intervengono solo in situazioni di crisi dei prezzi e turbative di mercato. Si è anche adottato un approccio più integrato per

13

Il FEAGA (Fondo Europeo di Garanzia Agricola) è uno dei due fondi principali che costituiscono il finanziamento della Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione Europea.

lo sviluppo rurale, con un coordinamento migliorato delle misure rurali con i Fondi strutturali.

Successivamente alla riforma, sono stati compiuti passi per adattare i quadri regolamentari alle evoluzioni istituzionali, economiche e di bilancio. Sono state introdotte misure di semplificazione e avviate iniziative per affrontare le crisi di settore, come nel caso del settore lattiero nel 2016. La Commissione ha anche avviato il dibattito sul futuro della PAC dopo il 2020, con proposte legislative e comunicazioni pubblicate nel 2017 e 2018, iniziando così il processo di riforma per il periodo successivo al 2020.

Capitolo 2 “Dal surplus alla soglia”: come le quote latte hanno modificato il panorama agricolo

2.1 Il decennale problema delle eccedenze di latte e derivati:

Negli anni '50, i problemi legati alle eccedenze di latte emersero, principalmente a causa della sovrapproduzione di prodotti lattiero-caseari. La situazione si accentuò notevolmente a causa della politica dei prezzi e dei mercati, che contribuì ad aggravare gli squilibri (Laschi, 2021). Gli allevatori furono incentivati a produrre sempre più latte, convinti che sarebbe stato venduto a prezzi vantaggiosi, nonostante l'aumento continuo delle eccedenze in ogni stagione agricola.

Dal 1970 al 1983, la produzione di latte aumentò del 4% annuo, passando da circa 80 milioni a 105 milioni di tonnellate. Al contrario, il consumo di latte diminuì marcatamente nello stesso periodo (Fanfani, 1996). L'Organizzazione Comune del Mercato (OCM) lattiero-caseario¹⁴ e derivati fu istituita nel 1964, ma solo nel 1968 venne approvato un regolamento che stabiliva le regole comuni per stabilizzare i mercati e assicurare una produzione adeguata.

Nonostante l'istituzione di prezzi indicativi, di intervento e di soglia, la produzione continuò a crescere senza limitazioni significative. L'organizzazione del mercato lattiero-caseario beneficiava di un regime speciale di importazione, con protezione dai prodotti esteri attraverso dazi e contingentamenti.

La prima significativa deviazione che influenzò profondamente la Comunità fu il patto sull'importazione di burro e certi tipi di formaggio dalla Nuova Zelanda, malgrado l'abbondanza di simili prodotti all'interno della CEE. Con l'ingresso nel blocco comunitario, il Regno Unito era intenzionato a preservare i legami economici con le nazioni del Commonwealth. Tuttavia, le norme della PAC potevano mettere a repentaglio questi scambi, in particolare con la Nuova Zelanda. Il Regno Unito, quindi, pose come condizione imprescindibile per la sua adesione il protocollo 19, integrato nel Trattato di adesione (Zucchi, 1997), che consentiva importazioni privilegiate via Regno Unito e soggette a dazi particolari. Sebbene il volume delle importazioni fosse previsto in calo annuale, l'ammontare rimaneva considerevole, specialmente in considerazione della sovrapproduzione europea. La Gran Bretagna aveva storicamente importato in

¹⁴ L'OCM lattiero-caseario, parte della PAC, regolava il mercato lattiero-caseario europeo per assicurare stabilità dei prezzi e sostenere gli agricoltori.

larga misura dalla Nuova Zelanda, i cui prodotti erano più competitivi rispetto a quelli di altri stati del Commonwealth, e cercò di appoggiare la propria ex colonia di fronte alle difficoltà che l'avrebbero attesa nel cercare nuovi mercati.

Nel 1977, a causa delle consistenti eccedenze, il Consiglio approvò incentivi per gli allevatori che sceglievano di non commercializzare il latte in eccesso e non convertivano le loro mandrie. Venne anche istituito il *prelievo di corresponsabilità*, un meccanismo che richiedeva il pagamento di un contributo per la quantità di latte consegnata per il trattamento o la trasformazione. La corresponsabilità aveva come obiettivo quello di far partecipare i produttori al pagamento dei costi legati alle eccedenze produttive, introducendo un principio di responsabilità diretta per la produzione e per le spese significative associate alla gestione del surplus. Queste misure iniziali, però, si rivelarono non sufficienti, portando così al provvedimento del 1979 che stabiliva un limite aggiuntivo al prelievo sul latte, questo sistema prevedeva un prelievo extra sulle quantità di latte consegnate che superavano un certo limite prefissato, calcolato nel 1977 (Milicevic, 2022). Poi, nel 1980, fu proposta un'ulteriore misura: un prelievo aggiuntivo che corrispondeva a quasi l'84% del prezzo standard del latte (Vahl 1985)). Questo significava che i produttori dovevano pagare una somma molto elevata se producevano latte oltre un certo quantitativo, come incentivo a ridurre la produzione eccessiva.

La Commissione dovette riconoscere che le politiche attuate per limitare la produzione di latte, così come gli sforzi per ridurre le scorte in eccesso, non avevano raggiunto i risultati sperati. Di conseguenza, fu avviata una revisione dell'organizzazione del mercato lattiero-caseario. Questa revisione doveva considerare l'aumento incontrollato della produzione, nonostante le precedenti misure di contenimento, e i cambiamenti nei pattern di consumo.

2.2 L'Inserimento delle quote lattiere nella PAC: una visione rigorosa della gestione delle sovrapproduzioni

La fase iniziale delle operazioni dell'OCM aveva condotto a una situazione problematica. Nella seconda metà degli anni '70, l'obiettivo primario era stato l'incremento continuo della produzione. I produttori contavano sulla costante crescita

dei prezzi nominali¹⁵ per finanziare la propria espansione e venivano incentivati da un aumento annuale dei prezzi indicativi¹⁶. Tuttavia, il mercato risultante non era né stabile né equilibrato, poiché coesistevano un aumento dei prezzi nominali alla produzione e una massiccia sovrapproduzione. Per i produttori, l'andamento del mercato era prevedibile e le previste modifiche dei prezzi erano orientate al rialzo.

Al fine di affrontare questa situazione, nel 1982 il Consiglio dei Ministri della Comunità Economica Europea cercò di introdurre misure più incisive, stabilendo un limite di garanzia equivalente alla produzione del 1981, con un incremento dello 0,5%. Se tale limite fosse stato superato, l'eccesso avrebbe dovuto essere compensato attraverso una riduzione del prezzo indicativo per l'anno successivo. Poiché anche questa strategia non portò a risultati soddisfacenti, il Consiglio, dopo un acceso dibattito tra gli Stati membri, decise di approvare il sistema delle quote di produzione nel 1984, mediante il regolamento 856/84¹⁷. Questo sistema prevedeva un prelievo supplementare sulla produzione di latte nel caso in cui superasse la quantità annuale di riferimento (Pieri 1990). Le quote non vietavano direttamente la produzione o la commercializzazione, ma introducevano un sistema di responsabilità finanziaria che agiva sulla quantità effettivamente commercializzata.

A partire dal primo gennaio 1984, l'entrata in vigore del sistema delle quote latte comportava una limitazione immediata e obbligatoria della produzione, costringendo gli stati membri a modificare le rispettive legislazioni e impedendo la possibilità di richiedere deroghe o revisioni. Le quote di produzione venivano considerate come il mezzo più efficace per regolare la produzione, coinvolgendo gli allevatori e condividendo la responsabilità della quantità totale di produzione e, di conseguenza, del prezzo finale.

¹⁵ Nel contesto della produzione agricola, e in particolare nel settore lattiero-caseario, il riferimento ai prezzi nominali implica che i produttori si basavano sui prezzi di mercato del latte al momento della vendita per pianificare e finanziare la loro espansione. Questi prezzi, essendo "nominali", non erano corretti per l'inflazione, quindi potevano non riflettere accuratamente il vero potere d'acquisto o il valore reale del latte nel tempo.

¹⁶ Quando si dice che i produttori erano incentivati da un aumento annuale dei prezzi indicativi, significa che le politiche o le condizioni di mercato che prevedevano un incremento dei prezzi del latte ogni anno li incoraggiavano a produrre di più, aspettandosi di guadagnare di più per il loro prodotto anno dopo anno, senza considerare l'impatto dell'inflazione su questi guadagni.

¹⁷ Vedi Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio, del 31 marzo 1984, che modifica il Regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Questo regolamento è stato adottato per affrontare le sfide di sovrapproduzione nel settore lattiero-caseario, introducendo misure più stringenti per il controllo della produzione e la gestione delle eccedenze.

Il regime delle quote si fondava su specifici quantitativi di riferimento, noti come quantitativi globali garantiti (QGG)¹⁸, per la vendita diretta o indiretta del latte. Per quanto riguarda la vendita indiretta, più significativa, si stabiliva che il quantitativo dovesse essere, per ciascuno Stato, equivalente al totale di latte consegnato alle latterie e alle imprese lattiero-casearie nel 1981, incrementato dell'1%. Il quantitativo globale veniva fissato a 99 milioni di tonnellate per il primo anno e a 98 per i successivi quattro, una quantità di latte comunque superiore del circa 15% rispetto ai consumi. Al fine di sostenere gli allevatori, veniva aumentato il prelievo di responsabilità dal 2,5%, tasso in vigore dal 1978, al 3% del prezzo indicativo del latte. Inoltre, il regime prevedeva una riserva comunitaria, da aggiungere ai quantitativi globali degli stati in cui le strutture produttive rischiavano di essere compromesse. Naturalmente, nel calcolo della produzione e delle sanzioni, venivano considerati non solo il latte, ma anche i derivati, valutati in termini di equivalente latte intero (Laschi 2022).

Il regolamento consentiva alle autorità nazionali di determinare i criteri per la suddivisione della quantità di riferimento, l'organizzazione generale e gli aggiustamenti individuali. La decisione chiave affidata agli Stati membri riguardava due opzioni fondamentali:

- La prima opzione prevedeva la *ridistribuzione della quota nazionale tra le singole aziende produttrici*. In questo caso, le aziende avrebbero dovuto pagare direttamente il 75%, e successivamente dal 1987 il 100%, del prezzo indicativo per il latte acquistato in eccesso. In seguito, esse avrebbero scaricato la sanzione ridistribuendola sui compensi dei produttori. .

La seconda modalità, nota come quota lattiera, prevedeva la *distribuzione delle quote agli acquirenti di latte*. Inoltre, le quote potevano essere trasferite tra produttori attraverso vendite, affitti o eredità.

L'implementazione del sistema delle quote era finalizzata a preservare i redditi agricoli senza influire direttamente sui prezzi, evitando così possibili disfunzioni finanziarie per gli agricoltori dovute a diminuzioni dei prezzi. Questo approccio prevedeva anche la definizione, a livello comunitario, di una quantità massima di produzione da distribuire tra gli stati membri in base ai quantitativi assegnati nei loro territori nel periodo 1981-1983.

¹⁸ Si tratta di limiti di produzione stabiliti dall'Unione Europea per regolare la produzione di certi prodotti agricoli, inclusi latte e derivati. Questi quantitativi rappresentano i massimi livelli di produzione per cui gli Stati membri ricevono sovvenzioni, al fine di prevenire la sovrapproduzione e stabilizzare il mercato.

