



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.3.2014
COM(2014) 112 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'applicazione delle disposizioni relative alle organizzazioni di produttori, ai fondi
di esercizio e ai programmi operativi nel settore ortofrutticolo successivamente
alla riforma del 2007**

("Relazione sul regime applicabile agli ortofrutticoli")
{SWD(2014) 54 final}

INDICE

1.	La riforma del 2007.....	3
2.	Strategie nazionali in materia di programmi operativi sostenibili	4
3.	Sviluppo del settore: questioni rilevanti.....	5
4.	Organizzazioni di produttori	5
5.	Fondi di esercizio e sostegno finanziario dell'UE ai programmi operativi	7
5.1.	Spesa totale a titolo dei programmi operativi e aiuto finanziario dell'UE	7
5.2.	Aiuto finanziario nazionale e rimborso dell'UE.....	9
6.	Programmi operativi: misure e tipi di azioni attuate.....	9
7.	Valutazione intermedia delle strategie nazionali effettuata dagli Stati membri	11
7.1.	Progressi compiuti verso gli obiettivi stabiliti per i programmi operativi	11
7.2.	Carenze nella gestione delle strategie nazionali.....	12
7.2.1.	Carenze nella definizione delle strategie nazionali.....	12
7.2.2.	Carenze nell'attività di monitoraggio e valutazione delle strategie nazionali	13
8.	Conclusioni e raccomandazioni	13

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione delle disposizioni relative alle organizzazioni di produttori, ai fondi di esercizio e ai programmi operativi nel settore ortofrutticolo successivamente alla riforma del 2007

("Relazione sul regime applicabile agli ortofrutticoli")

1. LA RIFORMA DEL 2007

Con la riforma del 1996, le organizzazioni di produttori (OP) sono divenute la pietra angolare del regime dell'UE applicabile al settore ortofrutticolo. L'intento era quello di rafforzare la posizione dei produttori di fronte a una maggiore concentrazione della domanda e di integrare tematiche ambientali nell'attività di produzione e commercializzazione di ortofrutticoli. Per la prima volta, le OP potevano ricevere il sostegno dell'UE sotto forma di contributi ai fondi di esercizio necessari per attuare i programmi operativi.

Con la riforma del 2007 si è voluto rafforzare ulteriormente il ruolo delle OP. È stata resa disponibile una gamma più ampia di strumenti di prevenzione e gestione delle crisi di mercato. Sono stati creati incentivi per incoraggiare le fusioni tra OP, le associazioni di OP (AOP) e la cooperazione transnazionale. È stato posto l'accento in particolare sulla protezione dell'ambiente, con l'obbligo per le OP di inserire nei programmi operativi una percentuale minima di spese di carattere ambientale.

Per la prima volta, agli Stati membri è stato chiesto di elaborare una strategia nazionale in materia di programmi operativi sostenibili comprendente un quadro specifico di azioni ambientali.

Con la riforma del 2007 è stata inoltre soppressa la possibilità di pagare restituzioni all'esportazione per i prodotti del settore ortofrutticolo e sono stati introdotti aiuti disaccoppiati per la frutta destinata alla trasformazione. Gli aiuti intesi a incentivare la costituzione di associazioni di produttori e a finanziarne gli investimenti necessari per divenire OP a pieno titolo entro cinque anni sono stati limitati agli Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 o dopo tale data, alle regioni ultraperiferiche e alle isole minori del Mar Egeo.

La presente relazione è conforme all'articolo 184, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1234/2007¹. Si basa prevalentemente su informazioni fornite dagli Stati membri sull'attuazione del regime ortofrutticolo dell'UE nei rispettivi territori e, in particolare, su informazioni contenute nelle relazioni annuali e nelle relazioni di valutazione inviate alla Commissione², basate principalmente su dati relativi al periodo 2008-2010³.

¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1).

² Relazioni inviate alla Commissione ai sensi dell'articolo 97, lettera b), e dell'articolo 127 del regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione, del 7 giugno 2011, recante modalità di

La riforma della PAC 2020 non introduce cambiamenti rilevanti nel regime UE applicabile al settore ortofrutticolo, nella misura in cui il sostegno dell'UE è ancora concesso alle OP solo attraverso i programmi operativi, con due importanti eccezioni: (a) la possibilità per le associazioni di OP di istituire un fondo di esercizio, con il contributo finanziario delle OP associate e l'assistenza finanziaria dell'UE e (b) l'estensione della serie di strumenti di prevenzione e gestione delle crisi⁴. Un'ulteriore modifica significativa è lo spostamento del sostegno dell'UE alle associazioni di produttori dal primo al secondo pilastro e la sua disponibilità per tutti gli Stati membri⁵.

2. STRATEGIE NAZIONALI IN MATERIA DI PROGRAMMI OPERATIVI SOSTENIBILI

A seguito della riforma del 2007, 23 Stati membri hanno definito strategie nazionali in materia di programmi operativi sostenibili, che comprendono una disciplina nazionale per le azioni ambientali⁶. Tutte le discipline nazionali hanno adottato le modifiche richieste dalla Commissione⁷. Tuttavia, la procedura di valutazione ad opera della Commissione dei progetti di disciplina nazionale degli Stati membri, nonché la revisione dei progetti successiva alle richieste di modifica presentate dalla Commissione, hanno rappresentato un onere amministrativo rilevante sia per i servizi della Commissione che per le autorità nazionali competenti.

