

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 7/2002

**sulla sana gestione finanziaria dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana,
corredata delle risposte della Commissione***(Presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2002/C 294/01)

INDICE

| | <i>Paragrafi</i> | <i>Pagina</i> |
|---|------------------|---------------|
| SINTESI | 1-XIII | 3 |
| IL CONTESTO | 1-17 | 4 |
| I problemi del mercato delle banane | 1-3 | 4 |
| Finalità e attuazione dell'OCM | 4-9 | 4 |
| Obiettivi, portata e metodo del controllo | 10-15 | 5 |
| Aspetti di bilancio | 16-17 | 6 |
| LE MISURE FINANZIATE DALL'UE | 18-55 | 6 |
| Lacune nella gestione degli aiuti compensativi | 18-38 | 6 |
| Imprecisione dei testi giuridici e difficoltà della loro applicazione | 21-26 | 7 |
| Effetti dell'aiuto sui redditi e sulla tesoreria dei produttori | 27-34 | 7 |
| Insufficienza dei documenti a sostegno del pagamento degli aiuti | 35-38 | 8 |
| Un impatto minimo del premio alla cessazione definitiva della bananicoltura | 39-41 | 9 |
| Non osservanza delle norme applicabili alle organizzazioni di produttori | 42-44 | 9 |
| Efficacia limitata dei programmi strutturali | 45-53 | 9 |
| Obiettivi troppo generici | 45-46 | 9 |
| Il rapporto costo/efficacia | 47-53 | 10 |
| La protezione dei produttori dei paesi ACP | 54-55 | 10 |
| LE MISURE DI REGOLARIZZAZIONE DEL MERCATO | 56-85 | 10 |
| Interessi contraddittori | 56-59 | 10 |
| Prezzo di vendita e scelta dei consumatori | 56-57 | 10 |
| Prezzi europei e proventi di contingenti | 58-59 | 11 |
| Un insieme complesso e controverso | 60-72 | 11 |
| La complessità del regime d'importazione | 60-66 | 11 |
| Controversie all'interno dell'OMC | 67-72 | 12 |

| | <i>Paragrafi</i> | <i>Pagina</i> |
|---|------------------|---------------|
| Lacune nella gestione dei contingenti | 73-85 | 12 |
| L'emergenza di un mercato secondario | 73-74 | 12 |
| Deficienze di gestione | 75-78 | 12 |
| Una verifica insufficiente delle importazioni | 79-85 | 13 |
| SVILUPPI E VALUTAZIONE | 86-99 | 13 |
| Alla ricerca di un dispositivo transitorio | 86-92 | 13 |
| Valutazione e sorveglianza della Commissione, orientamento futuro dell'OCM | 93-99 | 14 |
| Un mercato singolarmente protetto | 94-95 | 14 |
| Valutazione approfondita del 2004 | 96-97 | 15 |
| Verso un sistema esclusivamente tariffario a partire dal 2006 | 98-99 | 15 |
| CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI | 100-107 | 15 |
| Complessità e contraddittorietà delle finalità dell'OCM | 100 | 15 |
| Obiettivi e misure troppo generici nella loro definizione o poco realistici | 101-102 | 15 |
| Il rapporto costo/efficacia | 103-104 | 15 |
| Deficienze di gestione | 105-106 | 16 |
| Controlli carenti | 107 | 16 |
| ALLEGATI | | 17 |
| Risposte della Commissione | | 26 |

SINTESI

Introduzione

I. Le banane costituiscono il secondo mercato frutticolo mondiale dopo quello degli agrumi. Un'organizzazione comune del mercato della banana (OCM) è stata introdotta in questo settore nel 1993. Essa mirava anzitutto all'armonizzazione e alla stabilizzazione del mercato mediante diverse forme di aiuto e voleva limitare le importazioni attraverso contingenti tariffari.

II. L'obiettivo principale del controllo è stato quello di esaminare come gli obiettivi dell'OCM sono stati definiti dal Consiglio ed attuati dalla Commissione, e come le modalità di applicazione sono state gestite dagli Stati membri e seguite dalla Commissione.

Le misure finanziate dall'UE

III. La scarsa precisione di taluni testi di applicazione di base ha causato difficoltà nell'attuazione dell'OCM: mancavano le informazioni necessarie per calcolare l'aiuto, non venivano rispettate le norme applicabili alle organizzazioni dei produttori, alcuni produttori hanno presentato richieste di aiuti compensativi per quantitativi presentati alla commercializzazione, ma successivamente non accettati dagli acquirenti.

IV. Taluni produttori hanno beneficiato di aiuti supplementari nazionali, senza che la Commissione ne fosse precedentemente informata. Carenze sono state inoltre riscontrate nei documenti giustificativi degli aiuti versati.