2.2.1. Bacino Unico e Quote Individuali: due modelli di distribuzione delle quote latte

Il sistema delle quote latte, ha visto la coesistenza di due approcci distinti nella distribuzione delle quote: il "*Bacino Unico*" e le "*Quote Individuali*". Questi modelli hanno svolto ruoli cruciali nel plasmare la gestione della produzione lattiero-casearia e la sua adattabilità alle esigenze del mercato.

Bacino Unico: il modello del Bacino Unico si caratterizza per un approccio centralizzato nella distribuzione delle quote. L'UE assegnava a ciascun paese membro un contingente totale di produzione di latte, successivamente ripartito tra i produttori nazionali. Questo sistema mirava a evitare la sovrapproduzione attraverso un controllo centralizzato sulle quote, permettendo alle autorità nazionali di allocare le risorse in base a criteri di equità. Alcuni Stati membri potevano preferire il modello del Bacino Unico, specialmente se il settore lattiero-caseario era dominato da pochi grandi produttori o se il governo desiderava mantenere un controllo più centralizzato sulla produzione. Questo sistema poteva essere più semplice da gestire a livello nazionale e poteva essere visto come un modo per mantenere una certa stabilità nel mercato (Lizzi, 1998).

Le Quote Individuali, d'altra parte, hanno introdotto un elemento di autonomia nel sistema. Ogni produttore riceveva una quota fissa di produzione di latte, offrendo la possibilità di comprare o vendere quote in base alle proprie necessità. Questo approccio favoriva la flessibilità, permettendo ai produttori di rispondere alle dinamiche del mercato in modo più rapido. Questo modello era spesso preferito nei paesi con un numero elevato di piccole e medie imprese agricole, dove era importante garantire l'equità tra i produttori e dare a ciascuno la possibilità di gestire autonomamente la propria quota. Le quote individuali permettevano una maggiore flessibilità per i produttori, che potevano decidere di vendere o affittare le loro quote in base alle proprie esigenze produttive o finanziarie. (Lizzi, 1997).

2.2.2. Navigando tra quote e riforme: il percorso Europeo

Il sistema introdotto ha causato una contrazione dell'offerta, ma non ha affrontato le

radici del problema di sovrapproduzione. Di conseguenza, nelle aziende con bovini da latte, i profitti sono diminuiti progressivamente a causa dell'aumento dei costi di produzione e della minore quantità di latte offerta (Laschi 2022).

Poiché il sistema di contingentamento non produceva gli effetti desiderati, sono state introdotte ulteriori norme che hanno affiancato e modificato l'ordinamento del 1984, estendendo più volte il regime delle quote. Nel 1987, il Consiglio ha deciso di ridurre significativamente le quote di produzione per tutti i Paesi, tranne l'Italia, ancora in deficit nel settore (Lizzi, 1997). Nel 1988, il Consiglio ha procrastinato il sistema delle quote fino alla campagna 1991/1992 e ha permesso compensazioni regionali e nazionali, consentendo a produttori con eccedenze di utilizzare quote non utilizzate da altri.

Solo attraverso un profondo processo di riforma e sviluppo nell'ambito della costruzione europea, culminato con il trattato di Maastricht e l'istituzione del mercato unico nel 1993, gli Stati membri sono stati disposti ad accettare l'idea di una riforma significativa della Politica Agricola Comune (PAC). Questa accettazione ha portato all'approvazione della riforma McSharry, con l'obiettivo principale di ridurre in modo drastico la spesa agricola, che nel 1988 aveva assorbito fino al 70% delle risorse principalmente destinate allo stoccaggio delle eccedenze di latte e derivati (Laschi 2022),.

La svolta nel regime delle quote latte è avvenuta con la decisione del Consiglio di abrogare il regolamento precedente e introdurre uno nuovo nel 1993/2000. Questo nuovo regolamento prevedeva, innanzitutto, un super prelievo al 115% del prezzo integrativo del latte. Sebbene offrisse la possibilità di compensazioni regionali e nazionali, proibiva le compensazioni tra produttori¹⁹. Nel 1994, la quantità garantita proveniente dalla vecchia riserva comunitaria fu incorporata nei quantitativi globali di Grecia, Spagna e Italia, con effetto retroattivo dal 1992/1993.

Agenda 2000 propose modifiche graduali per il settore lattiero-caseario, incluse la riduzione dei prezzi istituzionali, un sistema di pagamenti diretti, un aumento delle quote nazionali e misure specifiche per giovani produttori e quelli operanti nelle zone di montagna. Queste misure tampone evitarono ancora una volta una riforma completa del settore, poiché non si riusciva a raggiungere un accordo politico.

Per quanto riguarda il settore lattiero-caseario, era naturale che l'obiettivo fosse quello di riequilibrare il mercato e contenere le eccedenze produttive. Fu deciso di prorogare le quote fino al 2000, con una riduzione aggiuntiva del 2% per quelle individuali. Inoltre,

¹⁹ Regolamento CEE 3950/92

venne istituito un programma speciale volto a incentivare la cessazione delle attività, mirando a raccogliere le quote in un apposito Fondo di riserva nazionale²⁰. Questo fondo avrebbe poi distribuito le risorse ai piccoli e medi produttori operanti nelle zone svantaggiate.

Fondamentale quindi, considerare anche l'evoluzione del meccanismo europeo che, dopo la riforma di Agenda 2000 e a partire dalla campagna 2003/2004, ha introdotto significative modifiche. L'insoddisfacente attuazione del sistema portò a una ridefinizione delle responsabilità degli Stati nazionali, come stabilito dal regolamento (CE) n. 1788/2003²¹. Questa riforma ha previsto la loro obiettiva responsabilità nei confronti dell'Unione europea nella corretta gestione del sistema, rendendoli direttamente debitori del prelievo dovuto dalle aziende.

In questo nuovo scenario, gli Stati membri assunsero un ruolo più diretto nella gestione delle quote latte, come stabilito dall'art. 5 del regolamento (CE) n. 1788/2003²². La responsabilità per il superamento delle quote nazionali è stata trasferita direttamente a livello governativo, rappresentando un cambio significativo rispetto alle dinamiche precedenti. Mentre nel periodo precedente, come evidenziato dalle proteste degli allevatori nel 1996, le questioni legate alle quote erano spesso oggetto di conflitti e contenziosi a livello di singoli produttori e organizzazioni di categoria, la riforma del 2003 ha consolidato il ruolo degli Stati membri come principali attori nella gestione delle eccedenze, che prima, in caso di superamento, erano principalmente a carico dei produttori.

Un passaggio significativo per la regolamentazione del mercato lattiero-caseario si ebbe il 20 novembre 2008, quando il Consiglio approvò la rimozione delle quote di produzione del latte a partire dal 2015, redato nel Regolamento (CE) n. 247/2008. La Corte dei Conti europea, analizzando l'operato della Commissione, affermò che *"per quanto riguarda l'equilibrio del mercato, la Corte conclude che le quote latte hanno*

²⁰ meccanismo istituito nell'ambito del sistema delle quote latte dell'UE per fornire flessibilità nella gestione delle quote. Il fondo consentiva agli Stati membri di tenere in riserva una certa quantità di quote latte da assegnare in situazioni specifiche, come l'ingresso di nuovi produttori nel mercato o per sostenere l'espansione delle aziende esistenti."

²¹ Regolamento dell'Unione Europea che introduceva misure specifiche nel settore lattiero-caseario come parte della Politica Agricola Comune. Questo regolamento mirava a modernizzare e adattare le politiche agricole dell'UE, affrontando questioni come la sovrapproduzione e la sostenibilità del settore.

²² Art 5. È opportuno che il prelievo sia fissato ad un livello dissuasivo, sia dovuto dagli Stati membri non appena il quantitativo di riferimento nazionale viene superato e sia ripartito dallo Stato membro tra i produttori che hanno contribuito al superamento. Questi ultimi sono debitori verso lo Stato membro del pagamento del loro contributo al prelievo dovuto soltanto per il superamento dei rispettivi quantitativi di riferimento disponibili.

inquadrate rigorosamente la produzione, ma che tali soglie sono risultate a lungo troppo alte rispetto alle capacità di assorbimento del mercato”²³

Le quote, pur inquadrando la produzione, richiesero interventi pubblici, esportazioni sovvenzionate e aiuti al consumo per gestire le eccedenze strutturali (Commissione Europea, 1997). Tra il 1984 e il 2004, il regime delle quote non riuscì ad eliminare la sovrapproduzione. Nel 2009, il mercato del latte rimaneva centrale per l'agricoltura europea, con oltre un milione di aziende agricole che producevano 148 milioni di tonnellate di latte all'anno, rappresentando il 14% del valore della produzione agricola europea.

Nonostante ciò, la Corte sottolineò che la situazione del mercato del latte nel 2009 era ancora preminente, con l'Unione Europea che deteneva il 27% della produzione mondiale, seguita da India (20%) e Stati Uniti (16%). La trasformazione del latte coinvolgeva circa 400 mila persone in Europa, generando un fatturato di circa 120 miliardi di euro (Laschi 2022).

Le quote avevano anche causato gravi situazioni in alcuni stati membri. In particolare, dall'anno agricolo 2002/2003 al 2007/2008, Italia, Germania, Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Cipro e Lussemburgo superarono frequentemente le quote assegnate (Laschi, 2022). In Italia, la situazione fu influenzata dal fatto che la quota nazionale era stata fissata sulla base di produzioni passate inferiori al consumo interno effettivo, poiché il paese era un importatore netto di latte e prodotti lattiero-caseari, ciò esercitò costante pressione sulla quota nazionale per le consegne.

Concludendo, la storia del regime delle quote latte nell'Unione Europea riflette una serie di sfide e tentativi di adattamento a un mercato in continua evoluzione. Mentre inizialmente erano state istituite per controllare la sovrapproduzione e stabilizzare i prezzi, il regime ha alla fine mostrato limiti significativi. Le continue modifiche e riforme, culminate con la decisione di abolire le quote nel 2015, rappresentano il riconoscimento dell'esigenza di un approccio più flessibile e orientato al mercato per il settore lattiero-caseario. Questo cambiamento ha segnato un importante passo verso un'agricoltura europea più dinamica e competitiva, capace di rispondere meglio alle richieste di un mercato globale e alle esigenze dei produttori e dei consumatori.

²³ Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 14/2009



Fonte: Eurostat Statistics explained. (n.d.). Archive: Milk and milk products - 30 years of quotas.

2.3. Trasformazioni strutturali nel settore lattiero-caseario: un'analisi della situazione italiana

In Italia, la situazione del settore lattiero-caseario si differenziava notevolmente rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea (Laschi, 2022). Nei primi anni '50, il consumo di latte bovino variava significativamente tra le regioni, con livelli elevati nel Nord, bassi al Centro e quasi assenti nel Sud e nelle isole, dove predominavano i lattini di ovini e caprini. Inizialmente, la produzione nazionale soddisfaceva la domanda fino alla metà degli anni '60. Tuttavia, cambiamenti nei consumi italiani, accentuati da una crescita economica generale, portarono a una carenza di produzione rispetto alla domanda.

Il boom economico contribuì a un aumento dei consumi di prodotti agricoli e proteine, mentre l'apertura ai prodotti lattiero-caseari europei a prezzi più competitivi causò un repentino incremento del consumo, aumentato del 68% tra il 1965 e il 1980). Nel medesimo periodo, la produzione crebbe solo del 28%, portando a un significativo deficit commerciale nel settore lattiero-caseario, che rappresentava il 24% dei consumi nel 1980 (Fanfani 1998).