Il regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione⁸ stabilisce requisiti precisi concernenti il monitoraggio e la valutazione dei programmi operativi delle OP e delle strategie nazionali degli Stati membri, compresi indicatori comuni di rendimento⁹, nonché le relazioni annuali degli Stati membri. I requisiti tengono conto delle raccomandazioni della Corte dei conti europea formulate poco prima della riforma del 2007¹⁰.

I requisiti di valutazione per gli Stati membri comprendevano l'effettuazione di una valutazione intermedia delle rispettive strategie nazionali nel 2012.

Al fine di garantire la coerenza dei sistemi di monitoraggio e valutazione, la Commissione ha elaborato una comprensione comune dei requisiti di monitoraggio e valutazione concernenti

applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati (GU L 157 del 15.6.2011, pag. 1).

³ Per alcuni Stati membri, le relazioni annuali per il 2010 sono ancora considerate provvisorie. Sono probabili alcune modifiche a seguito di verifiche della qualità dei dati effettuate dalla Commissione.

⁴ Si sono previsti due nuovi strumenti di prevenzione e gestione delle crisi: (a) investimenti che rendono più efficiente la gestione dei volumi collocati sul mercato e (b) rinnovo dei frutteti laddove sia necessario a seguito dell'estirpazione obbligatoria per motivi sanitari o fitosanitari su istruzione dell'autorità competente dello Stato membro. Inoltre, alle misure di formazione esistenti è stato aggiunto lo scambio di migliori prassi.

⁵ La politica agricola comune si compone di due pilastri: misure di mercato e pagamenti diretti (primo pilastro) e politica di sviluppo rurale (secondo pilastro).

⁶ Articolo 103 *septies* del regolamento (CE) n. 1234/2007. Estonia, Lituania, Lussemburgo e Slovenia sono esenti dall'obbligo di definire una strategia nazionale poiché non annoverano OP riconosciute.

⁷ Articolo 103 *septies* paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1234/2007.

⁸ GU L 157 del 15.6.2011, pag. 1.

⁹ Gli Stati membri possono specificare nelle rispettive strategie nazionali indicatori supplementari, che riflettono esigenze, condizioni e obiettivi nazionali o regionali, specifici per i programmi operativi.

¹⁰ Relazione speciale n. 8/2006 della Corte dei conti (GU C 282 del 20.11.2006, pag. 32).

programmi operativi e strategie nazionali¹¹, accompagnata dallo sviluppo di software, tra cui un sistema per l'applicazione di controlli automatici sulla qualità dei dati alle relazioni annuali degli Stati membri e una banca dati delle relazioni annuali a partire dal 2004, che consente analisi ad hoc. Nuove pagine web concernenti il regime applicabile agli ortofrutticoli sul sito Europa della Commissione consentono l'accesso del pubblico a strategie nazionali, discipline nazionali per le azioni ambientali e relazioni di valutazione 2012¹².

3. SVILUPPO DEL SETTORE: QUESTIONI RILEVANTI

Nel periodo 2003-2010 si è assistito a una lieve riduzione graduale della superficie totale dell'UE coltivata a prodotti ortofrutticoli (-6%) e a un calo più netto del numero di aziende ortofrutticole (-39,1%). Si è trattato di riduzioni maggiori rispetto ai cali riguardanti la superficie agricola utilizzata (SAU) totale e il numero complessivo di aziende agricole (rispettivamente -0,7% e -20,0%).

Si sono evidenziate tendenze analoghe nell'UE-15 (-6,3% per la superficie coltivata a prodotti ortofrutticoli e -26,3% per le aziende ortofrutticole) e nell'UE-12 (-5,1% e -47,7%). In generale, si è registrato un aumento della superficie media coltivata a prodotti ortofrutticoli per azienda (fino a 1,9, 3,0 e 0,8 ettari rispettivamente nell'UE-27, nell'UE-15 e nell'UE-12), in conseguenza della concentrazione della produzione in un numero inferiore di aziende¹³.

Nel periodo 2004-2010 si è evidenziato anche un leggero calo nel volume della produzione ortofrutticola nell'UE (-3% nella produzione media di ortofrutticoli nel 2008-2010 rispetto al 2004-2006). Nello stesso periodo, il valore della produzione ortofrutticola, ai prezzi correnti, è leggermente aumentato (+6,5% nel valore medio della produzione ortofrutticola nel 2008-2010, rispetto al 2004-2006)¹⁴.

Le persistenti incertezze di mercato per alcuni prodotti sono un altro sviluppo rilevante dopo la riforma del 2007. Crisi di mercato sono emerse nel 2009 (ad es. pesche e nettarine, pomodori) e nel 2011 (crisi dovuta all'*E. coli*, seguita da una nuova crisi di mercato relativa a pesche e nettarine).

Infine, in numerosi Stati membri la crisi finanziaria ed economica del 2008 può aver influito sul consumo interno di prodotti ortofrutticoli (con un conseguente calo della domanda), sull'accesso ai mercati d'esportazione e al credito, sui costi dei mezzi di produzione e su altri

¹¹ I documenti, in tutte le lingue dell'UE, comprendono orientamenti sugli indicatori comuni di rendimento, un nuovo modello per la relazione annuale degli Stati membri e orientamenti sulla valutazione 2012 delle strategie nazionali degli Stati membri.

¹² Cfr. http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm.

¹³ Fonte: CE-DGAGRI-C.2 — calcoli derivanti dai risultati delle indagini Eurostat sulla struttura delle aziende agricole dal 2003 al 2010. Nota bene: la riduzione del numero delle aziende è in parte dovuta a un cambiamento metodologico, poiché in 6 Stati membri (CZ, DE, LU, PL, SK e UK) la soglia per l'inserimento nelle indagini è aumentata tra il 2007 e il 2010, con la conseguente esclusione di aziende con una SAU ridotta.

