



PARLAMENTO EUROPEO

2014 - 2019

Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

2014/2147(INI)

29.1.2015

PROGETTO DI RELAZIONE

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
(2014/2147(INI))

Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

Relatore: Nuno Melo

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE	8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

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 (2014/2147(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la relazione della Commissione 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 (COM(2014)0112),
 - viste le conclusioni del Consiglio del 16 giugno 2014 sulla summenzionata relazione della Commissione,
 - visto il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli¹,
 - vista la sua risoluzione dell'11 marzo 2014 sul futuro del settore orticolo in Europa – strategie per la crescita²,
 - visto lo studio intitolato "The EU fruit and vegetables sector: Overview and post 2013 CAP perspective" ("Il settore ortofrutticolo dell'UE: descrizione e prospettiva PAC dopo il 2013"), elaborato sotto gli auspici del Parlamento europeo nel 2011,
 - visti i due studi intitolati "Towards new rules for the EU's fruit and vegetables sector" ("Verso nuove regole per il settore ortofrutticolo dell'UE"), effettuati rispettivamente dall' *Assemblée des Régions Européennes Légumières et Horticoles (AREFLH)* e dall'Università di Wageningen, per il seminario del Parlamento europeo tenutosi il 22 gennaio 2015,
 - vista la comunicazione della Commissione "Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese" (COM(2014)0472),
 - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e il parere della commissione per il controllo dei bilanci (A8-0000/2015),
- A. considerando che fin dagli anni Novanta la politica dell'Unione per il settore ortofrutticolo è stata incentrata sul rafforzamento del ruolo delle organizzazioni di produttori (OP);
- B. considerando che il sostegno dell'Unione alle OP è volto a rafforzare la competitività del settore e a migliorare la posizione contrattuale degli agricoltori, integrando al

¹ GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671.

² GU C non ancora pubblicata.

contempo anche la dimensione ambientale nella produzione e commercializzazione di frutta e verdura;

- C. considerando che, stando a uno studio del 2011 sul regime frutta e verdura (F&V) realizzato per il Parlamento europeo, le OP dovrebbero essere incoraggiate poiché "azioni collettive a livello dei produttori e un coordinamento efficace all'interno della catena sembrano essere condizioni preliminari per qualsiasi strategia di successo nel far fronte al calo dei prezzi alla produzione";
- D. considerando che il sostegno finanziario nell'ambito della politica agricola comune (PAC) per i produttori ortofrutticoli è gestito principalmente attraverso fondi di esercizio che sono amministrati dalle OP e che, come regola generale, contribuiscono al 50% del finanziamento;
- E. considerando che la quota del valore totale della produzione di F&V commercializzata dalle OP dell'Unione ha registrato un progressivo incremento, dal 31% del 2004 al 47% nel 2012, a prova del fatto che le OP hanno rafforzato il loro ruolo;
- F. considerando che, per l'Unione nel suo insieme, questi sono valori medi che riflettono situazioni molto divergenti fra gli Stati membri, che sono attribuibili a fattori storici e che riflettono punti di partenza diversi nello sforzo per creare OP;
- G. considerando che il tasso di organizzazione fra produttori rimane mediamente basso;
- H. considerando che fra il 2003 e il 2010 la superficie agricola totale dell'UE destinata alla coltivazione di F&V è scesa del 6%, indicando che gli agricoltori sono passati ad altre colture; considerando che, stando allo studio dell'AREFLH del 2015, il calo è stato maggiore nell'Europa meridionale, rispetto all'Europa settentrionale;
- I. considerando che il volume della produzione di F&V è anch'esso diminuito negli ultimi anni, mentre il suo valore tende a rimanere stabile in termini reali e ha raggiunto i 48.250 milioni di euro nel 2012;
- J. considerando che i dati di Freshfel Europe indicano che nel 2012 il consumo di frutta e verdura fresca nell'UE a 28 era pari a 387 grammi al giorno pro capite, con un decremento dell'8,7% rispetto alla media del periodo 2007-2011; considerando che tale calo sembra riflettere tendenze a lungo termine verso un aumento del consumo di alimenti trasformati, ma anche l'impatto della crisi economica;
- K. considerando che l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) raccomanda un consumo giornaliero minimo di 400 grammi di F&V per la prevenzione di malattie croniche, come le malattie cardiache, il cancro, il diabete e l'obesità;
- L. considerando che nel 2012 l'Unione europea ha avuto un deficit commerciale di F&V, in gran parte dovuto al fatto che importa molta più frutta di quanta non ne esporti;
- M. considerando che lo studio del 2015 dell'AREFLH sottolinea che il mercato dell'UE è relativamente aperto alle importazioni, mentre le esportazioni europee devono affrontare barriere tariffarie e non tariffarie notevoli; considerando che, nonostante le importazioni