L'introduzione del sistema delle quote, mirato a stabilizzare la situazione, invece, accentuò il divario. Nel 1996, l'autosufficienza nazionale di latte scese al 60% del fabbisogno, e le importazioni contribuirono pesantemente al deficit della bilancia agro-alimentare italiana (Fanfani, 1998).

Prima del 1984, l'offerta soddisfaceva solo il 65% della domanda, portando a una ristrutturazione del settore, gli inizi degli anni '80 infatti, il sistema zootecnico italiano

si presentava frammentato e dicotomico: grandi aziende convivevano accanto a una moltitudine di piccolissimi allevamenti, situati perlopiù in zone montane o depresse. La maggior parte del prodotto veniva venduto direttamente al consumatore e non era contabilizzato, cosicché era difficile stabilire il valore effettivo della produzione.

Tuttavia, nel 1983, i dati sottostimavano la produzione reale, causando una discrepanza tra la quota nazionale assegnata (8,7 milioni di tonnellate nel 1984) e la produzione reale (oltre 10,2 milioni di tonnellate nel 1989) (Laschi, 2022). La firma dell'accordo delle quote latte nel 1984 si rivelò un errore politico, in quanto congelò la produzione a livelli inadeguati, costringendo l'Italia a fungere da vaso di espansione per gli altri Stati membri e generando una corsa delle aziende per ottenere le quote disponibili (Mastrantonio, 1997). Gli sforzi successivi dei governi nel tentativo di rimediare comportarono una disapplicazione sostanziale del sistema delle quote, con un accordo tra l'amministrazione centrale e le organizzazioni di produttori.

A livello strutturale, l'imposizione del regime delle quote latte in Italia ha innescato un processo di trasformazione che, rispetto agli altri paesi della Comunità Europea, si è caratterizzato per la sua intensità. Nel 1983, il numero di aziende lattiero-casearie ammontava a circa 424.000, con il 64% di esse che possedeva meno di cinque vacche da latte. Nel 1989, tale cifra era scesa di oltre la metà, con il 43% delle aziende che gestiva meno di cinque vacche. Successivamente, nel corso degli anni, il numero di aziende si è ulteriormente dimezzato.

Sotto il profilo produttivo, le regioni settentrionali del paese assumevano un ruolo preminente, contribuendo al 79% della produzione totale di latte e ospitando il 62% degli allevamenti lattiero-caseari (Laschi, 2022).

2.3.1. La gestione e le conseguenze del regime delle quote latte in Italia: conflitti, riforme e impatti finanziari (1985-1999)

Nel 1985, il Ministero dell'Agricoltura avviò un censimento richiedendo agli allevatori di fornire dati sulla loro produzione. Contestualmente, autorizzò gli agricoltori a ignorare i vincoli delle quote fino al 1986 e introdusse incentivi per incoraggiare l'abbandono delle attività agricole. Nel 1989, l'UNALAT²⁴, che deteneva la maggior

²⁴ UNALAT: Unione Nazionale tra gli Allevatori del Latte, era un'organizzazione italiana che rappresentava gli interessi degli allevatori di bovini da latte. L'UNALAT si occupava della promozione e della difesa delle esigenze degli allevatori nel settore lattiero-caseario, lavorando per migliorare le condizioni di produzione, la qualità del latte, e sostenere lo sviluppo economico del settore.

parte della quota nazionale grazie al numero elevato di produttori associati, ottenne il permesso di creare un regolamento interno per la gestione dell'intero sistema, basato sul principio dell'applicazione volontaria. La stessa norma attribuiva alle latterie il compito di supervisionare la raccolta del latte e di eseguire il prelievo supplementare. Tuttavia, la facoltà di effettuare compensazioni e controlli fiscali e commerciali rimaneva prerogativa del ministero. Alla fine del 1989, l'UNALAT approvò il proprio regolamento, che, purtroppo, non risolse alcuni problemi fondamentali.

L'organizzazione non riuscì a identificare i legittimi assegnatari delle quote, né a sanzionare chi non rispettava le regole, né tantomeno a limitare la produzione nei parametri stabiliti (Laschi, 2022)

Già nel 1991, l'UNALAT rinunciò ufficialmente alla gestione delle quote latte. Nel 1988, la Commissione europea richiese all'Italia un super prelievo di circa 300 miliardi di lire, calcolato su dati presunti, gli unici disponibili. A partire dal 1992, la Commissione trattenne parte dei finanziamenti dovuti all'Italia come recupero del super prelievo da versare alla Comunità, raggiungendo una somma di circa 4 mila miliardi di lire basata ancora su stime presunte della produzione di latte. Infine, nel corso del 1992, si giunse a un accordo che aumentò di oltre il 10% il quantitativo garantito all'Italia, fissandolo a circa 9,2 milioni di tonnellate (Lizzi, 1997).

Il 1992 rappresentò anche un anno di significative innovazioni normative a livello nazionale. In particolare, la legge 468/92²⁵ introdusse finalmente l'applicazione delle quote latte, adottando il sistema delle quote individuali. La stessa legge assegnò alle regioni il compito di vigilare sulla produzione e di comminare le necessarie sanzioni. Inoltre, fu concessa la possibilità di commercializzare le quote, entro certi limiti territoriali, indipendentemente dal terreno utilizzato dal produttore titolare.

La responsabilità dell'assegnazione delle quote individuali ricadeva sull'AIMA, ovvero l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo. La periodica divulgazione dei bollettini AIMA, con la dettagliata specifica delle quote individuali, ha generato un considerevole numero di ricorsi da parte degli allevatori presso i Tribunali Amministrativi Regionali (TAR). Questo processo ha portato, per la campagna 1994/1995, a un'assegnazione complessiva di quote corrispondenti a circa 10,2

²⁵ Questa legge ha introdotto significative modifiche alla gestione e organizzazione del settore agricolo in Italia, con particolare attenzione alla regolamentazione dei mercati, alla ristrutturazione e modernizzazione delle aziende agricole, e al sostegno economico agli agricoltori. Ha avuto un impatto notevole sul modo in cui l'agricoltura e le attività connesse vengono condotte, gestite e sostenute a livello nazionale

tonnellate di latte.

Nel 1995, l'Unione Europea stabilì che le multe dovute dall'Italia ammontavano a circa 3600 miliardi di lire e sarebbero state trattenute dai finanziamenti comunitari nell'arco di quattro anni (Laschi, 2022).

Nello stesso anno, fu promulgata una legislazione innovativa che prevedeva il ricorso all'autocertificazione in situazioni di controversia relative ai bollettini AIMA, conferendo alle organizzazioni e associazioni di agricoltori il potere di certificazione.

Questa disposizione portò a nuovi ricorsi, i quali, una volta accolti, aumentarono il totale delle quote a circa 10,6 tonnellate di latte, beneficiando oltre 112.000 allevatori.

Durante la campagna 1996/1997, si registrarono produzioni aggiuntive di circa 5 milioni di tonnellate di latte, generando una multa di oltre 400 miliardi di lire.

Il governo Prodi, da un lato, concesse agevolazioni finanziarie e incentivi per incoraggiare l'abbandono della produzione lattiera, dall'altro, istituì due commissioni d'indagine per esaminare le modalità di gestione delle quote latte e verificare eventuali irregolarità nella commercializzazione. Va notato che i fondi delle multe non provenivano direttamente dai produttori italiani, bensì dai cittadini italiani attraverso disposizioni legislative finanziarie (Laschi 2022).

Nel corso del 1996, in seguito alle decisioni del Governo di rivedere la responsabilità dei pagamenti delle multe in linea con i regolamenti comunitari, si verificarono le prime manifestazioni spontanee dei produttori di latte. Si formarono i COBAS²⁶ del latte, che iniziarono a sostenere la protesta degli allevatori contro tutte le sanzioni. Le forme di protesta assunsero nuove sfaccettature, con l'organizzazione di presidi permanenti in nodi fondamentali della viabilità, come autostrade e raccordi, fino a veri propri blocchi stradali. Ci furono episodi eclatanti come cannonate di letame sull'autostrada e il blocco dell'aeroporto di Linate.

I risultati delle proteste evidenziarono la latitanza di tutti i ministri dell'agricoltura dal 1984 in poi e sottolinearono le pesanti responsabilità dell'UNALAT e delle organizzazioni di categoria. Queste avevano predisposto dati e certificazioni con leggerezza ed estrema disinvoltura. Le frodi e gli imbrogli accertati dalle Commissioni governative riguardavano principalmente l'assegnazione di "quote di carta" ad allevatori

²⁶ Comitato Organizzatore Bovini da latte e Allevatori Specializzati, un'associazione italiana nel settore agricolo che rappresenta gli interessi degli allevatori di bovini da latte. Il COBAS Latte si concentra sull'assistenza e il supporto agli allevatori di latte, promuovendo la qualità e la sostenibilità nella produzione lattiera, e rappresentando i loro interessi a livello nazionale e europeo.

senza vacche. Uno di loro, per esempio, risultava avere l'allevamento in Piazza Navona a Roma. Altri illeciti includevano l'emissione di fatture false per la produzione di latte, la rigenerazione di latte in polvere e la doppia o tripla assegnazione di quote allo stesso allevatore. Vi erano anche pratiche irregolari come contatti atipici di vendita o acquisto di vacche per pochi mesi e contratti di soccida che coprivano lo scambio di quote, proibito dalla normativa.

Nel 1997, le proteste ripresero con violenza a causa dell'industria lattiera che non aveva pagato il latte relativo alla produzione eccedente, a titolo di rimborso per le multe dovute per le campagne 1996/1997 e 1997/1998. Il Governo concesse restituzioni provvisorie per oltre mille miliardi di lire. Tuttavia, questa cifra doveva essere restituita se il superamento delle quote fosse stato accertato. Le manifestazioni raggiunsero il culmine in quel periodo, ma si ripeterono periodicamente, mettendo in luce il permanere di conflitti di interesse e le profonde contraddizioni della partecipazione italiana alla PAC.

Nel 1999, l'AIMA fu soppressa e venne istituita l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA²⁷) insieme a organismi pagatori a livello regionale. L'AGEA era un ente pubblico non economico legittimato ad agire come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione per tutte le questioni relative al FEOGA Garanzia.

La intricata situazione relativa alla gestione delle quote latte è stata sottoposta a un approfondito esame, considerando sia gli elementi scatenanti che gli aspetti finanziari, da parte della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei Conti.

La Corte dei Conti ha messo in evidenza una situazione di grande confusione riguardo a chi dovesse gestire le questioni legate alle quote latte. Circa trentamila soggetti erano tenuti a versare ulteriori fondi a causa della produzione e vendita eccessiva di latte rispetto alle quote consentite. Tra di essi, quindicimila avevano presentato ricorsi in tribunale, mentre settemila avevano avviato ricorsi in sede amministrativa. Questi ricorsi permettevano ai produttori di ritardare il pagamento dei fondi aggiuntivi in attesa di una decisione sulla giustezza o meno dell'imposizione (Corte dei Conti, 2000).