¹⁴ Fonte: CE-DGAGRI-C.2 — calcoli derivanti dai risultati delle statistiche annuali Eurostat sulle coltivazioni e sui conti economici dell'agricoltura nel periodo 2004-2010. Nota bene: la tendenza al calo calcolata per il volume della produzione ortofrutticola tra i due periodi (2004-2006 e 2008-2010) può essere influenzata dal raccolto molto positivo registrato nel 2004.

fattori¹⁵, con probabili conseguenze sulle prestazioni delle OP e sui rispettivi programmi operativi.

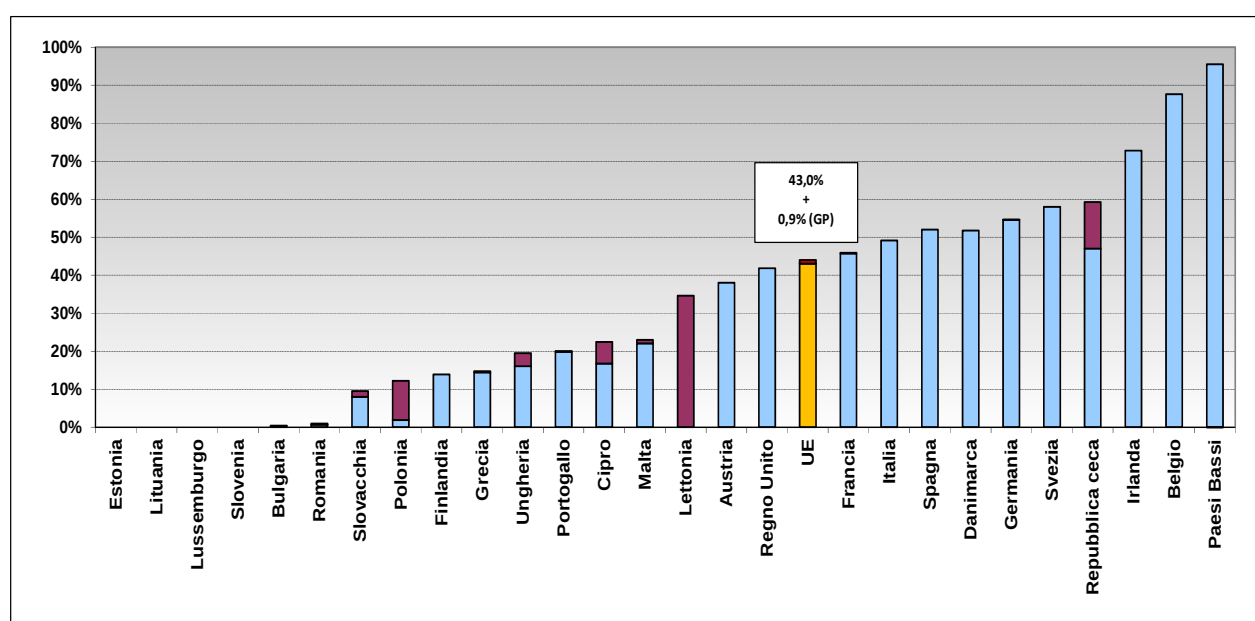
4. ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI

Nel 2010, in 23 Stati membri erano presenti 1 599 organizzazioni di produttori riconosciute¹⁶. È possibile trarre qualche conclusione preliminare in merito al possibile impatto della riforma del 2007¹⁷:

Aumento del tasso di organizzazione. Nel 2008-2010, la percentuale del valore complessivo di prodotti ortofrutticoli UE commercializzati da OP/associazioni di OP è cresciuta ulteriormente. Nel 2010, il tasso di organizzazione si aggirava sul 43,0% (43,9% considerando anche le associazioni di produttori).

Grafico 1: Settore ortofrutticolo — Tasso di organizzazione per Stato membro (2010)

Legenda: ■ Associazioni di produttori ■ Organizzazioni di produttori



Fonte: CE-DGAGRI-C.2 — elaborazione sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri (relazioni annuali 2010).

- (a) Maggiore attrattiva delle OP. La percentuale dei produttori di ortofrutticoli soci di organizzazioni di produttori ha continuato ad aumentare (da 10,4% nel 2004 a 16,5% nel 2010).
- (b) Maggiore attrattiva delle associazioni di OP. Rispetto alla situazione precedente alla riforma, nel periodo 2008-2010 oltre ad un aumento più rapido del numero di associazioni di OP (55 nel 2010), si è evidenziato anche un aumento sostanziale del numero e della percentuale di OP aderenti a tali associazioni (rispettivamente 459 e 28,7% nel 2010).

¹⁵ Si tratta di effetti/minacce citati, ad esempio, nelle relazioni sulla valutazione 2012 della strategia nazionale in materia di programmi operativi sostenibili inviate da HU, IT e PT.

¹⁶ Estonia, Lussemburgo, Lituania e Slovenia non annoverano OP riconosciute.

¹⁷ Per i dettagli, cfr. la tabella 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Tuttavia, in numerosi Stati membri:

- il tasso di organizzazione resta basso (cfr. grafico), con OP di dimensioni limitate, in termini di numero di soci e di valore totale della produzione, e
- solo un numero limitato di produttori di ortofrutticoli sono soci di una OP. Di conseguenza, la maggiore parte dei produttori sono esclusi dai benefici diretti del regime UE a favore del settore ortofrutticolo¹⁸.