dai paesi terzi esercitino una concorrenza diretta nei confronti dei prodotti simili europei, nella loro coltivazione non sono applicati gli stessi standard ambientali e del lavoro;

- N. considerando che nel settore F&V le crisi di mercato sono frequenti dato che anche le eccedenze di produzione di dimensioni modeste possono causare notevoli cali dei prezzi alla produzione; considerando che i prodotti ortofrutticoli sono in gran parte deperibili e devono pertanto essere venduti rapidamente e che gli agricoltori di questo settore si trovano di conseguenza in una posizione negoziale strutturalmente debole, nei confronti dei principali dettaglianti;
- O. considerando che la crisi causata dall'embargo russo ha avuto notevoli ripercussioni negative sul settore F&V; considerando la necessità di sottolineare l'importanza di OP forti per affrontare insieme situazioni inaspettate e avverse;
- P. considerando che la relazione della Commissione riconosce che gli strumenti di prevenzione delle crisi del regime F&V sono stati poco utilizzati successivamente alla riforma del 2007;
- Q. considerando che la relazione della Commissione individua come punti deboli del regime attuale F&V la complessità delle norme e la mancanza di certezza giuridica; considerando che il commissario Hogan si è impegnato a semplificare il regime nel corso del primo anno del suo mandato;
- R. considerando che lo studio dell'Università Wageningen conclude che le interpretazioni divergenti dei provvedimenti di attuazione dell'UE hanno creato incertezza giuridica per le amministrazioni nazionali e le OP, con un conseguente aumento degli oneri amministrativi e il timore di assumere rischi, disincentivando la creazione di OP;
- S. considerando che le OP incontrano spesso difficoltà a trovare e a formare manager dotati delle competenze necessarie per svolgere attività commerciali nel contesto competitivo del settore agroalimentare; considerando che la relazione della Commissione afferma che i costi sostenuti dalle OP per azioni di formazione e servizi di consulenza sono stati poco elevati;
- T. considerando che la popolazione agricola dell'UE a 28 sta invecchiando rapidamente e che, in media, c'è solo un agricoltore sotto i 35 anni per ogni nove agricoltori di età superiore ai 55 anni;
- 1. accoglie con favore la relazione della Commissione, che fornisce un quadro equilibrato dell'evoluzione del regime F&V successivamente alla riforma del 2007, individua le aree in cui sono stati compiuti progressi, ma fa riferimento anche ai problemi che persistono;
- 2. invita la Commissione a intensificare gli sforzi per combattere le pratiche commerciali sleali nella catena di approvvigionamento alimentare, che si ripercuotono sul rendimento dei produttori, diminuiscono i redditi e minacciano l'efficienza e la sostenibilità del settore;