Inoltre, la relazione ha evidenziato che l'effetto combinato delle "sospensioni" in

²⁷ Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura: Ente governativo italiano che gestisce i pagamenti delle politiche agricole e rurali. L'AGEA è responsabile dell'erogazione dei fondi nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione Europea e di altre politiche nazionali a sostegno del settore agricolo, occupandosi dell'amministrazione e del controllo dei pagamenti diretti agli agricoltori, del finanziamento dello sviluppo rurale e della regolamentazione dei mercati agricoli in Italia.

tribunale e della moratoria generale introdotta dalle nuove normative²⁸ ha comportato che fosse lo Stato a sostenere l'onere finanziario dei fondi aggiuntivi. Tuttavia, questi fondi aggiuntivi venivano trattenuti dalla Commissione europea durante il rimborso allo Stato italiano delle somme erogate per gli aiuti comunitari.

Per le campagne 1988-89/1992-1993 i prelievi per sovrapproduzione di latte a carico del bilancio dello Stato ammontarono a 3.573 miliardi di lire, ai quali si erano poi sommati i prelievi relativi alle campagne 1995-1996/1998-1999 per un importo globale di 1.741 miliardi di lire. (Camera dei deputati, 2021)

Complessivamente, nell'arco di dieci anni, l'importo di 5.314 miliardi di lire è stato addebitato direttamente allo Stato Italiano. Questo ha portato all'avvio di una procedura di infrazione su iniziativa della Commissione²⁹, la quale ha sostenuto che l'esenzione dal pagamento del prelievo da parte dei produttori costituiva una misura pregiudizievole alla concorrenza. Nonostante l'accertamento, l'importo effettivamente recuperato è stato limitato a soli 83,4 miliardi di lire, mentre la Commissione nel 1999 trattenne direttamente 435 miliardi di lire per la campagna 1997-1998 e 293 miliardi di lire per la campagna successiva.³⁰

2.3.2. Il nuovo millennio nel settore lattiero-caseario italiano: tra evoluzioni e complessità giuridiche

La gestione delle quote latte in Italia, a partire dagli inizi degli anni 2000, ha visto una serie di eventi significativi sia a livello politico che giuridico, che hanno influenzato la produzione lattiera nazionale e le relazioni con l'Unione Europea.

Con la Revisione di metà periodo del 2003, l'Unione Europea stabilì la fine del sistema di controllo dell'offerta per la campagna 2014/15, segnando l'inizio della fine del regime delle quote latte. Questa revisione importante avviò anche la riduzione del prezzo d'intervento per i derivati del latte. Tale riduzione fu in parte compensata da un sostegno finanziario, inizialmente basato sulla quantità di latte commercializzato, poi disaccoppiato dalla produzione effettiva, legandosi ad altri fattori come il rispetto degli standard ambientali, di benessere degli animali e di sicurezza alimentare.

Con l'Health Check³¹ del 2008, si delineò un percorso di incrementi annuali del tetto

²⁸ Decreto legge del 4 febbraio 2000, n. 8

²⁹ Procedura d'infrazione n.97/2228

³⁰ Corte dei Conti, *Relazione annuale 2000*, cit.

³¹ Health Check: Revisione effettuata nel 2008 della Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione Europea. L'Health Check aveva l'obiettivo di modernizzare, semplificare e razionalizzare la PAC, introducendo

delle quote, definito Soft Landing, fino alla campagna 2013/14. Questo approccio aveva l'obiettivo di rimuovere gradualmente il vincolo produttivo, al fine di mitigare gli impatti sul settore. Il Governo italiano, fronteggiando le difficoltà dei produttori a rientrare entro le quote e le incertezze del regime sanzionatorio, chiese e ottenne di sostituire il soft landing con un incremento del 5% del quantitativo nazionale garantito, a partire dalla campagna 2009/2010.

Queste decisioni furono prese in risposta al pesante onere del prelievo supplementare che l'Italia si trovava a dover versare nelle casse comunitarie, che ammontava a oltre 590 milioni di euro nel quadriennio 2005/06-2008/09 (Camera dei deputati, 2021).

L'Italia ha visto la conclusione del regime delle quote latte all'inizio del 2009, un cambiamento significativo per il settore lattiero-caseario nazionale che ha coinciso con il mandato di Luca Zaia come Ministro delle Politiche Agricole. Le quote latte erano state un tema centrale della sua campagna elettorale, sottolineando la loro rilevanza per gli elettori del Nord Italia, una regione profondamente radicata nella produzione lattiera. Nonostante l'abolizione delle quote, però, emerse presto il problema degli "splafonatori" i produttori che continuavano a superare i limiti di produzione stabiliti. Questa questione non fu risolta efficacemente e fu portata all'attenzione dei giudici di Lussemburgo attraverso una sentenza successiva che sottolineava le difficoltà dell'Italia nel contenere la produzione entro i limiti concordati.

Nel 2013, la Commissione Europea aprì una procedura di infrazione contro l'Italia³², prevedendo che AGEA esegua le operazioni nazionali di compensazione e la rideterminazione del prelievo supplementare nei confronti dei produttori destinatari di una sentenza definitiva che annulla l'imputazione di prelievo supplementare e ne dispone il ricalcolo, mettendo in luce la persistente violazione delle quote latte assegnate e l'incapacità del paese di implementare un sistema efficace per recuperare le multe dai produttori responsabili degli sforamenti. Alla data del 24 gennaio 2018, l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per non aver recuperato un ammontare di 1,3 miliardi di euro dai produttori lattieri che avevano superato le quote latte nel periodo 1995-2009. La sentenza stabiliva che, oltre a pagare il prelievo sulla sovrapproduzione a livello nazionale, l'Italia avrebbe dovuto riscuotere le somme

maggior flessibilità e rispondendo alle nuove sfide del settore agricolo. Tra le principali modifiche apportate vi fu l'incremento annuale delle quote latte (Soft Landing) fino alla loro abolizione programmata per il 2015, e la maggiore enfasi su aspetti come la sostenibilità ambientale e il benessere degli animali.

³² Procedura d'infrazione n. 2013/2092

dovute dai produttori responsabili del superamento delle quote. Tuttavia, al momento della sentenza, l'Italia non aveva predisposto i mezzi legislativi e amministrativi necessari per garantire il recupero del prelievo supplementare. Secondo le stime, dei 2,3 miliardi di euro totali pagati dall'Italia alla Commissione Europea per il periodo in questione, circa 1,8 miliardi non erano stati rimborsati dai singoli produttori che avevano materialmente commesso le violazioni. Di questa somma, la Commissione Europea stimava che restassero ancora da recuperare circa 1,343 miliardi di euro dai produttori (Fatto Quotidiano, 2018).

La maggior parte dei produttori di latte ha contestato legalmente le richieste di pagamento supplementare, mentre contemporaneamente ha approfittato delle leggi che permettono di dilazionare i pagamenti. Secondo le informazioni fornite dall'agenzia competente, fino al 30 giugno 2020, i produttori hanno pagato solo 382 milioni di euro, che rappresenta un modesto aumento dell'1% rispetto ai 379 milioni pagati fino al 18 dicembre 2018. Di questo importo, 405 milioni sono stati suddivisi in rate, mentre 343 milioni sono stati considerati non recuperabili e quindi cancellati.

Pertanto, al 30 giugno 2020, la somma ancora da riscuotere ammontava a 1.173 milioni di euro, di cui 371 milioni sono stati giudicati dall'AGEA come improbabili da recuperare. (Camera dei deputati, 2023)

Nel contesto di questi sviluppi, AGEA ha annunciato nel 2023 misure per agevolare i produttori. Il termine per presentare le domande di rateizzazione o di ricalcolo del superprelievo è stato posticipato al 31 dicembre 2023. Questo provvedimento³³ mira a fornire sollievo ai produttori che hanno ricevuto richieste di pagamento per il prelievo supplementare prima dell'8 maggio 2023, per importi superiori a 25.000 euro. La rateizzazione potrebbe estendersi fino a trent'anni, permettendo ai produttori di gestire meglio i propri obblighi finanziari senza impatti negativi significativi sulle loro attività.

2.4. Dall'abolizione delle quote latte alla globalizzazione del mercato

Negli ultimi 8 anni, il settore lattiero-caseario ha attraversato una trasformazione significativa, segnata dall'abolizione delle quote latte. Questo cambiamento ha portato a un mercato più liberalizzato e competitivo, dove i prezzi del latte sono diventati estremamente volatili, influenzati da fattori come domanda e offerta, costi di produzione e tendenze globali.

³³ D.L. 69/2023

Dal report del Milk Market Observatory³⁴ di marzo 2023 emerge un quadro complessivo dell'evoluzione del mercato lattiero-caseario:

- *Variazione dei Prezzi del Latte:* L'incremento della volatilità dei prezzi del latte è dovuto alla liberalizzazione del mercato dopo l'abolizione delle quote latte. Questo ha reso i prezzi più suscettibili alle fluttuazioni della domanda e dell'offerta globale e ai cambiamenti nei costi di produzione. Nel 2022, in Europa, si è registrata una diminuzione nella produzione di diverse categorie di prodotti lattiero-caseari, tra cui latte intero in polvere, latte concentrato e formaggio. I prezzi di molti di questi prodotti hanno mostrato un trend discendente, con diminuzioni significative per alcuni come il burro, il latte scremato in polvere e vari tipi di formaggio
- *Differenze Regionali:* Le variazioni nei prezzi del latte tra gli stati membri dell'UE possono essere attribuite a diversi fattori, come le variazioni nei costi di produzione, le politiche agricole locali, la geografia, e la domanda interna. Per esempio, paesi con costi di produzione più elevati possono avere prezzi più alti del latte. Vi sono state notevoli differenze nei prezzi del latte tra i vari stati membri dell'UE, con prezzi più elevati in paesi come Cipro, Danimarca e Paesi Bassi, e più bassi in Lettonia, Romania e Slovacchia.
- *Produzione e Raccolta del Latte:* Il passaggio a un mercato più liberale ha influenzato la produzione e la raccolta di latte con aumenti in alcuni paesi e diminuzioni in altri. Questo può dipendere dalle condizioni climatiche, dalle politiche agricole nazionali e dalla capacità di adattamento dei produttori ai cambiamenti del mercato. La raccolta di latte nell'UE è aumentata nel dicembre 2022 rispetto all'anno precedente, con incrementi in paesi come Polonia, Olanda, Belgio e Irlanda. Tuttavia, alcune nazioni hanno registrato una diminuzione della produzione.
- *Produzione di Prodotti Lattiero-Caseari:* Nel 2022, c'è stata una generale riduzione nella produzione di molti prodotti lattiero-caseari, ad eccezione di alcuni come panna, burro e latte scremato in polvere.

³⁴ Il "Milk Market Observatory" (Osservatorio del Mercato del Latte) è un'entità istituita dall'Unione Europea per monitorare e raccogliere dati sul mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Questo osservatorio fornisce analisi, statistiche e rapporti regolari sullo stato del mercato del latte, incluse informazioni su prezzi, produzione, domanda e scambi commerciali.