Inoltre, malgrado i progressi compiuti a livello nazionale, in alcuni Stati membri persistono notevoli squilibri regionali nel grado di organizzazione dei produttori di ortofrutticoli. Un esempio è quello dell'Italia, dove il tasso di organizzazione relativamente elevato a livello nazionale (circa 47%) risulta dalla media tra l'elevato tasso di organizzazione in alcune regioni settentrionali e la scarsa organizzazione in numerose altre regioni¹⁹.

Diversi fattori possono limitare lo sviluppo di OP in alcune regioni o addirittura in interi Stati membri²⁰ e comprendono modelli sociologici radicati nella storia, come la mananza di fiducia reciproca, il sospetto sistematico e la tentazione di sfruttare gli sforzi di altri senza pagarne il prezzo (comportamenti opportunisti). Anche l'economia sommersa può rappresentare un motivo fondamentale per non aderire a OP: il fatto di non pagare le tasse (in particolare l'IVA) consente agli agricoltori non organizzati di ottenere profitti superiori (nell'economia sommersa) rispetto ai soci di OP, che sono obbligati a rispettare il quadro giuridico. Inoltre, molti produttori operano esclusivamente in mercati locali o regionali, o tramite la vendita diretta, e quindi sono meno interessati ai vantaggi che potrebbero offrire le organizzazioni.

Un altro possibile ostacolo allo sviluppo di organizzazioni di produttori è rappresentato dalla complessità delle procedure per ottenere il riconoscimento come OP, farsi approvare un programma operativo e, successivamente, avere accesso agli aiuti finanziari pubblici²¹. Questa complessità può scoraggiare i piccoli produttori che non dispongono delle competenze necessarie o ritengono che i vantaggi dell'adesione al regime siano inferiori ai costi amministrativi connessi.

Un ulteriore fattore che riduce l'attrattiva delle OP può essere la percezione dell'esistenza di un forte rischio di perdere gli aiuti finanziari pubblici, che può compromettere la sopravvivenza di una OP. Quindi, per mantenere il riconoscimento è fondamentale che

¹⁸ Alcuni produttori non organizzati beneficiano dell'attuale regime UE: possono commercializzare i propri prodotti tramite OP senza esserne soci e sfruttare, pagando, determinati servizi forniti dalle OP (quali l'accesso a strutture di magazzinaggio e marketing, misure di gestione delle crisi).

¹⁹ Per maggiori dettagli, cfr. la tabella 2 nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁰ Un recente studio sulle cooperative nell'UE (concernente anche OP e associazioni di OP), finanziato dalla Commissione europea, identifica alcuni degli ostacoli storici, culturali ed economici allo sviluppo di iniziative comuni tra gli agricoltori (cfr. Bijman, J. et al. (2013): *Support for farmers' cooperatives: final report*. Commissione europea — disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Queste comprendono la presentazione di una domanda di aiuto e la compilazione di una relazione annuale dettagliata, che è uno strumento essenziale per controllare l'attuazione del regime applicabile agli ortofrutticoli ma rappresenta anche un onere amministrativo.

l'organizzazione rispetti i relativi criteri, in particolare il numero minimo di soci, il controllo democratico, la collocazione dei prodotti sul mercato e l'esternalizzazione²².

5. FONDI DI ESERCIZIO E SOSTEGNO FINANZIARIO DELL'UE AI PROGRAMMI OPERATIVI

5.1. Spesa totale a titolo dei programmi operativi e aiuto finanziario dell'UE

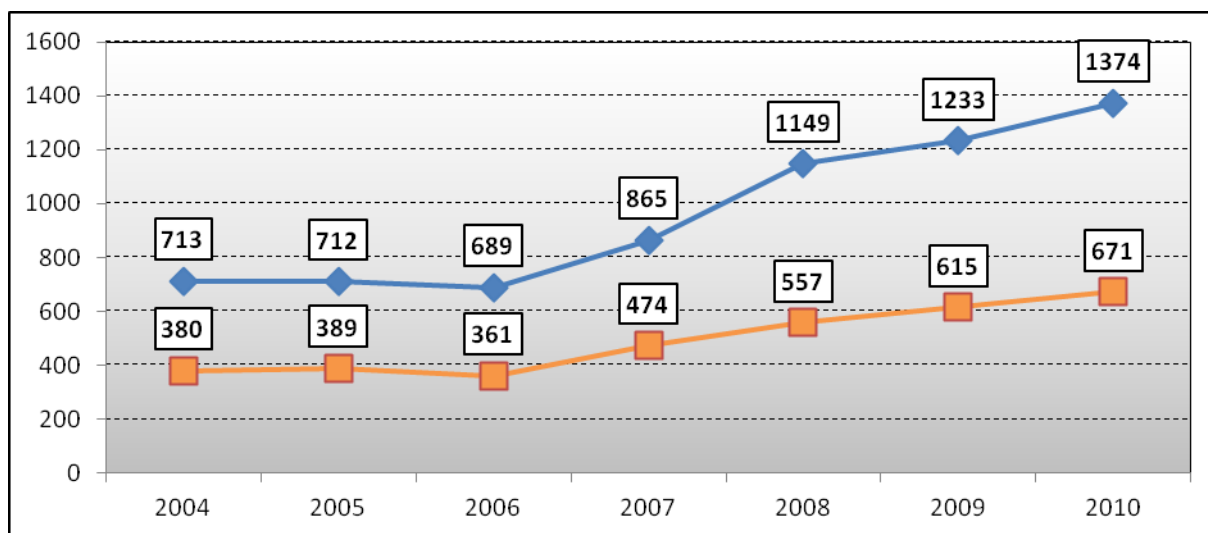
Le organizzazioni di produttori del settore ortofrutticolo possono costituire un fondo di esercizio, destinato esclusivamente a finanziare i programmi operativi approvati dagli Stati membri. Il fondo è finanziato con contributi finanziari degli aderenti o dell'organizzazione stessa e con l'aiuto finanziario dell'UE²³.

