



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.1.2007
SEC(2007) 75

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Verso una riforma delle organizzazioni comuni di mercato nei settori degli ortofrutticoli
freschi e trasformati**

Sintesi della valutazione di impatto

{COM(2007) 17 definitivo}
{SEC(2007) 74}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Verso una riforma delle organizzazioni comuni di mercato nei settori degli ortofrutticoli freschi e trasformati

1. FATTI E CIFRE: MOTIVAZIONI DELLA RIFORMA

1.1. Il settore e il suo ambiente

Dei 9,7 milioni di aziende agricole dell'Unione europea (UE) a 25, 1,4 milioni producono ortofrutticoli. Questo settore copre il 3% delle superfici coltivate e rappresenta il 17% del valore della produzione agricola dell'UE.

Il settore ortofrutticolo deve far fronte alla pressione delle catene di vendita al dettaglio, caratterizzate da un'elevata concentrazione, e all'aumento della concorrenza dei prodotti provenienti da paesi terzi.

A causa della deperibilità dei suoi prodotti e delle variazioni cui sono soggetti sia la produzione che il consumo in funzione delle condizioni climatiche, questo settore attraversa crisi frequenti.

L'impatto ambientale della produzione ortofrutticola è dovuto ai quantitativi di acqua, energia (serre), antiparassitari e fertilizzanti utilizzati e ai rifiuti prodotti.

Rispetto alla dose giornaliera raccomandata (400 g), il consumo di frutta e verdura nell'Unione europea è scarso, in particolare tra i bambini e gli adolescenti. Esiste quindi un margine di crescita del consumo.

1.2. Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) nel contesto dell'evoluzione della politica agricola comune (PAC)

Il settore ortofrutticolo riceve circa il 3,1% del bilancio della PAC (circa 1,5 miliardi di euro nel 2005).

Dal 1996 le organizzazioni di produttori (OP) sono il pilastro del sostegno offerto al settore, in quanto svolgono un ruolo centrale nella concentrazione dell'offerta finalizzata a riequilibrare la catena di approvvigionamento alimentare; nel 2004 esse hanno commercializzato quasi il 34% della produzione complessiva.

L'UE sostiene le OP attraverso programmi operativi (PO) finanziati per metà dall'OP e per l'altra metà dall'Unione (nel limite del 4,1% del valore della produzione commercializzata dall'OP). Tra le misure finanziate si annoverano il miglioramento della qualità, le attività di commercializzazione, le campagne promozionali e lo sviluppo della produzione biologica o integrata e rispettosa dell'ambiente.

Nell'ambito dell'OCM ortofrutticoli trasformati, gli aiuti per i pomodori, gli agrumi, le pere, le pesche destinati alla trasformazione, nonché per le uve, le prugne e i fichi secchi, che rientrano nella "scatola gialla" dell'OMC, sono concessi soltanto ai produttori aderenti alle OP.

La relazione speciale della Corte dei conti dal titolo “Coltivare il successo? L’efficacia del sostegno dell’Unione europea ai programmi operativi a favore dei produttori ortofrutticoli”¹ raccomanda di rendere più semplici ed efficaci i programmi operativi migliorando l’individuazione e la valutazione dei loro obiettivi e suggerisce di allineare la disciplina del regime di aiuto con quella dello sviluppo rurale.

La riforma del 2003, che ha introdotto il sostegno disaccoppiato agli agricoltori (regime di pagamento unico – RPU) ha escluso dal sistema le superfici coltivate a ortofrutticoli (e a patate diverse dalle patate da fecola), tranne per alcuni modelli di applicazione scelti da taluni Stati membri.

L’altra forma di sostegno disaccoppiato, il regime di pagamento unico per superficie (RPUS), che si applica in 8 nuovi Stati membri, prevede l’erogazione di pagamenti per tutte le superfici coltivate a ortofrutticoli.

L’attuale situazione varia quindi notevolmente da uno Stato membro all’altro.