- *Commercio Internazionale*: Le esportazioni europee di prodotti lattiero-caseari hanno visto una diminuzione generale nel 2022, con una riduzione significativa nelle esportazioni di latte intero in polvere, burro e formaggi. D'altra parte, le importazioni sono aumentate, in particolare per il burro dalla Nuova Zelanda e l'Ucraina. La diminuzione delle esportazioni dell'UE di prodotti lattiero-caseari, con un contemporaneo aumento del loro valore, potrebbe essere dovuta a un cambio di focus verso prodotti di qualità superiore o specializzati, che hanno un prezzo più elevato nel mercato internazionale.
- *Importazioni e Competitività Internazionale*: L'aumento delle importazioni di prodotti come il burro dalla Nuova Zelanda riflette una maggiore apertura del mercato UE, che può essere attribuita a accordi commerciali, alla ricerca di diversità di prodotti da parte dei consumatori europei, o a un migliore rapporto qualità-prezzo offerto dai prodotti importati.

In conclusione, l'abolizione delle quote latte ha portato a un mercato lattiero-caseario più dinamico e globalizzato, con sfide e opportunità per i produttori. La maggiore volatilità dei prezzi, l'adattamento a un mercato più competitivo e la necessità di innovazione e diversificazione sono elementi chiave che caratterizzano questo settore in continua evoluzione.

Oggi, la sfida principale per i produttori di latte non è tanto un calo dei prezzi, dato che gli analisti prevedono una crescente domanda globale che dovrebbe mantenere i prezzi robusti (Usdec, 2016). Nel mercato del latte post-liberalizzazione, le sfide emergenti sono dovute principalmente alla volatilità del mercato e alla tendenza alla centralizzazione. Con l'abolizione delle quote latte, il mercato è diventato più esposto a fluttuazioni di domanda e offerta, rendendo difficile per produttori e acquirenti prevedere prezzi e quantità. In questo scenario dinamico, i contratti aziendali di fornitura tradizionali³⁵, che prevedono termini fissi, si sono rivelati limitati perché non riescono a adattarsi rapidamente a tali fluttuazioni. La loro rigidità può portare a svantaggi economici per una delle parti, in caso di variazioni sostanziali dei prezzi di mercato.

Parallelamente, il consolidamento del mercato, con pochi grandi gruppi che

³⁵ I contratti aziendali di fornitura tradizionali sono accordi formali che definiscono termini fissi per quantità, prezzo, qualità e tempistiche di consegna del latte tra produttori e acquirenti, con durata e condizioni predefinite.

acquisiscono molti produttori, ha ridotto la concorrenza e indebolito la posizione dei produttori più piccoli. Questo fenomeno ha influenzato anche l'equilibrio territoriale nel mercato del latte, con alcune aree dominate da grandi gruppi e altre più frammentate. Gli acquirenti, di fronte a questi squilibri e alla volatilità dei prezzi, tendono a cambiare fornitori in cerca di condizioni più favorevoli, contribuendo ulteriormente all'instabilità del mercato (Commissione Europea, 2023)

Una soluzione più efficace potrebbe essere quella delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni. Le Organizzazioni di Produttori di Latte (OP latte) sono entità collettive che fungono da catalizzatori di forza e stabilità nel settore lattiero-caseario. Unendo diversi agricoltori e produttori di latte, queste organizzazioni mirano a creare un impatto più significativo sul mercato rispetto a quello che potrebbe avere un singolo produttore. Agendo come mediatori unici, negoziano prezzi migliori, garantendo al contempo che la produzione sia gestita in modo efficiente per soddisfare la domanda costante e mantenere elevati standard di qualità. Al di là di questi aspetti pratici, le OP latte svolgono un ruolo essenziale nel fornire supporto su varie frontiere, dall'assistenza tecnica e legale fino al marketing. Rappresentano quindi non solo un meccanismo per migliorare la posizione economica dei produttori di latte, ma anche un punto di riferimento per la sostenibilità e l'innovazione nel settore, contribuendo a plasmare un futuro più promettente per l'industria lattiero-casearia. Le OP negli ultimi anni eseguono un lavoro di concentrazione dell'offerta, permettendo ai produttori di avere un maggiore controllo sui prezzi e sulle condizioni di vendita. Questo è particolarmente rilevante in un mercato dove i grandi acquirenti o aggregatori possono esercitare un forte potere di monopolio. Attraverso le OP, i produttori possono collaborare per ottimizzare i costi di produzione, sviluppare strategie commerciali più efficaci e gestire meglio i periodi di crisi. Questo è evidenziato dall'esempio di AOP Latte Italia, che ha avuto un impatto positivo nel settore lattiero-caseario italiano (Critelli, 2019).

Inoltre, le deroghe concesse dalla legislazione agricola dell'UE alle OP e alle AOP nel contesto delle regole sulla concorrenza permettono loro di pianificare collettivamente la produzione e negoziare contratti per la fornitura di prodotti agricoli, contribuendo a stabilizzare il mercato durante periodi di grave squilibrio

Capitolo 3: Evoluzione normativa nel settore vitivinicolo dell'UE: dai meccanismi regolatori alle dinamiche di mercato e riforme

3.1. Evoluzione e riforme del mercato vitivinicolo europeo: dal regolamento iniziale del 1962 alle riforme degli anni '90

Come è accaduto per altri prodotti agricoli, la regolamentazione iniziale del mercato vitivinicolo è stata stabilita nel 1962 con l'introduzione del regolamento (CEE) n. 24/1962. Questa normativa iniziale non era particolarmente dettagliata nella regolazione effettiva del mercato del vino, ma piuttosto mirava a stabilire gli strumenti fondamentali per future espansioni. Il regolamento rifletteva un approccio inizialmente più liberista da parte delle Istituzioni europee verso il mercato del vino in quel periodo storico ed economico. Le misure adottate erano parte di un contesto più ampio che riguardava il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune dei prodotti agricoli, e in particolare facevano parte della politica agricola comune, che prevedeva un'organizzazione comune del mercato per ogni prodotto del settore primario.

Le Istituzioni riconobbero l'importanza economica del settore vitivinicolo, in particolare per le economie di alcuni paesi tradizionalmente produttori, così come le crescenti eccedenze e squilibri nel mercato. Di conseguenza, fu riconosciuta la necessità di stabilizzare i mercati e i prezzi. L'obiettivo era quello di adeguare le produzioni alla reale domanda del mercato, valorizzando gli aspetti qualitativi dei prodotti. Per realizzare ciò, era necessario raccogliere dati aggiornati sulla situazione del settore, sulla quantità di terreni destinati alla viticoltura e sulle produzioni annue di mosto e vino (Tonu, 2015).

Con il regolamento (CEE) n. 24/1962 nasce la prima Organizzazione Comune dei Mercati: agli Stati membri fu assegnato il compito di effettuare un censimento delle superfici vitate nei rispettivi territori, istituendo così il cosiddetto “catasto viticolo”³⁶,

³⁶ Il catasto viticolo fornisce informazioni come la localizzazione delle vigne, l'estensione delle aree coltivate, i tipi di uva coltivati, e altre informazioni rilevanti che possono essere utilizzate per vari scopi, tra cui la pianificazione agricola, il monitoraggio della produzione, e la regolamentazione del mercato del vino.

inoltre, da quel momento i produttori di settore dovettero dichiarare le quantità prodotte ogni anno. Questo regolamento sottolineò l'intento delle Istituzioni dell'allora CEE di costruire un mercato unico attraverso un percorso innovativo che superasse le regolamentazioni statali per creare un sistema di norme e istituzioni a livello europeo. Questo si applicava anche agli scambi con i paesi extraeuropei. Successivamente, nel 1976, con l'introduzione del Regolamento (CEE) n. 1162/76, si è verificata una svolta significativa. Questo regolamento ha introdotto misure specifiche per adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato, affrontando direttamente le questioni legate ai *diritti di impianto e reimpianto di viti* e imponendo limitazioni sui nuovi impianti. Tale regolamento ha rappresentato un passo importante verso un approccio più regolamentato e restrittivo, rispondendo alle sfide del settore vitivinicolo, caratterizzato da sovrapproduzione e disallineamenti di mercato.

La prima revisione sostanziale dell'Organizzazione Comune del Mercato (OCM) del vino è stata realizzata con l'adozione dei regolamenti (CEE) n. 337 e 338 nel 1979. Questi regolamenti hanno mantenuto separati i regimi per il mercato generale del vino e per i vini di qualità, proseguendo nel consolidamento di un mercato unico per il settore. Le riforme miravano a diversi obiettivi: riunire le numerose modifiche precedentemente apportate all'OCM del vino, fornire strumenti più efficaci alle Istituzioni e agli Stati membri per influenzare il mercato (come gli aiuti alla distillazione e al magazzinaggio privato, la fissazione dei prezzi di riferimento, ecc.), promuovere la produzione di vini di qualità a scapito di quelli di qualità inferiore e adottare misure per preservare l'equilibrio del mercato europeo di fronte agli scambi con paesi extra UE (Sotte, 2021). Questa riforma di fine anni '70 puntava a risolvere i problemi di stallo del mercato vitivinicolo, caratterizzato da sovrapproduzione e calo dei consumi. Si introdussero misure incisive, come il divieto di nuovi impianti di vigneti e la distillazione obbligatoria delle eccedenze, inaugurando una fase più interventista della politica agricola del settore. Successivamente, la riforma del 1987 ha continuato a separare le normative per il mercato generale e i vini di qualità prodotti in regioni specifiche. Con i regolamenti (CEE) n. 822 e 823 del 1987, le norme vennero aggiornate per rispecchiare i cambiamenti economici e strutturali avvenuti nel mercato comune, confermando e potenziando le misure per il bilanciamento del mercato, come i premi per l'estirpazione delle viti.

Tuttavia, con l'adozione del regolamento (CE) n. 1493/1999, il Consiglio ha unificato la normativa, combinando sia gli strumenti per il bilanciamento del mercato, che mostrava

segni di miglioramento, sia quelli per incentivare la produzione di qualità. Questo regolamento mirava a rispondere alle sfide emerse negli anni '90, come la globalizzazione dei mercati, il cambiamento nei consumi europei, le misure per le regioni in difficoltà o in sviluppo, e l'evoluzione delle superfici vitate. La disciplina del regolamento (CE) n. 1493/1999 ha inteso rispondere alle esigenze palesatesi nel corso degli anni Novanta, con particolare riferimento al definitivo avvento della globalizzazione dei mercati, al mutamento dei consumi europei, in tendenziale diminuzione, alle misure per le regioni in difficoltà o in fase di sviluppo, ed alle dinamiche delle superfici coltivate a vite.

3.2. La regolamentazione dei diritti d'impianto nel settore vitivinicolo dell'Unione Europea

I diritti d'impianto rappresentano una componente cruciale nella gestione e regolamentazione del settore vitivinicolo nell'Unione Europea. Questi diritti sono un meccanismo regolamentare adottato nell'Unione Europea per controllare l'espansione delle superfici vitate e mantenere l'equilibrio del mercato del vino, sono sostanzialmente autorizzazioni amministrative che i viticoltori devono ottenere per poter impiantare nuove vigne o rinnovare quelle esistenti. Questo sistema nacque con la volontà di regolamentare efficacemente la quantità di vino prodotto, limitando l'espansione eccessiva dei vigneti e assicurando una produzione sostenibile.

Prima dell'introduzione dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo europeo, l'organizzazione del mercato era molto liberale, con pochi strumenti di regolamentazione e nessuna limitazione degli impianti. Questo approccio iniziale, pensato per affrontare le variazioni annuali della produzione, ha portato in seguito a forti eccedenze strutturali. In particolare, la libertà di impianto era accoppiata a vendite quasi garantite³⁷, generando così eccedenze significative che hanno reso necessario l'intervento normativo e la limitazione degli impianti per equilibrare meglio offerta e domanda. (Commissione Europea, n.d.)