3. osserva che molti Stati membri hanno introdotto misure per lottare contro le pratiche commerciali sleali e chiede una risposta europea coordinata per rafforzare il funzionamento del mercato interno dei prodotti agricoli;
4. rileva che il livello di organizzazione del settore, misurato dalla quota del valore totale della produzione di F&V commercializzata dalle OP, è negli ultimi anni in costante aumento nell'insieme dell'Unione europea;
5. sottolinea che, nonostante tale aumento, il livello di organizzazione fra i produttori rimane in media basso e che per il futuro regime F&V è estremamente importante affrontare questo problema;
6. sottolinea, in tale contesto, che è importante aumentare il livello generale del sostegno alle OP e fornire incentivi più efficaci sia per la fusione di OP esistenti che per crearne di nuove;
7. esorta la Commissione, nella sua prossima revisione dell'attuazione della normativa e come parte della sua agenda di "semplificazione", ad aumentare la certezza giuridica per le amministrazioni nazionali e le OP e a ridurre l'onere amministrativo imposto loro; sottolinea che la revisione non dovrebbe modificare l'architettura di base del regime F&V;
8. ritiene che ridurre la complessità, anche nelle norme per la creazione di nuove OP, dovrebbe essere il primo passo per renderle più attrattive per gli agricoltori; chiede alla Commissione di individuare misure aggiuntive per aumentare l'attrattiva delle OP;
9. esorta la Commissione a sviluppare le azioni esistenti o a metterne a punto di nuove, comprese misure di formazione, che possano migliorare la gestione delle OP e la loro posizione concorrenziale nella filiera alimentare;
10. ritiene che le associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) potrebbero svolgere un ruolo importante per aumentare il potere contrattuale degli agricoltori e sollecita la Commissione a rafforzare gli incentivi per la costituzione di AOP e a prevedere un ruolo più importante per loro nel futuro;
11. è fermamente convinto che i metodi di produzione dei paesi terzi per le esportazioni verso l'UE devono fornire ai consumatori europei le stesse garanzie in termini di salute, sicurezza alimentare, benessere animale, sviluppo sostenibile e norme sociali minime, che sono richieste ai produttori dell'UE;
12. esorta la Commissione a individuare le ragioni dello scarso utilizzo degli strumenti di prevenzione e di gestione delle crisi (CPM) e a esaminare come la situazione possa essere migliorata, tenendo conto di esempi di buone pratiche fra OP esistenti;
13. chiede alla Commissione di prendere in considerazione la possibilità di rendere i contributi ai fondi comuni idonei quali strumenti CPM, onde fornire una migliore protezione agli agricoltori in caso di crisi del mercato, causa di cadute sostanziali del reddito;

14. sottolinea che, grazie ai loro programmi operativi, le OP possono dare un contributo importante al raggiungimento degli obiettivi ambientali e al miglioramento delle norme di sicurezza alimentare; chiede alla Commissione di esaminare in che modo questi effetti possano essere massimizzati, ad esempio, attraverso il rafforzamento della gestione integrata degli organismi nocivi;
15. ritiene che incoraggiare sane abitudini alimentari vada di pari passo con una maggiore comprensione dell'agricoltura e di come si produce il cibo e, in tale contesto, sostiene l'obiettivo di rafforzare la dimensione educativa dei programmi frutta e latte nelle scuole;
16. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

1. L'evoluzione del regime applicabile agli ortofrutticoli e la riforma del 2007

Negli ultimi vent'anni la politica agricola comune (PAC) ha ridotto la regolamentazione dei mercati agricoli, permettendo alle forze di mercato di orientare la produzione. Tale approccio generale è stato messo in pratica, in particolare, per il regime applicabile agli ortofrutticoli, con l'abbandono di strumenti quali le restituzioni all'esportazione o la fissazione di prezzi minimi per determinati prodotti, che le imprese di trasformazione erano tenute a pagare agli agricoltori.

Accanto a tale processo di liberalizzazione, l'Unione ha attuato una politica volta a rafforzare le organizzazioni di produttori (OP), con l'obiettivo di consentire agli agricoltori di agire a difesa dei propri interessi, ad esempio vendendo collettivamente i loro prodotti o apportando un valore aggiunto mediante la trasformazione in azienda.

La PAC fornisce quindi un sostegno finanziario alle OP, che queste utilizzano per l'attuazione dei "programmi operativi". Le organizzazioni di produttori utilizzano tali programmi per perseguire diversi obiettivi, a seconda della propria situazione specifica, ad esempio investendo in campagne di marketing o in attività formative. Gli obiettivi dei programmi operativi sono stabiliti in termini generali nel regolamento OCM unica (regolamento n. 1308/2013).