L'aiuto finanziario dell'UE è soggetto a un duplice massimale²⁴:

- (1) è limitato al 4,1% del valore della produzione commercializzata da ciascuna OP (tale percentuale può tuttavia essere portata al 4,6%, a condizione che la porzione eccedente il 4,1% del valore della produzione commercializzata sia utilizzata unicamente per misure di prevenzione e gestione delle crisi); e
- (2) non può superare il 50% della spesa effettivamente sostenuta, un tetto che può essere portato al 60% in determinati casi, ad esempio per programmi operativi presentati da OP in Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 o in data successiva (per azioni da realizzarsi entro la fine del 2013), in Stati membri dove le OP commercializzano meno del 20% della produzione ortofrutticola o nelle regioni ultraperiferiche.

Grafico 2: spesa totale per programmi operativi e aiuto finanziario dell'UE (2004-2010)

Legenda: ◆ spesa totale (Mio EUR) ■ aiuto finanziario dell'UE (Mio EUR)



Fonte: CE-AGRI-C.2 — elaborazione sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri (relazioni annuali 2004-2010).

²² Nel periodo 2004-2010, la maggioranza dei casi di revoca del riconoscimento si è verificata in ES (148), FR (94) e IT (43). In percentuale sul numero totale di OP, le revoche del riconoscimento sono state particolarmente numerose in SI, IE, FI e BG.

²³ Articolo 103 *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007.

²⁴ Articolo 103 *quinquies* del regolamento (CE) n. 1234/2007.

Il grafico 2 mostra che con la riforma del 2007 si è registrato un aumento sostanziale della spesa totale per programmi operativi e del relativo aiuto finanziario dell'UE.

È possibile trarre qualche conclusione preliminare in merito al possibile impatto della riforma del 2007²⁵:

- il numero e la percentuale di OP che hanno attuato un programma operativo sono aumentati con la riforma (circa 3/4 del numero complessivo di OP riconosciute nel periodo 2008-2010);
- l'aumento della spesa per programmi operativi, compreso l'aiuto finanziario dell'UE, è associato a un aumento del numero e della dimensione economica media (valore dei prodotti commercializzati) delle OP con un programma operativo;
- anche dopo la riforma del 2007, nel complesso l'aiuto finanziario dell'UE resta al di sotto del massimale del 4,1% del valore della produzione commercializzata dalle OP interessate e copre comunque una percentuale molto ridotta (1,1-1,3%) del valore totale della produzione ortofrutticola dell'UE;
- le OP di dimensioni maggiori (circa il 18% del totale, con un fatturato superiore a 20 Mio di EUR) ricevono circa il 70% dell'aiuto finanziario dell'UE. Una simile distribuzione asimmetrica dell'assistenza UE è implicita nel meccanismo del sostegno, che aumenta con il valore della produzione commercializzata.

5.2. Aiuto finanziario nazionale e rimborso dell'UE

In forza dell'articolo 103 *sexies* del regolamento (CE) n. 1234/2007, la Commissione ha autorizzato determinati Stati membri a concedere un aiuto finanziario nazionale alle OP operanti in regioni in cui il livello di organizzazione²⁶ dei produttori nel settore ortofrutticolo è particolarmente scarso. Su richiesta degli Stati membri interessati, l'aiuto finanziario nazionale concesso è stato parzialmente rimborsato dall'UE²⁷.

Nel periodo 2008-2010, solo sei Stati membri (ES, HU, IT, PT, RO e SK) si sono avvalsi di questo strumento, con un aiuto annuale complessivo medio di 12,2 Mio di EUR, parzialmente rimborsato dall'UE. Pur avendo regioni che potrebbero soddisfare i requisiti per l'aiuto finanziario nazionale (scarso livello di organizzazione) altri Stati membri hanno scelto di non utilizzarlo, in parte perché gli Stati membri sono tenuti a finanziare integralmente o parzialmente l'aiuto concesso.

Prima che la Commissione autorizzi la concessione dell'aiuto finanziario nazionale o il suo parziale rimborso vengono effettuati controlli incrociati con i dati di precedenti richieste e delle relazioni annuali. Quando si riscontrano delle incongruenze, la procedura s'intende

²⁵ Per i dettagli, cfr. tabelle 3 e 4 nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁶ Il livello di organizzazione dei produttori è definito come il rapporto tra il valore della produzione ortofrutticola ottenuta nella regione e commercializzata da OP, associazioni di OP e gruppi di produttori (GP) e il valore totale della produzione ortofrutticola ottenuta nella regione. L'aiuto finanziario nazionale si aggiunge ai fondi di esercizio delle OP ed è pari a un massimo dell'80% del contributo finanziario fornito al fondo di esercizio dagli aderenti o dall'organizzazione stessa.

²⁷ Questo è possibile solo in regioni dove meno del 15% del valore della produzione ortofrutticola è commercializzato da OP e dove detta produzione rappresenta almeno il 15% della produzione agricola totale.

sospesa finché gli errori non vengono corretti (nelle relazioni annuali e/o nella domanda di aiuto finanziario nazionale). La rapidità della decisione della Commissione dipende dalla prontezza delle autorità nazionali nel correggere le incongruenze individuate. L'attuale procedura è molto complicata per le autorità nazionali e in alcuni casi gli Stati membri inviano con notevole ritardo informazioni accurate. Di conseguenza, benché la Commissione debba approvare le decisioni di autorizzazione degli aiuti finanziari nazionali entro un determinato termine, quest'ultimo viene sempre prorogato a causa della necessità di chiarimenti, correzioni e spiegazioni. Le richieste di rimborso degli aiuti finanziari nazionali seguono lo stesso percorso.