Due tipologie di diritti d'impianto emergono in questo contesto: *il diritto d'impianto* e il

³⁷ Questi meccanismi includevano: (1) interventi di prezzo, con l'UE che stabiliva prezzi minimi per il vino e acquistava eccedenze per mantenere stabili i prezzi; (2) aiuti all'esportazione per mantenere i vini europei competitivi sui mercati internazionali; (3) distillazione di crisi, dove il vino veniva distillato in alcol in periodi di sovrapproduzione; (4) aiuti per l'estirpazione di vigneti per ridurre la capacità produttiva; e (5) restituzioni all'esportazione per coprire la differenza tra i prezzi interni e quelli globali.

diritto di reimpianto. Il primo si riferisce alla creazione di un nuovo vigneto, mentre il secondo riguarda la sostituzione o il rinnovo di un vigneto già esistente. Questa distinzione è significativa, poiché il diritto d'impianto è intrinsecamente legato alla prima istituzione di un vigneto, mentre il diritto di reimpianto si attiva successivamente, a seguito dell'estirpazione del vigneto originale.

Una differenza fondamentale tra i due tipi di diritti riguarda la loro natura e trasferibilità. I diritti d'impianto sono considerati personali e specifici per il beneficiario, il che implica che sono generalmente non trasferibili e mirati specificamente a chi pianta il vigneto. D'altra parte, i diritti di reimpianto tendono ad essere più flessibili e possono essere ceduti o trasferiti. Questa cedibilità è stata formalmente riconosciuta e consolidata nella legislazione dell'UE, in particolare nel Regolamento (CE) N° 1493/1999 e nel successivo Regolamento (CE) N. 1234/2007, che hanno integrato la gestione del settore vitivinicolo nell'OCM unica.

La distinzione tra questi due tipi di diritti evidenzia la complessa natura del settore vitivinicolo, dove la regolamentazione deve bilanciare la necessità di mantenere la qualità e la sostenibilità dei vigneti con le dinamiche di mercato e di sviluppo agricolo. La trasferibilità dei diritti di reimpianto, in particolare, offre ai viticoltori una maggiore flessibilità nella gestione delle loro attività, consentendo loro di adattarsi alle mutevoli condizioni di mercato e alle esigenze produttive (Tonut, 2015).

3.2.1 Regolamento (CE) n. 1493/99: un cambio di paradigma nel mercato vitivinicolo dell'Unione Europea

Nel 1999, l'Unione Europea intraprese una trasformazione cruciale nel settore vitivinicolo con l'emanazione del Regolamento (CE) n. 1493/99 il 17 maggio. Questa normativa segnò un cambio di paradigma, mirando a riformare e semplificare l'Organizzazione Comune del Mercato (OCM) del vino, un processo iniziato fin dal 1962 all'interno della Politica Agricola Comune (PAC).

A quel tempo, l'UE dominava il mercato mondiale del vino, detenendo il 45% delle superfici viticole, il 60% della produzione e del consumo, e il 70% delle esportazioni globali. Nonostante queste imponenti cifre, il mercato comunitario del vino si confrontava con una situazione di fragilità, con una produzione e un consumo in diminuzione (Sotte, 2021).

La normativa puntava a stabilire un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul

mercato comunitario, aumentando la competitività a lungo termine del settore. Si proponeva di eliminare l'uso dell'intervento come soluzione artificiale alle eccedenze di produzione e di preservare gli sbocchi tradizionali, valorizzando le diversità regionali e riconoscendo l'importanza delle organizzazioni di produttori e interprofessionali.

Il regolamento includeva disposizioni cruciali relative alla gestione del potenziale produttivo. Il divieto di impianto di nuove viti classificate come uve da vino era in vigore fino al 31 luglio 2010, escludendo i diritti di impianto specifici. Questi diritti, rappresentanti circa il 2% della superficie viticola esistente, venivano distribuiti tra i paesi produttori. La gestione di questi diritti rappresentava un elemento chiave nella regolamentazione del potenziale di produzione, permettendo un controllo più mirato sullo sviluppo delle aree viticole e contribuendo a un'allocazione più equilibrata delle risorse produttive tra i vari Stati membri (Sotte, 2021).

Il Regolamento (CE) n. 1493/99 ha introdotto un regime specifico per la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti nell'Unione Europea. Questo regime aveva l'obiettivo di adeguare la produzione vitivinicola alle mutevoli esigenze del mercato, assicurando che l'offerta incontrasse efficacemente la domanda. In un contesto in cui il mercato del vino stava affrontando sfide significative, come la sovrapproduzione e i cambiamenti nei gusti dei consumatori.

Il sostegno finanziario previsto dal regolamento era quindi destinato a coprire una parte dei costi associati alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti. Questi interventi potevano includere la sostituzione di varietà di uve meno richieste con quelle più popolari o più redditizie, l'introduzione di tecniche agricole più efficienti o sostenibili, o l'adattamento dei vigneti a nuove tecnologie e metodi di produzione. L'idea era quella di incentivare i viticoltori a modernizzare le loro operazioni e a rendere le loro aziende più adatte a rispondere alle esigenze del mercato.

Per quanto riguarda il sostegno finanziario, il regolamento prevedeva che fino al 50% dei costi materiali sostenuti per queste attività di ristrutturazione e riconversione potessero essere coperti dai fondi UE. Questo contributo era pensato per alleggerire il carico finanziario sui produttori e facilitare gli investimenti necessari.

Inoltre, il regolamento offriva condizioni più favorevoli alle regioni classificate come "obiettivo 1", che erano generalmente aree meno sviluppate e che necessitavano di un supporto maggiore per rafforzare la loro competitività nel settore vitivinicolo. In queste regioni, il contributo finanziario dell'UE poteva superare il 50% dei costi, fornendo un sostegno più significativo per stimolare la crescita e lo sviluppo economico.

Per quanto riguarda i meccanismi di mercato, venne introdotto un regime di aiuti al magazzinaggio privato per il vino da tavola, il mosto di uve e altre varianti, subordinato alla stipula di contratti di magazzinaggio a lungo termine³⁸. Inoltre, il regolamento comprendeva disposizioni specifiche sulla distillazione, inclusa l'introduzione di un meccanismo di distillazione di crisi volontaria per rispondere a situazioni di eccessive eccedenze di mercato o gravi problemi di qualità.

Riguardo al regime degli scambi con i Paesi terzi, il regolamento prevedeva che l'importazione nella Comunità dei prodotti vitivinicoli fosse condizionata dalla presentazione di un titolo d'importazione³⁹. In aggiunta alla necessità di un titolo d'importazione, il regolamento introduceva specifiche norme sui contingenti tariffari. Questi contingenti definivano la quantità di vino che poteva essere importata in UE da paesi terzi a tassi doganali preferenziali o ridotti. Questa misura era intesa a regolare il flusso di vino importato, mantenendo un equilibrio tra l'accesso ai mercati globali e la protezione dei produttori europei.

Le restituzioni all'esportazione erano un'altra componente chiave del regime. Queste restituzioni, già viste in precedenza, consistevano in rimborsi che venivano concessi ai produttori o esportatori europei per compensare la differenza tra i prezzi interni dell'UE e i prezzi più bassi prevalenti sui mercati globali. Questa pratica era volta a rendere i prodotti vitivinicoli europei più competitivi sui mercati internazionali, garantendo che potessero essere venduti a prezzi confrontabili con quelli dei produttori non UE.

Il regolamento includeva anche misure specifiche per la regolamentazione degli scambi con i Paesi terzi. Queste misure erano progettate per assicurare che le importazioni e le esportazioni si allineassero agli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC) dell'UE. Tra queste misure, vi erano regolamenti progettati per prevenire o mitigare eventuali distorsioni di mercato causate da importazioni eccessive o pratiche commerciali sleali. Infine, il regolamento istituiva un comitato di gestione per i vini, formato da

³⁸ Il magazzinaggio a lungo termine nel contesto degli aiuti al settore vitivinicolo era un meccanismo utilizzato per stabilizzare il mercato del vino. Quando c'era una sovrapproduzione, il magazzinaggio a lungo termine aiutava a ridurre l'offerta immediata sul mercato, prevenendo un calo eccessivo dei prezzi. Questa strategia era particolarmente utile in periodi di bassa domanda o di raccolti abbondanti, permettendo ai produttori di conservare il vino, il mosto di uve, e altre varianti in attesa di condizioni di mercato più favorevoli

³⁹ Il "titolo d'importazione" nel contesto del regime degli scambi con i Paesi terzi nel settore vitivinicolo era un documento necessario per importare prodotti vitivinicoli nella Comunità Europea. Questo sistema serviva a regolare l'ingresso di prodotti vitivinicoli esterni nel mercato dell'Unione Europea, garantendo il controllo sulla quantità e la qualità dei prodotti importati. In questo modo, si poteva monitorare e gestire l'equilibrio tra i prodotti vitivinicoli interni e quelli esterni

rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un membro della Commissione, per garantire il controllo e l'osservanza delle norme comunitarie nel settore vitivinicolo.

3.2.2 Evoluzione e diversità nelle politiche di gestione dei diritti di impianto vitivinicolo nell'Unione Europea

Dopo l'introduzione del Regolamento (CE) n. 1493/1999, articolo 5(1), gli Stati Membri (SM) dell'Unione Europea furono tenuti a istituire riserve nazionali⁴⁰ e/o regionali per la gestione dei diritti d'impianto. Tuttavia, essi ebbero la facoltà di optare per un sistema alternativo efficace per la gestione dei diritti d'impianto, diversamente dal sistema delle riserve. Con l'introduzione del nuovo OCM per il vino nel 2008, i sistemi di riserve nazionali e regionali furono mantenuti allo scopo di migliorare la gestione del potenziale vitivinicolo, promuovere l'uso efficiente dei diritti d'impianto e attenuare l'effetto delle restrizioni transitorie sugli impianti (Bianchi, 2007)

Secondo i dati pubblicati dalla Commissione Europea nel periodo 2005/2006, i produttori dell'UE detenevano circa 231.809 ha di diritti d'impianto. In particolare, la Spagna con 88.412 ha, l'Italia con 52.465 ha e la Francia con 43.702 ha rappresentavano la maggior parte dei diritti di reimpianto disponibili in quell'anno (Sardone, 2015). Nei vari paesi, il regime di trasferimento dei diritti d'impianto variava: in alcuni, come la Spagna e l'Italia, era richiesta un'autorizzazione preventiva da parte delle autorità regionali o nazionali, mentre in altri, come il Portogallo, tale autorizzazione non era necessaria. Inoltre, il volume dei diritti di reimpianto trasferibili annualmente era limitato in alcuni paesi, regioni e per le denominazioni di origine protette/indicazioni geografiche protette.

L'OCM (Organizzazione Comune dei Mercati) del vino del 2008 stabilì il divieto di nuovi impianti di viti fino al 31 dicembre 2015, estendibile dagli Stati Membri fino al 31 dicembre 2018. Questo provvedimento aveva lo scopo di equilibrare il mercato del vino europeo, limitando la sovrapproduzione. Con l'adesione di nuovi Stati Membri all'UE, furono assegnati nuovi diritti di impianto, ma l'attuazione di questi meccanismi variava notevolmente tra gli Stati e le Regioni, rispecchiando differenze significative nell'applicazione del quadro comune dell'OCM per il vino nell'UE-27:

⁴⁰ Queste riserve avevano lo scopo di regolamentare e gestire la distribuzione dei diritti di impianto di vigneti all'interno degli Stati Membri. Consentivano di redistribuire i diritti di impianto non utilizzati o ritirati, facilitando così un equilibrato sviluppo del settore vitivinicolo a livello nazionale e regionale, garantendo al contempo un controllo sull'espansione complessiva della superficie vitata.