2. OBIETTIVI DELLA RIFORMA

La riforma si prefigge i seguenti obiettivi:

- potenziare l’orientamento al mercato e la competitività del settore;
- ridurre le fluttuazioni del reddito dei produttori;
- contribuire a un migliore equilibrio della filiera ortofrutticola;
- prendere in debita considerazione la disomogeneità del settore;
- rafforzare la capacità dei produttori di far fronte alle crisi;
- ridurre la pressione sull’ambiente;
- promuovere un maggiore consumo di frutta e verdura;
- garantire coerenza con le regole dell’OMC e con le politiche di sviluppo e di prossimità;
- potenziare la trasparenza e il controllo della spesa pubblica;
- semplificare la gestione e migliorare i controlli.

3. SCENARI E OPZIONI DI RIFERIMENTO

L’obiettivo della riforma consiste nel semplificare e adeguare per quanto possibile l’organizzazione comune dei mercati ortofrutticoli alla PAC riformata. In particolare, la riforma proposta elimina ogni sostegno accoppiato alla produzione e include il settore ortofrutticolo nel RPU (compresa la condizionalità), rispetta gli impegni internazionali dell’UE e rafforza la prevedibilità del bilancio. Tutte le opzioni di riforma presentano i seguenti elementi:

¹ Relazione speciale n. 8/2006 della Corte dei conti europea, intitolata “Coltivare il successo? L’efficacia del sostegno dell’Unione europea ai programmi operativi a favore dei produttori ortofrutticoli”, adottata dalla Corte il 28 giugno 2006.

- libertà di coltivare derivante dal disaccoppiamento e dalla condizionalità che lo accompagna;
- assegnazione da parte degli Stati membri di diritti all'aiuto ai produttori di ortofrutticoli nell'ambito del RPU in base a criteri oggettivi e non discriminatori;
- abolizione degli aiuti alla trasformazione e trasferimento degli importi così risparmiati alle dotazioni finanziarie nazionali del RPU;
- misure intese a incoraggiare il consumo di frutta e verdura, in particolare da parte di bambini e adolescenti;
- abolizione dei ritiri dal mercato finanziati dall'UE e delle restituzioni all'esportazione.

Sono state valutate due opzioni di riforma basate su questo nucleo comune.

1. L'opzione del **trasferimento**, che comporta lo smantellamento quasi totale delle organizzazioni comuni di mercato e il trasferimento del contributo comunitario a favore delle OP al secondo pilastro e alle dotazioni finanziarie nazionali del RPU o, in alternativa, a dotazioni nazionali distinte. Come in altri settori, il sostegno all'ammodernamento e all'organizzazione del comparto verrebbe erogato nel quadro della politica di sviluppo rurale, mentre le OP provvederebbero soltanto ai ritiri.

2. L'opzione **OP+**, intesa a rendere le OP più efficienti ed attraenti, in sintonia con l'obiettivo della riforma di accrescere la competitività del settore. La disciplina normativa verrebbe semplificata e resa più flessibile, il suo campo di applicazione verrebbe esteso con l'aggiunta di nuove misure di gestione delle crisi, il tasso di finanziamento comunitario sarebbe maggiorato nei nuovi Stati membri e nelle regioni con scarsa concentrazione dell'offerta, verrebbe introdotto l'obbligo di destinare a interventi ambientali almeno il 20% dei fondi di esercizio, il controllo e l'efficienza delle OP verrebbero potenziati e gli Stati membri avrebbero la possibilità di elaborare strategie nazionali. Molte di queste innovazioni rispondono alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione speciale intitolata "Coltivare il successo? L'efficacia del sostegno dell'Unione europea ai programmi operativi a favore dei produttori ortofrutticoli".

Oltre a queste due opzioni, è stato esaminato anche uno scenario di *status quo*.

4. IMPATTO DELLA RIFORMA

La valutazione di impatto comprendeva un'ampia consultazione pubblica. La maggioranza delle organizzazioni che hanno risposto desiderano che continui il sostegno alle OP e auspicano una migliore promozione del consumo di frutta e verdura. Quanto al disaccoppiamento, le opinioni divergono secondo i prodotti. Alcuni rispondenti ritengono che sia la soluzione giusta ai problemi di gestione e alla disparità di trattamento che esistono attualmente.

