



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

sulle **organizzazioni di produttori nel settore
ortofrutticolo**

Contenuto

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	2
II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI	3
Raccomandazione 1 - Facilitare il confronto dell'attuazione della politica d'intervento tra Stati membri	3
Raccomandazione 2 - Migliorare l'attrattiva delle organizzazioni di produttori.....	4
Raccomandazione 3 - Semplificare i tassi di cofinanziamento	4
III. RISPOSTE ALLE OSSERVAZIONI.....	5
1. Adesione alle organizzazioni di produttori in tutta l'UE (paragrafi 4, 9, 15 e 58-61)	5
2. Tasso organizzativo obiettivo (paragrafi 20, 21 e 71-78).....	6
3. Canali di comunicazione (paragrafi 19 e 68-70).....	6

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 265 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea. Tali risposte saranno pubblicate dalla Corte dei conti europea unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie con favore l'attenzione che la relazione speciale della Corte dei conti europea ("Corte") rivolge alle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo. La relazione della Corte fornisce un'analisi approfondita dell'attuale attuazione della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri.

L'introduzione, a partire dal 1996, del sostegno erogato attraverso i programmi operativi alle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo ha segnato una svolta fondamentale verso: 1) il rafforzamento della posizione dei produttori, una maggiore concentrazione dell'offerta e un riequilibrio del potere contrattuale nella filiera alimentare, mediante l'attribuzione del potere negoziale a livello delle organizzazioni di produttori; e 2) l'integrazione delle questioni ambientali e connesse al clima nella produzione e nella commercializzazione.

Il regime di sostegno per i prodotti ortofrutticoli è uno strumento di aiuto orientato al mercato, concepito per garantire il corretto funzionamento dei mercati di tali prodotti e per intervenire efficacemente qualora sia necessario riequilibrare il mercato. Il contributo dell'UE si basa sul valore dei prodotti commercializzati dalle organizzazioni di produttori. Non è previsto alcun finanziamento da parte degli Stati membri.

Il sostegno alle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo riconosciute nell'ambito dei piani strategici fornisce, tra gli altri benefici, uno strumento per migliorare la cooperazione, l'organizzazione, la concentrazione dell'offerta e il potere contrattuale degli agricoltori. Tale sostegno è integrato dal quadro dell'organizzazione comune di mercato (OCM) sulle organizzazioni di produttori e dalle eccezioni alle norme in materia di concorrenza di cui beneficiano tali organizzazioni. Affinché un maggior numero di produttori ortofrutticoli possa beneficiare del sostegno, è essenziale mantenere tale regime o addirittura estenderlo ai produttori che operano in Stati membri in cui il sostegno non è ancora pienamente operativo e in cui il tasso organizzativo dei produttori è inferiore alla media UE del 46,16 % (dato del 2024).

Gli Stati membri hanno attualmente previsto interventi nel settore ortofrutticolo per un importo totale previsto di 5,7 miliardi di EUR nel periodo 2023-2027, che costituisce il 2,8 % della dotazione totale del FEAGA.

A dimostrazione dell'importanza e del valore economico della politica di sostegno ai prodotti ortofrutticoli, nel 2024 il valore della produzione commercializzata delle organizzazioni di produttori è stato stimato a 36,08 miliardi di EUR, registrando un aumento del 3,43 % rispetto al 2023. Nel 2024 la produzione totale di ortofrutta a livello dell'UE è stata pari a 78,16 miliardi di EUR per gli Stati membri in cui è stato fornito sostegno (circa il 13 % del valore del settore agricolo dell'UE), registrando un aumento dell'1,88 % (76,71 miliardi di EUR) rispetto al 2023. Tali aumenti dimostrano il valore delle organizzazioni di produttori. Il valore della produzione commercializzata (VPC) da tali organizzazioni rappresenta circa la metà del valore totale della produzione ortofrutticola nell'UE.

Il bilancio annuale dell'UE per i prodotti ortofrutticoli è di circa 800 milioni di EUR. Nel 2024 vi erano 1 488 organizzazioni di produttori riconosciute in questo settore e 1 045 programmi operativi attuati. Le organizzazioni di produttori riconosciute sono per lo più presenti in Spagna (476), Italia (302), Francia (188), Polonia (139) e Grecia (112). Non vi sono organizzazioni di produttori riconosciute in Estonia, Lussemburgo o Malta. Nel 2024 nove Stati membri avevano un tasso di organizzazione superiore alla media UE del 46,16 % (dato del 2024).

Per quanto riguarda l'attrattiva delle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo, esistono tre categorie principali di Stati membri.