- In *Spagna*, la maggior parte dei trasferimenti dei diritti di reimpianto avviene all'interno della stessa regione (intra-regioni). Il numero di trasferimenti tra regioni è piuttosto limitato. Il trasferimento dei diritti di impianto all'interno della stessa regione (Comunidad Autónoma) deve essere preventivamente autorizzato dal governo regionale. L'autorizzazione per trasferire diritti di impianto situati in diverse regioni deve essere autorizzata dal Ministero nazionale dell'Agricoltura. I nuovi diritti di impianto richiedono un'autorizzazione preventiva dai governi regionali dei territori interessati dai nuovi impianti. Ogniqualevolta il Ministero dell'Agricoltura è interessato dal trasferimento dei diritti di impianto, è richiesta un'autorizzazione. I governi regionali possono stabilire una superficie minima per piantare con i diritti di reimpianto e possono limitare il reimpianto a alcune varietà. La Spagna ha creato una riserva nazionale e diverse riserve regionali di diritti di impianto. Alcune delle regioni (Comunidades Autónomas) hanno deciso di non creare le proprie riserve. L'obiettivo principale di queste riserve consiste nell'attribuzione dei diritti di impianto di vite alla riserva nazionale in base alla domanda di diritti di impianto. I viticoltori in Spagna hanno diverse opzioni se intendono piantare una vite (sradicamento di una superficie di viti e successivo reimpianto di un'area equivalente; acquisto di una parcella di viti sul mercato; acquisto di un diritto di (ri)impianto sul mercato o da una riserva per pianificare una parcella disponibile).
- In *Francia*, ad eccezione dei vini senza indicazione geografica, tutte le altre categorie di vini (DOP, IGP) richiedono un permesso per piantare. Di conseguenza, il potenziale produttivo è controllato per i vini DOP e IGP. In base alle prospettive per il mercato del vino, ogni consiglio DOP e IGP gestisce il potenziale produttivo attraverso l'approvazione di quote annuali per il reimpianto, si negozia un equilibrio a livello nazionale con l'obiettivo di raggiungere il decreto del Ministero dell'Agricoltura, che viene pubblicato e diventa il riferimento. La quota annuale è suddivisa tra tutte le domande di impianti aggiuntivi, in base a tre tipi di criteri: idoneità, priorità, superficie massima. La Francia ha istituito una riserva nazionale in seguito alla riforma dell'OCM per il vino del 1999. I diritti di impianto nella riserva hanno due origini principali: diritti di impianto provenienti direttamente dai proprietari e

nei casi in cui i membri non ne hanno fatto uso nel termine legale (scaduti). Seguendo la creazione della riserva nazionale, i prezzi per i diritti di impianto sono stati fissati a 1.750 €/ha (campagne 2002/2006), basati sul riferimento del mercato libero. I prezzi sono diminuiti progressivamente e nel 2011/2012 la vendita dei diritti di impianto dalla riserva ha raggiunto il prezzo unico di 1.000 €/ha. Secondo gli intervistati, i prezzi di mercato nel mercato libero sono stabiliti in base al prezzo dei diritti di impianto nella riserva. I diritti di impianto possono anche essere concessi gratuitamente ai giovani agricoltori. Il funzionamento della riserva è adattato ogni campagna a seconda dello stato del mercato del vino nella campagna precedente e delle quote che autorizzano nuovi impianti.

- In *Italia*, prima dell'istituzione del sistema europeo dei diritti di impianto, il settore era caratterizzato da una sostanziale liberalizzazione. In Italia, il trasferimento dei diritti di reimpianto può essere parzialmente o completamente trasferito ad altri individui o aziende per la produzione di vini DOP o IGP. Il trasferimento dei diritti di reimpianto richiede un'autorizzazione preventiva dalle autorità regionali o statali. In generale, i principi generali dell'OCM per il vino sono stati applicati ai trasferimenti dei diritti di impianto all'interno delle regioni. Tuttavia, alcune regioni italiane hanno imposto alcune restrizioni riguardanti il trasferimento dei diritti di reimpianto tra regioni. In Italia, alcuni dei diritti di impianto sono stati distribuiti sia gratuitamente sia dietro pagamento. Il compenso per i diritti di impianto forniti dalla riserva regionale dipende da ogni regione, ammontando a circa 4.000 €/ha. Questa somma è ridotta a un terzo nel caso di viticoltura in montagna e su terrazzamenti. I diritti di impianto gratuiti sono stati distribuiti principalmente ai giovani agricoltori che stabiliscono il loro primo vigneto. Come regola generale, i diritti di impianto concessi dalle riserve regionali sono distribuiti secondo criteri di priorità: categoria di vini (DOP, IGP), superfici minime e massime, territori prioritari (montagna o terrazzamenti).
- In *Ungheria*, i diritti di impianto per le viti furono introdotti il 14 maggio 2004 con l'attuazione dell'OCM per il vino, conformemente al Regolamento (CE) 1493/1999. Il sistema di gestione passò da un approccio quasi liberale a uno altamente regolamentato. In seguito all'adesione all'Unione Europea, l'Ungheria

adottò il "sistema efficace", che non prevedeva una riserva nazionale di diritti di impianto fino al 2010. Con la riforma dell'OCM per il vino del 2008, fu istituita una riserva nazionale di diritti di impianto il 1° agosto 2010, comprendente diritti non utilizzati dai produttori fino al 31 luglio 2010. Questa riserva nazionale pubblicava semestralmente informazioni sulla vendita di diritti di impianto per un prezzo indicativo. I diritti potevano essere distribuiti sia a pagamento che gratuitamente, con un interesse particolare per i giovani agricoltori nella distribuzione gratuita.

- In *Germania*, il flusso dei diritti di rinnovo dell'impianto tra le regioni era piuttosto limitato. Era vietato il trasferimento di diritti di impianto da pendii ripidi (> 30%) a pianure, così come il trasferimento di diritti di impianto da aree DOP a aree non-DOP. In Germania, solo la Franconia e l'Assia applicavano una riserva regionale di diritti di impianto, nelle altre regioni funzionava il mercato libero dei diritti di impianto. In Germania, i prezzi per i diritti di impianto dalle riserve regionali dipendevano da ciascuna regione.

In quel periodo, il Portogallo consentiva trasferimenti liberi di diritti di rinnovo dell'impianto tra le regioni. In generale, i prezzi pagati per i diritti di rinnovo dell'impianto con il diritto di produrre vini DOP Porto erano circa 10 volte superiori al prezzo dei diritti di rinnovo dell'impianto per la produzione di altre categorie di vini (il prezzo dei diritti per produrre vini Porto DOP poteva raggiungere un valore medio di 10.000 a 15.000 €/ha). In Germania e in Portogallo, i diritti di impianto dalle riserve potevano essere concessi gratuitamente o potevano essere soggetti a pagamento. In Germania non c'erano intermediari che si occupavano di diritti di impianto. Era un mercato aperto in cui le transazioni sui diritti di impianto avvenivano tra proprietari privati. Al contrario, in Portogallo gli intermediari del vino svolgevano un ruolo nel trasferimento dei diritti di impianto.

3.2.3 Analisi sull'impatto diritti di impianto nel settore vinicolo dell'UE

Le analisi disponibili sul tema dei diritti di impianto offrivano una visione non uniforme delle possibili conseguenze della loro liberalizzazione nel settore vinicolo dell'UE.

Uno studio sponsorizzato dal Parlamento Europeo⁴¹ nel 2006 concluse che piantare vigneti era soggetto ad errori di previsione riguardo al futuro stato del mercato e alle fluttuazioni della produzione, situazioni che potevano esacerbare momenti critici quando la domanda era poco elastica. I diritti di impianto erano quindi uno strumento di controllo dell'offerta e la loro abolizione avrebbe potuto portare a una ricollocazione dei vigneti, allo sviluppo di grandi imprese con abbondante capitale e alla rapida comparsa di un'eccessiva offerta, che avrebbe potuto sollevare problemi in relazione ai Vini a Denominazione di Origine Protetta (DOP) e ad altre categorie di vini.

D'altra parte, un'indagine del 2005⁴² evidenziò la penalizzazione delle grandi aziende a causa delle restrizioni di impianto dell'epoca. La ricerca concluse che i diritti di impianto non erano correlati al mercato in quanto inflessibili e costituivano un elemento che aveva portato il reddito medio dei produttori di vino a livelli inferiori rispetto a quelli potenzialmente raggiungibili, soprattutto per i produttori più dinamici, che avevano visto diminuire le possibilità di espansione delle loro attività e presenza sul mercato. Tuttavia, non erano state trovate prove della loro influenza sul prezzo di mercato del vino e si riconosceva che contribuivano a mantenere bassa l'aumento dell'eccedenza, anche se non erano stati in grado di eliminare gli eccessi strutturali. Infine, si sottolineò che i diritti di impianto avevano permesso ai piccoli produttori tradizionali di continuare a lavorare in un mercato che altrimenti sarebbe stato dominato dalle grandi aziende.

Dai rapporti citati emersero due questioni strutturali:

-La permanenza delle piccole imprese.

-La possibilità di avere nell'UE grandi aziende in grado di competere con le grandi aziende operanti nei Paesi Terzi.

La prima questione era rilevante poiché una notevole parte dell'offerta vinicola dell'UE di quell'epoca (soprattutto quella di alta qualità) si basava su terreni dove i costi di produzione erano molto alti rispetto a quelli di altri vini dell'UE e di vini prodotti in altri paesi. I costi elevati erano dovuti principalmente all'alta intensità di lavoro e agli elevati investimenti di capitale per unità di terra, aspetti che raggiungevano il massimo livello nella cosiddetta "viticoltura eroica". Gran parte di questa viticoltura era gestita in luoghi

⁴¹ Dipartimento Politiche Strutturali e di Coesione. (2006). [THE LIBERALISATION OF PLANTING RIGHTS IN THE EU WINE SECTOR]. Direzione Generale per le Politiche Interne dell'Unione, IP/B/AGRI/ST/2006-22. Parlamento Europeo.

⁴² valutazione ex-post dell'Organizzazione Comune del Mercato (OCM) per il vino" condotta da INNOVA.

dove la coltivazione della vite aveva un valore che andava oltre i redditi dei coltivatori, generando esternalità positive come la bellezza del paesaggio, la salvaguardia idrogeologica del territorio, la conservazione di siti storici, il mantenimento diretto e indiretto di posti di lavoro (enoturismo, domanda locale di input per il business del vino, ecc.) legati all'industria vinicola locale e l'aumento degli standard di vita nelle aree rurali. Tuttavia, quasi tutti questi benefici dipendevano dal prezzo che i produttori locali ricevevano per il loro vino: se, nel lungo termine, non sarebbero stati in grado di ottenere entrate sufficienti a compensare i loro elevati costi di lavoro e investimento, il risultato sarebbe stato un abbandono progressivo.