L'impatto delle diverse opzioni di riforma ha potuto essere quantificato solo in misura limitata, a causa della grande disomogeneità del settore, dell'incompletezza o dell'incomparabilità dei dati disponibili e della mancanza di strumenti di modellizzazione atti a rappresentare i cambiamenti prospettati. In tali circostanze, l'analisi dell'impatto ha dovuto limitarsi essenzialmente al profilo qualitativo, in riferimento agli obiettivi politici ed economici della riforma.

Nell'opzione di **trasferimento** sono state riscontrate varie difficoltà: il problema di inserire nuove operazioni nell'attuale fase di programmazione dello sviluppo rurale, il cofinanziamento nazionale obbligatorio e il fatto che si verrebbe a perpetuare la distribuzione ineguale degli aiuti tra gli Stati membri, conseguenza delle attuali disparità nella concentrazione dell'offerta tramite le OP. Questa opzione è stata quindi scartata.

Si è scelta l'opzione **OP+**, giudicata idonea a realizzare gli obiettivi perseguiti. Gli impatti della riforma proposta sono analizzati di seguito.

4.1. **Impatto economico**

1. Superfici coltivate: le superfici coltivate a ortofrutticoli (e a patate da consumo) diventano ammissibili al regime di pagamento unico, come avviene nel RPUS, il che dovrebbe consentire ai nuovi produttori ortofrutticoli di sviluppare la loro attività.

Il disaccoppiamento degli aiuti a favore degli ortofrutticoli destinati alla trasformazione consentirà l'adeguamento della produzione alle realtà del mercato, rendendo possibile la riconversione ad altre colture. Anche i produttori non aderenti alle OP potranno sviluppare la loro produzione secondo tali criteri.

2. Fornitura di materie prime all'industria di trasformazione: per i pomodori, l'attuale regime di aiuto non garantisce un'offerta stabile. L'analisi condotta sulla base dei dati RICA non lascia prevedere un abbandono in massa del pomodoro da trasformazione da parte dei produttori per effetto del disaccoppiamento. Le valutazioni evidenziano inoltre che l'applicazione del disaccoppiamento ai pomodori da industria contribuirà a ristabilire la parità di condizioni tra i vari comparti ortofrutticoli. Per altri prodotti destinati alla trasformazione, il disaccoppiamento non sembra comportare un rischio di contrazione significativa dell'approvvigionamento dell'industria.

3. Prezzi alla produzione e reddito dei produttori: il potenziamento del ruolo delle OP dovrebbe favorire l'equilibrio tra i vari operatori del settore e una ripartizione più equa del valore aggiunto. L'impatto sugli sbocchi di mercato per i prodotti comunitari e sui prezzi ottenuti dai produttori dovrebbe risultare positivo, senza provocare aumenti dei prezzi al consumo.

A questo risultato dovrebbe contribuire anche la gestione decentrata delle crisi da parte delle organizzazioni di produttori, in particolare grazie alla possibilità di modulare gli interventi.

Tra gli altri elementi che avranno una funzione positiva, si possono citare il calo prevedibile del costo dei fattori di produzione e il generale aumento della produttività conseguente alla libertà di scelta accordata ai produttori.

Gli aiuti della scatola gialla non possono durare a lungo. Il disaccoppiamento contribuirà a stabilizzare i redditi dei produttori.

4. Competitività: l'aumento del tasso di finanziamento comunitario nei nuovi Stati membri e nelle regioni con scarsa concentrazione dell'offerta incoraggerà l'adesione alle OP, rendendole più attraenti per i produttori, e favorirà quindi una maggiore aggregazione dell'offerta, specialmente nel settore dei prodotti freschi. Di conseguenza, questi prodotti diventeranno più competitivi e ne risulterà rafforzata la posizione dei produttori di fronte alle grandi catene di distribuzione e ai discount.

Una volta aboliti i controlli legati al pagamento degli aiuti alla trasformazione, diminuiranno le spese di gestione, a vantaggio della competitività.

L'abolizione delle restituzioni all'esportazione non dovrebbe avere un'incidenza significativa sulle esportazioni dell'UE.

5. Consumo: la proposta di aumentare il contributo finanziario dell'UE alle azioni di promozione miranti ad incrementare il consumo di frutta e verdura da parte dei bambini e degli adolescenti dovrebbe favorire un'alimentazione più sana ed equilibrata.