6. PROGRAMMI OPERATIVI: MISURE E TIPI DI AZIONI ATTUATE

La tabella 4 indica che nel periodo 2008-2010 la spesa annua a titolo dei programmi operativi (in media 1 252,1 Mio di EUR) ha riguardato prevalentemente azioni intese a migliorare la commercializzazione (24,0% del totale) e misure ambientali (23,8%), seguite da azioni per pianificare la produzione (22,2%) e migliorare o mantenere la qualità del prodotto (20,3%).

Il ricorso a strumenti di prevenzione e gestione delle crisi è stato molto scarso (35,6 Mio di EUR; 2,8% della spesa media annua totale), e ancora inferiore la spesa per servizi di formazione e consulenza o per la ricerca e la produzione sperimentale.

Per quanto concerne i tipi di azioni attuate nei programmi operativi nel periodo 2008-2009:

- la spesa per **investimenti materiali** (presso le sedi delle OP o le aziende dei soci) è stata in media di 517,5 Mio di EUR (41,3% della spesa totale dei programmi operativi), soprattutto per interventi intesi a migliorare la commercializzazione dei prodotti (15,9% della spesa totale, nel 64,1% dei programmi operativi) e per la pianificazione della produzione (15,4%, nel 56,6% dei programmi operativi), seguiti dal miglioramento o mantenimento della qualità dei prodotti (5,6%; nel 29,6% dei programmi operativi). In media, gli investimenti materiali a fini ambientali²⁸ rappresentano il 3,0% della spesa totale (e sono previsti nel 34,5% dei programmi operativi).

Tabella 4: Spesa destinata alle diverse misure e numero di OP che hanno previsto le diverse misure nei rispettivi programmi operativi (media 2008-2010)

	Spesa		OP interessate	
	Mio Eur	% della spesa totale	Numero	% del totale
Azioni intese a pianificare la produzione	277,9	22,2%	924	77,8%
Azioni intese a migliorare e mantenere la qualità del prodotto	254,7	20,3%	1 097	92,4%
Azioni intese a migliorare la commercializzazione	300,9	24,0%	1 009	85,0%
Ricerca e produzione sperimentale	10,7	0,9%	130	11,0%
Servizi di formazione e consulenza	22,8	1,8%	388	32,7%
Strumenti di prevenzione e gestione delle crisi	35,6	2,8%	192	16,2%
Azioni ambientali	298,3	23,8%	1 103	92,9%
Altre azioni	51,0	4,1%	1 063	89,6%
Tutti i programmi operativi	1 252,1	100,0%	1 187	100,0%

Fonte: CE-AGRI-C.2 — elaborazione sulla base dei dati forniti dagli Stati membri (relazioni annuali 2008-2010).

²⁸

Gli investimenti materiali a fini ambientali sono investimenti in attività fisse che dovrebbero produrre vantaggi sostanziali in termini di minor utilizzo di fattori di produzione e/o riduzione delle emissioni inquinanti.

- **Azioni ambientali** sono state attuate nel 92,9% dei programmi operativi, con una spesa media annua totale di 298,3 Mio di EUR, corrispondente al 23,8% della spesa media annua totale dei programmi operativi. I principali tipi di azioni attuate hanno riguardato la riduzione e lo smaltimento dei rifiuti (78,0 Mio di EUR, nel 34,2% dei programmi operativi) e la produzione integrata (72 Mio di EUR, nel 25,4% dei programmi operativi) che nel complesso hanno assorbito circa 2/3 della spesa totale per azioni ambientali, seguite da investimenti materiali a fini ambientali (38,1 Mio di EUR, nel 34,5% dei programmi operativi).

Nell'agosto del 2012, il sostegno alle azioni ambientali connesse alla gestione degli imballaggi è stato abbandonato sulla base dell'esperienza acquisita nell'attuazione di simili azioni, nell'intento di incoraggiare l'attuazione di azioni ambientali più efficienti sul piano dei costi e di ridurre i costi relativi alla gestione del regime dell'Unione europea²⁹.

- L'utilizzo (molto scarso) di **strumenti di prevenzione e gestione delle crisi** ha riguardato principalmente misure di assicurazione del raccolto (spesa media annua di 13,9 Mio di EUR in 67 programmi operativi), attività di promozione e comunicazione (11,9 Mio di EUR in 60 programmi operativi) e ritiri dal mercato (8,3 Mio di EUR in 73 programmi operativi). Misure quali la raccolta verde, la mancata raccolta, le azioni di formazione e la costituzione di fondi di mutualizzazione praticamente non sono state attuate. Oltre alla complessità delle procedure, un possibile motivo dello scarso utilizzo degli strumenti di prevenzione e gestione delle crisi può risiedere nelle piccole dimensioni di molte OP: a causa dei bassi volumi di prodotti interessati, dell'importo limitato del sostegno per il ritiro dal mercato e/o degli scarsi mezzi finanziari a disposizione, le piccole organizzazioni considerano inefficaci o semplicemente non attraenti gli attuali strumenti di prevenzione e gestione delle crisi.