- Stati membri con organizzazioni di produttori consolidate e mature che producono volumi elevati di prodotti ortofrutticoli e possono apportare un contributo sostanziale, con conseguente attuazione continua dei programmi operativi.
- Stati membri con organizzazioni di produttori di medie dimensioni in crescita nei quali l'accento è posto sull'aumento delle loro prestazioni e della loro sostenibilità economica attraverso un esame delle questioni relative alle aspettative dei consumatori e la risoluzione delle difficoltà connesse agli imballaggi o ai rivenditori (tra cui marchi ed etichettatura).
- Stati membri con organizzazioni di produttori di piccole dimensioni (o inattive) che mirano a raggiungere un livello sostenibile di attività economica, a garantire l'effettiva partecipazione dei produttori e ad attrarre nuovi membri. Queste organizzazioni di produttori spesso hanno problemi di liquidità finanziaria o non dispongono di una leadership manageriale esperta, il che rende più difficile il raggiungimento di un'economia di scala e di una capacità finanziaria sufficienti.

La Commissione riconosce le sfide cui devono far fronte le organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo. Tali sfide comprendono l'adattamento ai cambiamenti climatici, gravi eventi meteorologici ricorrenti (inondazioni, siccità e gelate) o altre crisi (fertilizzanti) nonché una mancanza di liquidità finanziaria o di ricambio generazionale. La Commissione fornisce pertanto sostegno per superare alcune di queste sfide ed è anche pronta a collaborare con gli Stati membri per promuovere: 1) scambi di esperienze e buone pratiche sui criteri di riconoscimento e sulle azioni ammissibili; e 2) l'attrattiva delle organizzazioni di produttori (come suggerito nella proposta della Commissione relativa al futuro della PAC dopo il 2027).

II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 - Facilitare il confronto dell'attuazione della politica d'intervento tra Stati membri

La Commissione dovrebbe agevolare la condivisione dei criteri di riconoscimento applicabili e dei cataloghi delle azioni ammissibili tra le autorità nazionali, affinché gli Stati membri rendano tali informazioni accessibili a tutti gli organismi pagatori e a tutte le organizzazioni di produttori.

(Termine di attuazione: marzo 2027)

La Commissione **accoglie** la raccomandazione.

La Commissione ritiene che gli scambi siano vantaggiosi al fine di promuovere il confronto dell'attuazione della politica d'intervento tra Stati membri.

Un elenco dei tipi di interventi selezionati dagli Stati membri nel settore ortofrutticolo è già disponibile agli Stati membri attraverso lo strumento informatico SFC 2021 o il catalogo degli interventi della PAC, accessibile a un pubblico più ampio. La legislazione dell'UE si limita a prevedere categorie di azioni ammissibili e non ammissibili che gli Stati membri possono poi precisare e perfezionare ulteriormente in base alle loro esigenze specifiche. Gli Stati membri non sono tenuti a includere nei loro piani strategici un elenco completo delle azioni ammissibili, in quanto queste non sono né valutate né approvate dalla Commissione. Le azioni ammissibili o non ammissibili fanno parte dei quadri giuridici nazionali di ciascuno Stato membro, che sono accessibili al pubblico.

La Commissione riconosce tuttavia l'utilità degli scambi tra gli Stati membri più avanzati e quelli meno avanzati. Potrebbe pertanto organizzare scambi, ad esempio, sui criteri di riconoscimento e sull'elenco delle azioni ammissibili nei forum esistenti (come i comitati di gestione o i gruppi di esperti pertinenti) e pubblicare documenti pertinenti che sintetizzino le relative conclusioni. Tali informazioni possono già essere scambiate nel contesto delle varie riunioni dei comitati e dei gruppi di esperti pertinenti.

La Commissione promuoverà scambi tra le autorità nazionali degli Stati membri sulle esperienze e le buone pratiche relative alla definizione e all'applicazione dei criteri di riconoscimento delle organizzazioni di produttori (produzione commercializzata e numero di membri), nonché su un elenco di azioni ammissibili.

Raccomandazione 2 - Migliorare l'attrattiva delle organizzazioni di produttori

Nel contesto del quadro di pianificazione strategica della politica agricola comune, la Commissione dovrebbe formulare raccomandazioni agli Stati membri per migliorare l'attrattiva dell'adesione alle organizzazioni di produttori, ove necessario, senza creare distorsioni nel mercato unico.

(Termine di attuazione: dicembre 2027)

La Commissione **accoglie** la raccomandazione.

Il regolamento (UE) 2021/2115 prevede canali di comunicazione che potrebbero agevolare l'aumento dell'attrattiva delle organizzazioni di produttori. Ad esempio, la Commissione e gli Stati membri discutono e promuovono attivamente, in occasione delle riunioni annuali di riesame, il rafforzamento e l'espansione delle organizzazioni di produttori e dell'adesione alle stesse.