Lo sviluppo delle organizzazioni di produttori dovrebbe portare ad un miglioramento della qualità dei prodotti.

6. Prevedibilità del bilancio: lo storno degli stanziamenti per gli ortofrutticoli trasformati alle dotazioni del regime di pagamento unico pone fine all'incertezza di bilancio del sostegno comunitario al settore ortofrutticolo per almeno la metà della spesa globale. L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che le spese delle OP aumentano mediamente di 50 milioni di euro all'anno. Le riforme del 2000 e del 2003, contribuendo a migliorare l'immagine delle OP, hanno dato ulteriore impulso a questa tendenza. La presente riforma si prefigge, tra i suoi obiettivi, di rendere le OP ancora più attraenti. Poiché lo sviluppo delle nuove OP è graduale, non c'è da aspettarsi un'esplosione spettacolare delle spese, ma piuttosto una continuità della tendenza attuale. Naturalmente, il proposto potenziamento delle OP richiederà finanziamenti supplementari rispetto a un'ipotesi di *status quo*. L'aumento resterà comunque limitato, dal momento che i criteri fondamentali non cambiano (tasso di finanziamento comunitario dei programmi operativi delle OP non superiore al 50% o al 60%, secondo le particolari condizioni, nel limite del 4,1% del valore della produzione commercializzata). L'ipotesi formulata indica che l'incidenza sul bilancio sarà per lo più neutra grazie all'abolizione delle restituzioni all'esportazione e dei ritiri dal mercato.

4.2. Impatto regionale

L'impatto del disaccoppiamento varia notevolmente non solo in funzione dei prodotti e dei produttori, ma anche da una regione all'altra. In una stessa regione, i prezzi pagati dall'industria ai produttori possono essere differenti. È pertanto difficile trarre conclusioni definitive. Va ricordato che la maggior parte delle regioni in cui è localizzata l'industria di trasformazione sono regioni "di convergenza".

A prescindere dall'impatto delle modifiche legislative proposte, la struttura produttiva ha già subito le conseguenze della crescente concentrazione di grossisti e dettaglianti, del ristagno del consumo, dell'incremento delle importazioni, delle difficoltà incontrate sui mercati di esportazione, della posizione rafforzata di taluni produttori sul mercato.

Accentuando la concentrazione dell'offerta nei nuovi Stati membri e in alcune altre regioni, si dovrebbe poter salvaguardare la produzione ortofrutticola in quelle regioni, rendendola più sostenibile.

4.3. Impatto sociale

Il disaccoppiamento garantirà parzialmente il reddito dei produttori ortofrutticoli beneficiari del RPU, contribuendo in tal modo alla stabilità sociale nelle regioni interessate e salvaguardando le attività a monte e a valle, con ricadute positive sull'occupazione.

Gli aiuti disaccoppiati ai produttori ortofrutticoli si tradurranno in una produzione meno intensiva e più sostenibile, reattiva ai segnali del mercato, soprattutto nel settore dei prodotti destinati alla trasformazione. In generale risulta difficile valutare l'effetto netto sull'occupazione, anche se si ritiene che la riforma, rendendo il settore più competitivo, influirà positivamente anche sul livello occupazionale.

Il mantenimento del finanziamento comunitario al 100% per i ritiri di ortofrutta dal mercato a fini di distribuzione gratuita alle persone indigenti nell'UE è un'iniziativa a forte valenza sociale.

4.4. Impatto ambientale

L'applicazione obbligatoria della condizionalità da parte di tutti i produttori ortofrutticoli che beneficiano del regime di pagamento unico, la proposta assegnazione di un minimo del 20% di spesa ad interventi ambientali previsti dai programmi operativi e la maggiorazione al 60% del tasso di cofinanziamento comunitario dei fondi di esercizio per la produzione biologica praticata nell'ambito dei programmi operativi avranno conseguenze positive sull'ambiente.

La proposta che gli Stati membri elaborino una strategia nazionale per i programmi operativi, incentrata su una migliore programmazione delle spese al fine di rendere più efficiente il regime, avrà ricadute positive sotto il profilo delle misure ambientali che verranno inserite in questa strategia nazionale.