7. VALUTAZIONE INTERMEDIA DELLE STRATEGIE NAZIONALI EFFETTUATA DAGLI STATI MEMBRI

19 Stati membri hanno inviato alla Commissione una relazione sulla valutazione 2012 della propria strategia nazionale.

Le relazioni forniscono una prima valutazione intermedia degli effetti dei programmi operativi attuati dopo la riforma del 2007 e rilevano le carenze individuate nella gestione di alcune strategie nazionali.

7.1. Progressi compiuti verso gli obiettivi stabiliti per i programmi operativi

Dall'analisi delle relazioni di valutazione 2012 inviate da BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT e UK³⁰ si possono trarre le seguenti conclusioni:

²⁹ Cfr. il regolamento di esecuzione (UE) n. 755/2012 della Commissione, del 16 agosto 2012, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese specifiche per le azioni ambientali nell'ambito dei programmi operativi delle organizzazioni di produttori nel settore degli ortofrutticoli (GU L 223 del 21.8.2012, pag. 6).

³⁰ Il capitolo 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione offre una panoramica degli effetti dei programmi operativi nei 13 Stati membri interessati. Le relazioni inviate da altri Stati membri (Bulgaria, Finlandia, Polonia, Romania, Slovacchia e Svezia) non forniscono risposte chiare a tutte le domande relative all'efficacia dei programmi operativi, a causa del numero molto basso di programmi

- (1) nella maggior parte degli Stati membri, i programmi operativi stanno contribuendo positivamente alla realizzazione di obiettivi fondamentali, come promuovere l'immissione sul mercato dei prodotti dei soci di OP, garantendo che la produzione sia adeguata in funzione della domanda (in termini di qualità e quantità) e migliorando la competitività delle OP.
- (2) In alcuni Stati membri, i programmi operativi contribuiscono anche ad incrementare il valore commerciale dei prodotti commercializzati da OP (ad es. CY, CZ, DE, HU, IT, UK) e a promuovere la concentrazione dell'offerta (ad es. CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) I motivi per cui in altri Stati membri i programmi operativi contribuiscono in misura scarsa o nulla ad incrementare il valore commerciale dei prodotti commercializzati da OP o a promuovere la concentrazione dell'offerta comprendono, in alcuni Stati membri (ad es. PT), il persistere di uno scarso potere contrattuale delle OP all'interno della catena distributiva, dovuto al loro numero limitato e alle loro piccole dimensioni, e in altri Stati membri (ad es. NL) il tasso di organizzazione già alto raggiunto dal settore.
- (4) I programmi operativi sembrano contribuire in misura scarsa o nulla ai seguenti obiettivi nella maggior parte degli Stati membri:
 - **ottimizzazione dei costi di produzione.** Dalle relazioni di valutazione emerge che probabilmente i motivi sono da ricercare in fattori esterni, quali l'aumento dei prezzi dei fattori di produzione (ad es. BE-VL, FR) o la difficoltà di stimare e segnalare variazioni nei costi, dovuta tra l'altro alla mancata conoscenza della situazione iniziale, più che nel fatto di non rappresentare un aspetto fondamentale per le OP e/o i loro soci.
 - **Stabilizzazione dei prezzi alla produzione.** Alcune relazioni (ad es. ES, FR, IT) indicano che le cause principali sono la scarsa efficacia di certi strumenti di gestione e prevenzione delle crisi e/o l'uso di tali strumenti da parte di un numero troppo limitato di OP.
 - **Miglioramento dell'attrattiva delle OP.** Le relazioni indicano motivi diversi per la crescita limitata o addirittura il calo delle adesioni, quali il livello di organizzazione molto elevato già raggiunto nel settore (ad es. BE-VL), i requisiti molto rigidi per l'adesione a una OP (ad es. NL) e anche la scarsa chiarezza di talune norme contenute nella legislazione dell'UE (ad es. UK).
 - **Contributo scarso o nullo alla realizzazione di alcuni obiettivi ambientali,** come conservazione del paesaggio, mitigazione del cambiamento climatico, preservazione della qualità dell'aria e riduzione della produzione di rifiuti. Mentre in alcuni casi questo dipende dall'adozione scarsa o inesistente di azioni specifiche da parte delle OP o dei loro aderenti (ad es. DK), in altri casi dipende dal fatto che alcuni di questi obiettivi non erano tra le priorità delle discipline nazionali per le azioni ambientali (ad es. CY, CZ, PT). Inoltre, per certi Stati membri (ad es. BE, ES, FR, NL), la relazione sull'attività di valutazione relativa al 2012 indica che non esistono prove evidenti del fatto che i programmi operativi stiano contribuendo a tali obiettivi ambientali.

operativi approvati nell'ambito del nuovo regime (ad es. la presenza di una sola OP con un programma operativo in Bulgaria e Romania) e della scarsità di dati affidabili sugli effetti dei programmi.

7.2. Carenze nella gestione delle strategie nazionali

7.2.1. Carenze nella definizione delle strategie nazionali

Le relazioni rilevano due importanti punti deboli nelle strategie nazionali di alcuni Stati membri:

- tendenza ad adottare **una gamma troppo ampia di obiettivi**, invece di concentrarsi su alcune priorità. Questo ha portato a selezionare come ammissibili al sostegno un gran numero di misure e di azioni. Uno dei motivi di questa situazione è il fatto che le parti interessate non sono state coinvolte in misura sufficiente nella definizione della strategia nazionale. Di conseguenza, le OP hanno attuato con efficacia solo un numero limitato di misure e di azioni, contribuendo solo a determinati obiettivi o, viceversa, il sostegno pubblico è stato distribuito su molte azioni con obiettivi diversi, che hanno reso difficile coglierne risultati ed effetti;
- **mancanza di precisi traguardi predefiniti** per i diversi obiettivi. Si è trattato di una delle maggiori difficoltà dell'attività di valutazione del 2012, a causa dell'assenza di riferimenti a fronte dei quali valutare in modo non arbitrario i risultati delle misure finanziate.