La riforma del 2007 del regime "ortofrutticoli" ha confermato e ampliato la politica di rafforzamento del ruolo delle OP e delle AOP (le associazioni delle organizzazioni di produttori). Negli ultimi anni, l'UE ha aumentato il volume dei finanziamenti per i programmi operativi. Secondo il regolamento OCM unica, la regola generale è che l'UE e le organizzazioni di produttori forniscano rispettivamente il 50% dei finanziamenti per i fondi d'esercizio, come partner alla pari. Tuttavia, l'assistenza finanziaria dell'Unione è limitata in genere al 4,1% del valore della produzione commercializzata dalla OP in questione.

Il regime applicabile agli ortofrutticoli, inoltre, prevede obblighi in materia ambientale. Il regolamento (UE) n.1308/2013 stabilisce che almeno il 10 % della spesa prevista dai programmi operativi deve riguardare azioni ambientali e prevede inoltre procedure per monitorare l'attuazione delle politiche, imponendo agli Stati membri l'obbligo di stabilire una "strategia nazionale applicabile ai programmi operativi" che includa una "disciplina nazionale per le azioni ambientali".

È importante ricordare che gli aiuti PAC a questo settore, per quanto importanti, rimangono modesti, giacché costituiscono circa l'1,5% del valore totale della produzione UE (dati della Commissione per il 2012). Tale percentuale fa riferimento ai finanziamenti messi direttamente a disposizione delle OP.

2. La relazione della Commissione di marzo 2014 sul settore ortofrutticolo successivamente alla riforma del 2007 [COM(2014)112]

L'articolo 184 del regolamento n. 1234/2007 prevede che la Commissione elabori una relazione sull'applicazione delle nuove disposizioni nel settore ortofrutticolo, derivanti dalla riforma del 2007, segnatamente per quanto concerne le OP, i fondi d'esercizio e i programmi operativi. La relazione è stata pubblicata nel marzo 2014.

Il relatore ritiene che la relazione, per lo più fattuale, fornisca un quadro equilibrato della situazione nel settore ortofrutticolo, individuando le aree in cui sono stati compiuti progressi ma anche segnalando alcuni problemi che persistono. I dati riportati si riferiscono prevalentemente al 2010 e hanno quindi un'utilità limitata per analizzare gli effetti della riforma del 2007, attuata soltanto dal 2008-9. Pertanto, la relazione non pretende di effettuare una valutazione della riforma o di sviluppare idee per il futuro. Contiene, tuttavia, alcuni risultati che è opportuno segnalare:

- fra il 2004 e il 2010 la superficie agricola coltivata a prodotti ortofrutticoli è diminuita del 6% nell'UE;
- nel 2010 la percentuale del valore complessivo dei prodotti ortofrutticoli commercializzati da OP, nota come il "tasso di organizzazione", è salita al 43% nell'UE-28 (dal 31% registrato nel 2004); persistono notevolissime disparità fra i tassi di organizzazione dei diversi Stati membri;
- l'assistenza finanziaria totale dell'UE al settore è aumentata da circa 380 milioni di euro all'anno nel 2004 a 671 milioni di euro nel 2010 (a prezzi correnti non adeguati all'inflazione);
- il ricorso a strumenti di prevenzione e gestione delle crisi è stato scarso;
- ancora inferiore è stata la spesa per i servizi di formazione e consulenza o per la ricerca e la produzione sperimentale;
- in alcuni Stati membri i programmi operativi hanno contribuito in misura scarsa a incrementare il valore commerciale dei prodotti, a causa dello scarso potere contrattuale delle OP nella catena distributiva;
- le norme in vigore hanno contribuito in misura scarsa alla realizzazione di alcuni obiettivi ambientali, come la conservazione del paesaggio, la mitigazione dei cambiamenti climatici, la preservazione della qualità dell'aria e la riduzione della produzione di rifiuti.

A completamento di questo quadro, il relatore desidera osservare quanto segue:

- il lungo declino del consumo di prodotti ortofrutticoli nell'UE non si è arrestato negli ultimi anni, con un'intensificazione probabilmente dovuta alla crisi economica (i dati sono riportati nel progetto di relazione);
- l'UE ha un deficit commerciale nel settore ortofrutticolo, in particolare per quanto concerne la frutta, e ha iniziato ad aprire il proprio mercato negli ultimi anni.