Lo sviluppo delle organizzazioni di produttori e il miglioramento della situazione finanziaria dei produttori stessi dovrebbero favorire un maggiore sforzo di investimento a beneficio dell'ambiente e della qualità.

In generale si prevede che il settore ortofrutticolo contribuirà maggiormente alla salvaguardia e alla tutela dell'ambiente e che si potranno misurare e valutare meglio gli effetti degli interventi realizzati.

4.5. Semplificazione

L'abolizione degli aiuti alla trasformazione e delle restituzioni all'esportazione darà luogo ad una semplificazione amministrativa.

Nell'intento di migliorare l'immagine delle organizzazioni di produttori, si propone di semplificare e rendere più flessibile il loro funzionamento.

L'elaborazione di strategie nazionali dovrebbe rappresentare un'effettiva semplificazione per i produttori organizzati.

La Commissione è fermamente intenzionata a semplificare le norme di commercializzazione. È tuttavia opportuno mantenere norme comuni per assicurare il funzionamento scorrevole del mercato interno e il rispetto degli impegni internazionali dell'UE. La Commissione sta esaminando il modo migliore di procedere tenendo conto di tutti questi fattori.

La semplificazione consente di agire con maggiore facilità e agevola gli opportuni controlli.

5. SINTESI DEI VANTAGGI E DEGLI INCONVENIENTI

L'opzione scelta coniuga semplificazione e miglorie, in modo da favorire un maggiore orientamento del settore al mercato. Ne conseguirà un maggiore equilibrio delle forze di mercato, dei prezzi e, in ultima analisi, dei redditi dei produttori. Introducendo nuovi strumenti di gestione delle crisi, la riforma proposta contribuirà a ridurre le fluttuazioni del reddito dei produttori. Si persegue anche una maggiore compatibilità con gli obblighi dell'OMC e con gli impegni internazionali dell'UE. I produttori ortofrutticoli che desiderano ricevere aiuti dall'Unione europea saranno tenuti a preservare l'ambiente, rispettando la condizionalità e destinando almeno il 20% della spesa ad interventi ambientali previsti dai programmi operativi. Verrà posto l'accento sulla promozione del consumo di frutta e verdura da parte delle giovani generazioni. La riforma favorisce in una certa misura la prevedibilità del bilancio grazie al disaccoppiamento degli aiuti agli ortofrutticoli trasformati e all'incorporazione dei relativi stanziamenti nelle dotazioni del regime di pagamento unico. Infine, durante l'intero iter progettuale si è cercato di rendere il testo legislativo più semplice e chiaro, nella consapevolezza che una normativa più leggibile e concisa è anche più facile da applicare.

L'unico inconveniente ravvisato nella proposta di riforma dall'industria di trasformazione risiede nell'eventualità di un'offerta insufficiente di materie prime per effetto del disaccoppiamento degli aiuti. Questo rischio non è confermato dalle valutazioni e dalle analisi effettuate.

6. RIESAME E VALUTAZIONE

La valutazione delle organizzazioni di produttori, programmata per il 2009 nel quadro delle valutazioni periodiche della PAC, offrirà l'occasione per riesaminare lo specifico regime di aiuto a favore della concentrazione dell'offerta sul mercato ortofrutticolo. Entro il 31 dicembre 2013 la Commissione presenterà inoltre al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione sull'applicazione della normativa riguardante le organizzazioni di produttori, i fondi di esercizio e i programmi operativi.

7. CONCLUSIONE

Dall'analisi dell'impatto emerge che l'opzione "OP+" presenta il maggior numero di vantaggi. Essa prevede:

- l'inserimento dei produttori di ortofrutticoli (e di patate da consumo) e delle relative superfici nel regime di pagamento unico;
- il mantenimento delle OP, rendendole più attraenti.

I principali obiettivi perseguiti, cioè:

- rafforzamento della competitività,
- concentrazione dell'offerta,
- stabilità del reddito dei produttori,
- gestione delle crisi,
- crescita del consumo,
- tutela ambientale,
- coerenza con le regole dell'OMC,
- prevedibilità del bilancio e
- semplificazione

dovrebbero essere realizzati.