7.2.2. Carenze nell'attività di monitoraggio e valutazione delle strategie nazionali

Dalle relazioni di numerosi Stati membri emerge inoltre che la presenza di un gran numero di registrazioni sbagliate degli indicatori di rendimento nelle relazioni annuali delle organizzazioni di produttori ha creato notevoli difficoltà nell'attività di valutazione del 2012. Oltre ad ostacolare determinate analisi, questo fatto ha anche rischiato di compromettere la validità delle conclusioni tratte dalla valutazione.

Questo sembra dipendere da due importanti carenze concernenti i sistemi di monitoraggio e valutazione delle strategie nazionali istituiti dagli Stati membri interessati: (a) **mancanza di misure preventive** per aiutare le OP a comprendere, calcolare correttamente e utilizzare determinati indicatori di rendimento predefiniti e (b) **mancanza di controlli** da parte delle amministrazioni nazionali sui dati registrati dalle OP nelle rispettive relazioni annuali, in particolare per quanto concerne gli indicatori di rendimento.

Se ne deduce che in alcuni Stati membri ci si è concentrati essenzialmente, o esclusivamente, sugli indicatori relativi all'esecuzione finanziaria (spesa), prestando un'attenzione scarsa o nulla agli indicatori che potrebbero servire a misurare i progressi nella realizzazione degli obiettivi stabiliti nella strategia nazionale.

8. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Nel periodo 2008-2010, a livello dell'UE si sono evidenziate tendenze positive per quanto concerne il tasso di organizzazione del settore ortofrutticolo, la percentuale di produttori ortofrutticoli aderenti a OP e il numero di OP aderenti ad associazioni di OP.

Le relazioni annuali e le relazioni di valutazione 2012 offrono un quadro più contrastante.

Una questione cruciale è la persistenza del basso livello di organizzazione, o addirittura la sua assenza, in alcuni Stati membri. Occorre un'attenta analisi nell'intento di individuare, se del caso, misure aggiuntive per incoraggiare un ulteriore aumento del livello di organizzazione dei produttori nell'intera UE, ma anche una riduzione dello squilibrio dell'organizzazione dei produttori ortofrutticoli nell'UE.

Il fatto che il livello di organizzazione sia basso o addirittura assente significa inoltre che la maggior parte dei produttori del settore ortofrutticolo non aderisce a organizzazioni di produttori e non beneficia pertanto direttamente di aiuti specifici dell'UE a favore del settore. Questa percentuale è più elevata in alcuni Stati membri meridionali e in altri che hanno aderito all'UE nel 2004 o in data successiva. Questi produttori, spesso i più piccoli, non possono nemmeno beneficiare dei servizi offerti dalle OP, hanno un potere contrattuale molto debole all'interno della catena distributiva e sono più esposti ai rischi connessi alla globalizzazione del mercato e al cambiamento climatico. L'incremento del tasso di organizzazione del settore ortofrutticolo resta fondamentale, soprattutto negli Stati membri dove è ancora molto basso. A questo proposito, occorre anche prendere in considerazione misure che stimolino forme di cooperazione per aiutare le OP e i produttori non organizzati ad affrontare meglio queste sfide.

I programmi operativi potrebbero contribuire maggiormente alla realizzazione di obiettivi fondamentali quali il miglioramento dell'attrattiva delle organizzazioni di produttori, l'incremento del valore commerciale dei prodotti, l'ottimizzazione dei costi di produzione e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione.

L'uso (molto limitato) di strumenti di prevenzione e gestione delle crisi ha messo in evidenza i limiti di taluni strumenti esistenti. Occorre prendere in considerazione il miglioramento degli strumenti di prevenzione e gestione delle crisi.

Nella maggior parte degli Stati membri, la spesa per misure "strategiche", quali la ricerca e la produzione sperimentale, resta trascurabile. Potrebbe quindi essere pertinente rafforzare l'applicazione delle risorse disponibili per certe misure prioritarie che hanno un impatto più incisivo su competitività, stabilità del reddito e domanda di mercato.

Anche la complessità delle norme e la mancanza di certezza del diritto sono state indicate tra i punti deboli del regime attuale. La semplificazione e la garanzia di un quadro giuridico devono essere prioritarie in una futura revisione, anche per ridurre gli oneri burocratici per gli agricoltori e le autorità di gestione.

Infine, l'introduzione di nuove misure per il settore potrebbe richiedere una redistribuzione di alcune risorse finanziarie senza aumentare gli importi complessivi disponibili per il settore al fine di garantire la neutralità di bilancio nell'ambito delle misure di mercato del primo pilastro.

Per affrontare le carenze sopra citate, occorre rivedere l'attuale regime UE applicabile al settore ortofrutticolo, onde garantire che il sostegno fornito alle organizzazioni di produttori sia più mirato alla realizzazione degli obiettivi generali della riforma del 2007³¹ e della PAC 2020 in tutti gli Stati membri.

La Commissione potrebbe basarsi sui risultati di questa relazione e sull'imminente dibattito per presentare in una fase successiva proposte legislative intese a rivedere il regime di aiuti dell'Unione applicabile al settore ortofrutticolo.

³¹ Cfr., a questo proposito, il considerando 2 del regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio (GU L 273 del 17.10.2007, pag. 1), le cui disposizioni sono state integrate nel regolamento (CE) n. 1234/2007.