3.3. Rivoluzione vitivinicola: dalla riforma UE 2008 alla visione del 2013

Nel 2006, la Commissione Europea avviò un dibattito per riformare ulteriormente l'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) nel settore vitivinicolo, pubblicando la comunicazione "Verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile". Questo documento fu reso necessario dal rapido cambiamento del mercato agroalimentare, influenzato dalla riforma della politica agricola comune del 2003 che introdusse il regime unico di pagamento, separando i sostegni agli agricoltori dalla produzione.

Nonostante l'Unione Europea fosse il più grande produttore, consumatore, esportatore e importatore di vini a livello mondiale, con produzioni di alta qualità, la Commissione rilevò alcune problematiche, come la diminuzione della domanda europea, l'aumento delle importazioni dai cosiddetti "nuovi produttori" e l'incessante presenza di eccedenze produttive (Tonut, 2015).

Le discussioni tra Stati membri, istituzioni e altre parti interessate evidenziarono divergenze tra i paesi orientati alla produzione di vino e quelli più orientati al consumo (Sardone, 2015). Questo dibattito portò all'adozione del regolamento (CE) n. 479/2008, che in seguito venne incorporato nel regolamento (CE) n. 1234/2007, il cosiddetto "regolamento unico OCM".

Il regolamento del 2008 rispose ai cambiamenti nel mercato del vino all'inizio del secolo, come la riduzione del consumo interno nell'UE e l'aumento lento delle esportazioni rispetto all'incremento delle importazioni. La riforma mirava a diversi obiettivi: aumentare la competitività delle aziende vitivinicole europee, consolidare la reputazione dei vini di qualità europei, riconquistare mercati persi e penetrare nuovi mercati, sia dentro sia fuori l'UE, e stabilire un quadro normativo chiaro e efficace per

un equilibrio di mercato stabile. Tra le misure più importanti, vi erano il mantenimento dei diritti di reimpianto (con prevista abolizione entro il 2015), la graduale eliminazione dei regimi di distillazione e la conferma dei premi per l'estirpazione volontaria, sebbene con incentivi decrescenti.

Nel 2013, con la riforma della politica agricola comune, venne adottato il regolamento (UE) n. 1308/2013, che sostituì il precedente regolamento unico OCM del 2007. Questa nuova normativa, influenzata dalle innovazioni istituzionali seguite all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, confermò il concetto di regolamento unico per i mercati agricoli, includendo sia norme generali applicabili a diversi prodotti, sia norme speciali per singoli settori.

Per il settore vitivinicolo, la riforma del 2013 introdusse importanti novità:

Liberalizzazione dei Diritti di Impianto: Una delle principali novità è stata la liberalizzazione dei diritti di impianto per i vigneti. Dal 2016, i diritti di impianto sono stati sostituiti da un sistema di autorizzazioni per nuovi impianti, con l'obiettivo di fornire maggiore flessibilità ai produttori, pur mantenendo il controllo sulla potenziale espansione delle superfici vitate.

Etichettatura e Indicazioni Geografiche: Il regolamento ha introdotto regole più rigorose per l'etichettatura dei vini, incluse disposizioni più dettagliate sulle indicazioni geografiche. Questo mirava a migliorare la trasparenza per i consumatori e a proteggere meglio le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

Sostenibilità e Innovazione: Il regolamento ha incoraggiato pratiche più sostenibili e innovative nel settore vitivinicolo, promuovendo la produzione e la commercializzazione di vini prodotti secondo metodi sostenibili.

Organizzazione del Settore: Sono state introdotte misure per rafforzare l'organizzazione del settore, inclusa la promozione di associazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali per migliorare la collaborazione tra i diversi attori del settore.

Semplificazione Amministrativa: Una delle finalità del regolamento era quella di semplificare il quadro normativo, rendendo più chiaro e meno burocratico il contesto normativo per i produttori, i commercianti e gli altri attori del settore.

Programmi Nazionali di Sostegno: Il regolamento ha previsto programmi nazionali di sostegno per il settore vitivinicolo dal 2015, orientati a rafforzare la competitività, la sostenibilità e la qualità del settore. Questi programmi sono stati personalizzati in base alle esigenze specifiche di ogni paese e hanno incluso misure per la promozione dei vini sui mercati internazionali, il miglioramento delle pratiche agricole e di produzione,

l'innovazione tecnologica, il supporto agli investimenti nel settore, la gestione delle crisi, la formazione professionale e il sostegno alle organizzazioni di produttori.

Gli Stati membri poterono inserire gli agricoltori che coltivavano vigneti prima del 15 maggio 2013 tra i beneficiari dei pagamenti diretti. Venne confermato il budget europeo per i piani nazionali di sostegno e introdotte nuove possibilità di finanziamento, come la promozione sul mercato interno dell'Unione Europea.

Tuttavia, la modifica più rilevante fu l'introduzione di un nuovo sistema di gestione del potenziale produttivo vitivinicolo, attuato dal 1° gennaio 2016. Il regime dei diritti di reimpianto venne abolito e sostituito da un sistema di autorizzazioni all'impianto⁴³, gratuite, non trasferibili e valide per tre anni. Questo nuovo meccanismo aveva una data di scadenza fissata al 31 dicembre 2030, con una revisione intermedia prevista dalla Commissione.

3.3.1. Dal divieto di impianto alla liberalizzazione controllata

La riforma del 2008 ha introdotto un cambio significativo nella gestione del potenziale produttivo dei vigneti, evidenziando un nuovo orientamento verso la liberalizzazione e la competitività del settore.

Inizialmente, si è osservato un divieto temporaneo di nuovi impianti di vigneti, per contrastare le eccedenze produttive nel settore. Tuttavia, questo divieto ha rappresentato un freno per le imprese vitivinicole, limitando la loro capacità di rispondere ai cambiamenti del mercato (Sardone 2015). Pertanto, è stata presa la decisione di abolire tale divieto dopo il 31 dicembre 2015, spostandosi verso un regime di liberalizzazione del mercato, sebbene gli Stati membri potessero mantenere il divieto per un ulteriore periodo di tre anni.

La nuova regolamentazione, attuata con il regolamento (UE) n. 1308/2013, mira a superare il disequilibrio del mercato vitivinicolo e ad aumentare la competitività del settore, rispondendo anche alla crescente domanda extraeuropea. Questa transizione dal controllo rigido a un sistema più liberale ha sollevato dubbi e perplessità, soprattutto sulla gestione del potenziale produttivo⁴⁴ e sulla tutela delle indicazioni geografiche⁴⁵

⁴³ Regolamento (UE) n. 1308/2013

⁴⁴ La liberalizzazione poteva portare a un aumento della produzione, con il rischio di un'eccessiva offerta che potrebbe abbassare i prezzi e destabilizzare il mercato. C'era anche la preoccupazione che un aumento della produzione potesse compromettere la qualità del vino.

⁴⁵ Un sistema più liberale potrebbe minacciare queste denominazioni, con il rischio di standardizzazione e perdita di identità uniche.

(Tonut, 2015).

A partire dal 1° gennaio 2016, l'impianto o il reimpianto di viti per uve da vino è consentito solo con un'autorizzazione rilasciata dagli Stati membri, basata su criteri oggettivi e non discriminatori. Queste autorizzazioni sono gratuite e valide per tre anni, incoraggiando un utilizzo tempestivo da parte dei produttori. Inoltre, le autorizzazioni non utilizzate comportano sanzioni amministrative, evitando speculazioni e accaparramenti (Tonut, 2015)

Esistono anche esenzioni specifiche per determinate tipologie di impianti, come quelli destinati alla sperimentazione, alla coltura di piante madri, o per consumo familiare, con condizioni ben definite. Per i reimpianti a seguito di esproprio, è concesso reimpiantare una superficie equivalente fino al 105% di quella persa.

Il regolamento stabilisce anche principi e criteri per l'assegnazione delle autorizzazioni, con un meccanismo di salvaguardia che limita l'espansione annuale dei vigneti al massimo dell'1% della superficie vitata esistente. Questo sistema mira a mantenere l'equilibrio del mercato e a tutelare le denominazioni di origine protette.

Inoltre, il regolamento (UE) n. 1308/2013 ha introdotto un meccanismo per convertire i "vecchi" diritti di impianto in "nuove" autorizzazioni, garantendo la continuità per i produttori che avevano già acquisito tali diritti. Le autorizzazioni ottenute dalla conversione mantengono la stessa validità dei diritti originari.

Infine, è stato istituito un efficace sistema di controlli e sanzioni per garantire il rispetto delle norme. In caso di impianti non autorizzati, è prevista l'obbligatorietà dell'estirpazione a spese del produttore, oltre a sanzioni amministrative pecuniarie.

Queste misure rappresentano un passo significativo verso un equilibrio tra liberalizzazione e controllo regolamentato, mirando a una gestione sostenibile e competitiva del settore vitivinicolo in Europa.

3.3.2 Quale futuro per il settore vitivinicolo europeo? Analisi delle riforme e delle sfide poste dal regolamento UE n. 1308/2013

La riforma del settore vitivinicolo europeo, come delineata nel regolamento (UE) n. 1308/2013, rappresenta un cambiamento sostanziale rispetto alle politiche precedenti, segnando un momento cruciale nell'ambito delle innovazioni introdotte con l'ultima revisione della politica agricola comune. L'evoluzione futura di questo modello riformato e il suo impatto sul settore saranno di grande interesse, con particolare riguardo alla produzione, al mercato e agli effetti sui produttori (Tonut, 2015).

Un cambiamento significativo è l'introduzione delle autorizzazioni personali per i vigneti, basate sul modello francese, che sostituiscono il mercato preesistente dei diritti di reimpianto. In precedenza, questi diritti erano considerati beni immateriali con un valore economico, costituendo una spesa importante per i produttori che intendevano piantare nuovi vigneti. Il nuovo sistema elimina questa spesa, ma introduce potenziali incertezze legate alla disponibilità delle autorizzazioni e alla loro distribuzione, che dipenderà dalla superficie disponibile e dal numero di richieste annuali.

Inoltre, gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire criteri di ammissibilità e priorità nelle richieste di autorizzazione. Questo potrebbe creare differenze significative nell'assegnazione delle autorizzazioni tra i vari Stati membri. Un altro aspetto che ha suscitato preoccupazione è la possibile riduzione della superficie vitata a livello nazionale. In passato, il diritto di reimpianto fungeva da "paracadute", permettendo ai produttori in uscita dal mercato di vendere i loro diritti, preservando così la superficie vitata a livello nazionale. Con il nuovo sistema, la superficie vitata potrebbe non essere recuperata nel caso di cessazione dell'attività per motivi economici o legati all'età del produttore.

La limitazione annuale delle nuove autorizzazioni a non più dell'1% della superficie vitata esistente ha sollevato dubbi sulla flessibilità del sistema. È essenziale valutare se le aziende e le regioni in crescita saranno in grado di espandersi in modo efficace, o se il sistema di autorizzazione rappresenterà un ostacolo. Allo stesso tempo, è importante monitorare come il settore europeo risponderà alle dinamiche del mercato globale, soprattutto in termini di reattività alle esigenze dei mercati extraeuropei.

Infine, un'importante questione riguarda l'equilibrio annuale degli impianti: un saldo negativo tra superfici estirpate e nuovi impianti potrebbe portare a una riduzione delle superfici autorizzabili l'anno successivo, potenzialmente innescando una tendenza recessiva difficile da invertire