In vista della prossima PAC, la Commissione sta elaborando raccomandazioni per gli Stati membri. In tale contesto la Commissione intende raccomandare alcune azioni per migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, in particolare negli Stati membri in cui il livello organizzativo dei produttori è basso. Ciò motiverebbe e incoraggerebbe ulteriormente tali Stati membri ad affrontare la questione dell'attrattiva delle organizzazioni di produttori nei loro piani di partenariato nazionali e regionali (piani PNR) di prossima elaborazione, come proposto dalla Commissione. Tali elementi sarebbero quindi integrati nel pertinente capitolo della PAC dei piani NRP proposti (ad esempio inserendo la descrizione di esigenze e sfide specifiche).

Nel contesto della prossima politica agricola comune, la Commissione promuoverà (attraverso i mezzi previsti nella sua proposta legislativa) l'attrattiva delle organizzazioni di produttori sulla base delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro. Nell'ambito del quadro di bilancio per il periodo successivo al 2028, la Commissione intensificherà inoltre la collaborazione con gli Stati membri per sostenere le organizzazioni di produttori.

Raccomandazione 3 - Semplificare i tassi di cofinanziamento

La Commissione dovrebbe proporre al Parlamento europeo e al Consiglio di semplificare i tassi di cofinanziamento mediante:

- ***la definizione di un tasso di cofinanziamento fisso per ciascun tipo di obiettivo nel programma operativo, applicabile in tutti gli Stati membri;***

- ***l'eliminazione del legame tra i tassi di cofinanziamento e un livello obbligatorio di spesa.***

(Termine di attuazione: dicembre 2027)

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione.

In questa fase la Commissione non può più introdurre ulteriori modifiche all'attuale quadro giuridico dell'UE per tali elementi, in quanto la loro attuazione giungerebbe troppo tardi tenuto conto della durata del processo legislativo e del fatto che gli Stati membri dovrebbero modificare i loro piani della PAC a seguito dell'entrata in vigore della modifica del regolamento sui piani strategici della PAC.

Per il quadro giuridico dell'UE 2028-2034, la Commissione ha già presentato la sua proposta legislativa e non la modificherà in questa fase della procedura legislativa ordinaria. Il quadro proposto sarebbe più semplice del quadro attuale, prevedendo norme semplificate. Non vi sarebbero più obiettivi settoriali nell'ambito delle nuove proposte legislative (piani NRP e OCM) e sarebbero mantenuti solo gli obiettivi della PAC. Nell'ambito della proposta relativa ai piani NRP, i tassi di cofinanziamento sarebbero già semplificati e collegati agli obiettivi specifici della PAC (cfr. articolo 35, paragrafo 8). Sarebbe inoltre previsto un tasso di cofinanziamento specifico più elevato con il quale i nuovi gruppi di produttori sarebbero sostenuti al fine di aumentare l'attrattiva del sostegno dell'UE alle organizzazioni di produttori.

Per quanto riguarda l'eliminazione del legame tra i tassi di cofinanziamento e un livello obbligatorio di spesa, la Commissione ha già presentato ai colegislatori le sue proposte legislative per il periodo successivo al 2027. Infatti i livelli obbligatori di spesa per gli obiettivi in materia di ambiente e cambiamenti climatici (15 %) e di ricerca e innovazione (2 %) nell'ambito del regolamento sui piani strategici della PAC non fanno più parte di tali proposte, che sono attualmente oggetto di discussione nel quadro del processo legislativo.

III. RISPOSTE ALLE OSSERVAZIONI

1. Adesione alle organizzazioni di produttori in tutta l'UE (paragrafi 4, 9, 15 e 58-61)

Il nesso indicato tra il calo delle adesioni e l'indebolimento della strutturazione del settore ortofrutticolo non è l'unico fattore di cui tenere conto e potrebbe non riflettere pienamente le realtà e le complessità coinvolte. La Commissione ritiene che il numero dei membri non sia l'unico indicatore del tasso di organizzazione del settore e non crede che vi sia un indebolimento economico del settore.

Il tasso organizzativo è calcolato in base al valore della produzione commercializzata da tutte le organizzazioni di produttori e dalle loro associazioni nel settore dei prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati, diviso per il valore della produzione ortofrutticola dell'UE. Vi è il rischio che la quota di valore della produzione commercializzata dalle organizzazioni di produttori che sono membri di associazioni sia comunicata due volte (a livello dell'organizzazione di produttori e a livello dell'associazione).