3. Posizione del relatore

Il relatore ritiene che l'aumento del tasso di organizzazione registrato negli ultimi anni in quasi tutti gli Stati membri indichi che la politica dell'Unione a favore della creazione e dello sviluppo di OP ha ottenuto dei risultati. Le forti disparità tra i tassi di organizzazione dei vari Stati membri riflettono i diversi punti di partenza nell'impegno per la creazione di OP e non

possono quindi essere attribuiti a mancanze della politica stessa.

Il relatore ritiene altresì che l'incremento del tasso di organizzazione in tutta l'Unione debba rimanere una priorità per il regime "ortofrutticoli". Pertanto, è necessario **rafforzare gli incentivi volti a incoraggiare la creazione di OP e AOP e le fusioni tra le stesse**. È importante trovare il modo di migliorare l'attrattiva dell'appartenenza a una OP.

La relazione della Commissione e uno studio dell'Università di Wageningen presentato al Parlamento europeo nel gennaio 2015 segnalano l'eccessiva complessità e la mancanza di certezza del diritto che caratterizzano l'attuale regime applicabile agli ortofrutticoli. La mancanza di certezza del diritto costituisce un ostacolo significativo per l'aumento del tasso di organizzazione, poiché agli agricoltori che formano un'OP, qualora il riconoscimento della stessa fosse in seguito annullato o contestato, potrebbe in teoria essere chiesto di restituire i finanziamenti UE di tasca propria.

Il relatore ritiene pertanto che ridurre la complessità e l'incertezza debba essere il primo passo per incrementare l'attrattiva delle OP. Accoglie quindi positivamente l'impegno del commissario Hogan per la semplificazione del regime applicabile agli ortofrutticoli.

Secondo il progetto di relazione, è importante concentrarsi maggiormente sul **miglioramento della gestione delle OP**. Dai contatti diretti con le organizzazioni di produttori, il relatore ha potuto rilevare, in molte, la mancanza di manager qualificati, con le competenze e le conoscenze necessarie per operare in un settore agroalimentare competitivo e internazionale. Ritene, pertanto, che sia necessario rendere disponibili ulteriori finanziamenti UE per il miglioramento del "capitale umano" delle OP. Resta inteso che spetta alle OP stesse decidere delle proprie priorità ed esigenze.

Sembra esservi consenso quanto all'insufficiente ricorso agli strumenti di prevenzione e gestione delle crisi. Si tratta di una situazione preoccupante, dal momento che le crisi di mercato sono una costante nella produzione ortofrutticola, dove anche leggeri aumenti della produzione - dovuti, ad esempio, a condizioni metereologiche favorevoli - possono causare notevoli cali dei prezzi. I prodotti ortofrutticoli sono in gran parte deperibili e, di conseguenza, quando le condizioni di mercato sono sfavorevoli, gli agricoltori si trovano in una posizione negoziale particolarmente vulnerabile nei confronti dei commercianti all'ingrosso o al dettaglio. Visto il carattere ricorrente di tali crisi, il progetto di relazione chiede alla Commissione di considerare la possibilità di rendere i contributi ai fondi di mutualizzazione ammissibili come strumenti di prevenzione e gestione delle crisi, per aiutare gli agricoltori a tutelarsi da sostanziali cali di reddito. Le crisi possono essere scatenate non solo dalle condizioni di mercato, ma anche, sebbene forse meno frequentemente, da problemi sanitari (come nel caso del batterio E. coli nel 2011) o da tensioni politiche (l'attuale embargo russo).

Il relatore esorta la Commissione ad adoperarsi maggiormente per tutelare gli agricoltori nei confronti delle pratiche commerciali sleali della grande distribuzione. Investire risorse per rafforzare e creare OP - un procedimento lento e difficile - sembra perdere il suo senso se poi, nella filiera alimentare, il potere negoziale rimane fortemente concentrato nelle mani dei rivenditori. Inoltre, poiché numerosi Stati membri stanno adottando misure nazionali volte ad affrontare questi problemi, è necessario un certo coordinamento a livello dell'Unione per

garantire che il mercato interno funzioni correttamente. In ogni caso, il Parlamento affronterà la questione in modo più esaustivo in una relazione che sarà elaborata dalla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) nelle prossime settimane.