Il calo delle adesioni può essere dovuto al cambiamento della struttura giuridica dei membri (ad esempio, in caso di fusioni tra di essi). È stato inoltre osservato che i membri si costituiscono oggi come persone giuridiche piuttosto che come persone fisiche. In effetti, il calo delle adesioni riflette l'attuale situazione nel settore agricolo e la continua diminuzione del numero di agricoltori. L'attuale consolidamento della struttura del settore, che vede una diminuzione del numero di

produttori ortofrutticoli e un aumento delle dimensioni medie delle aziende, è probabilmente il motivo principale per cui le adesioni sono in calo.

A livello dell'UE, la nuova proposta di regolamento OCM/regolamento sui piani strategici della PAC (2024/0319 (COD)) mira a rafforzare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento. Fornirebbe un maggiore sostegno ai giovani o ai nuovi agricoltori aderenti alle organizzazioni di produttori. Nell'attuale quadro giuridico gli Stati membri possono decidere di concedere un aiuto finanziario nazionale supplementare alle organizzazioni di produttori che operano in regioni in cui il livello di organizzazione dei produttori è inferiore di oltre il 20 % alla media dell'UE.

2. Tasso organizzativo obiettivo (paragrafi 20, 21 e 71-78)

Il sostegno alle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo è basato su un approccio dal basso e inteso a fornire ai coltivatori gli strumenti necessari affinché possano prendere l'iniziativa e indurre i cambiamenti strutturali, economici e ambientali dal basso piuttosto che vederseli imporre (da parte delle autorità nazionali o della Commissione). Questo è il principio alla base di detto regime di sostegno orientato al mercato che può consentire alle organizzazioni di produttori di definire i propri programmi operativi con un coinvolgimento limitato delle pubbliche amministrazioni.

Un tasso organizzativo obiettivo a livello dell'UE non rifletterebbe la realtà effettiva sul campo nei diversi Stati membri. Alcuni Stati membri dispongono di organizzazioni di produttori consolidate e mature che producono volumi elevati di frutta e verdura e che godono del sostegno continuo di programmi operativi ben finanziati. In altri Stati membri, invece, le organizzazioni di produttori devono aumentare la loro produzione e sostenibilità economica, anche grazie a una maggiore concentrazione dell'offerta. Per gli Stati membri in cui non sono presenti organizzazioni di produttori o che dispongono di un gran numero di piccole organizzazioni di produttori (talvolta inattive), il raggiungimento di un livello sostenibile di attività economica, la garanzia dell'effettiva partecipazione dei produttori e l'ampliamento della loro adesione rimangono problematici.

Il tasso organizzativo dipende dall'importanza del settore ortofrutticolo nell'agricoltura di un determinato Stato membro, dal contesto geografico e storico, dalla frequenza delle situazioni di crisi effettive (come le inondazioni) e dall'esistenza di rischi strutturali (ad esempio la carenza idrica). La Commissione condivide regolarmente le migliori pratiche per la gestione del sostegno (ad esempio in materia di audit, interpretazioni giuridiche) al fine di promuovere una migliore organizzazione del settore.

Nel 2023 la Commissione ha pubblicato uno studio sull'istituzione di un programma operativo a sostegno delle organizzazioni di produttori per contribuire a rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare e a migliorare la sostenibilità delle aziende agricole. Nel 2025 la rete UE della PAC ha pubblicato diverse relazioni sulla valutazione del sostegno settoriale nell'ambito della PAC e sulla valutazione della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare.

Infine, è possibile concedere un aiuto finanziario nazionale supplementare alle organizzazioni di produttori che operano in Stati membri o regioni in cui il livello di organizzazione dei produttori è inferiore di oltre il 20 % alla media dell'UE.

3. Canali di comunicazione (paragrafi 19 e 68-70)

A livello dell'UE vi sono varie sedi per lo scambio di opinioni tra la Commissione e i produttori ortofrutticoli, tra cui gruppi di dialogo civile della Commissione per la politica agricola. Gli Stati membri sono periodicamente informati in merito alla situazione relativa al sostegno al settore ortofrutticolo, alle modifiche legislative e alle interpretazioni giuridiche in occasione delle riunioni dei gruppi di esperti (GREX) e dei comitati. Nel 2024 la Commissione ha predisposto un questionario sulla gestione degli interventi settoriali nel settore ortofrutticolo, i cui risultati sono stati presentati agli

Stati membri. Tali incontri si aggiungono a un'ampia gamma di eventi del settore privato che offrono molteplici occasioni per lo scambio di opinioni tra il settore e la Commissione. Nel gruppo di Newcastle gli Stati membri discutono di questioni relative alla politica ortofrutticola. La Commissione ritiene che esistano reti consolidate che coinvolgono gli Stati membri e i portatori di interessi dell'UE in questo settore strategico.