V. Il premio alla cessazione definitiva della bananicoltura ha avuto un'incidenza limitata:

Le misure di regolarizzazione del mercato

VI. La differenza tra i prezzi mondiali e i prezzi comunitari determina la cosiddetta situazione dei «proventi di contingenti».

VII. Il sistema dei contingenti tariffari introdotti inizialmente dall'OCM dà luogo a un regime d'importazione complesso e a una situazione permanente di non conformità alle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

VIII. Procedure doganali inadeguate e importazioni fraudolente a livello degli Stati membri hanno creato dei rischi per la gestione efficace dei contingenti.

Sviluppi e valutazione

IX. Dopo aver posto in essere un sistema transitorio, la Commissione si è orientata verso un sistema che a partire dal 2006 sarà esclusivamente tariffario. Lo scopo è quello di mantenere un'adeguata protezione dei produttori dell'UE e dei paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), senza modificare i volumi importati e riducendo al massimo l'impatto sui prezzi.

X. Una valutazione globale dell'OCM da parte della Commissione per la fine del 2004. Essa dovrebbe consentire di valutare globalmente le conseguenze dell'introduzione dell'OCM e il grado di realizzazione degli obiettivi iniziali.

Conclusioni e raccomandazioni

XI. Le misure adottate per conseguire gli obiettivi dell'OCM, alcuni dei quali non raggiunti, presentano delle carenze; alcune di queste misure hanno inoltre avuto degli effetti non previsti e non auspicati. I premi all'estirpazione e per le colture alternative sono state poco o per nulla utilizzati. Alcune lacune metodologiche nel calcolo dei prezzi di riferimento e dei prezzi alla produzione hanno dato luogo a pagamenti indebiti di aiuti compensativi e a correzioni finanziarie. I vantaggi tariffari derivanti dal sistema dei contingenti per le multinazionali presenti sul mercato è di circa 2-3 volte superiore all'aiuto corrisposto ai coltivatori dell'UE e degli ACP ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ I dati indicati dalla Commissione nella sua risposta sono basati su proventi di contingente stimati pari a 200 euro per tonnellata contro un aiuto per compensazione del reddito di 383 euro per tonnellata per l'anno 2000 (cfr. l'allegato 6). I calcoli della Corte sono basati sul valore complessivo dei proventi di contingente a fronte della quota di 2 553 000 tonnellate, pari a circa 511 milioni di euro. Questo corrisponde a circa 2-3 volte la spesa per l'aiuto per la compensazione del reddito nel 1999 e nel 2000.

XII. Occorre prestare maggiore attenzione all'incapacità dei produttori di difendersi in seno alle loro organizzazioni. Il regime d'importazione previsto dall'OCM, del resto, si è rivelato pronò a irregolarità e i controlli all'importazione presentano notevoli debolezze.

XIII. La Commissione si è impegnata a fare una prima valutazione approfondita verso il 2004; sarà opportuno sorvegliare che questa scadenza venga rispettata e che venga valutata anche la sinergia dei diversi tipi di aiuto al settore della banana.

IL CONTESTO

I problemi del mercato delle banane

1. Le banane costituiscono il secondo mercato frutticolo mondiale dopo quello degli agrumi. La Comunità consuma ogni anno circa quattro milioni di tonnellate di banane, ma produce solo il 20 % del proprio fabbisogno. Il 60 % circa dell'approvvigionamento della Comunità proviene dall'America latina (cfr. l'allegato I). Queste banane, note come «banane-dollaro», sono vendute ad un prezzo inferiore a quello delle banane prodotte nella Comunità. Il restante 20 % proviene dai paesi ACP. I due principali paesi produttori dell'UE sono la Spagna, grazie alla regione autonoma delle Isole Canarie, con 400 000 tonnellate l'anno e la Francia, grazie ai Dipartimenti d'oltremare della Guadalupa e della Martinica, con 300 000 tonnellate l'anno. Nel periodo 1989-2000 la produzione della Comunità e le importazioni di «banane-dollaro» sono aumentate del 6 % circa.

2. Prima del 1993 vigevano nella Comunità regimi diversi d'importazione delle banane, che ne ostacolavano la libera circolazione all'interno della Comunità e impedivano la creazione di un regime unico di scambi con i paesi terzi. Alcune organizzazioni nazionali di mercato degli Stati membri produttori di banane, ad esempio, applicavano delle restrizioni quantitative all'importazione, che contrastavano la realizzazione del mercato unico. Alcuni degli Stati membri non produttori privilegiavano la commercializzazione di banane provenienti dai paesi ACP, altri invece applicavano un regime d'importazione liberale.

3. Per creare il mercato unico era necessario istituire un'organizzazione comune di mercato che sostituisse i diversi regimi nazionali. Fu così istituita nel 1993, in virtù del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio ⁽¹⁾, l'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana.

Finalità e attuazione dell'OCM

4. Gli obiettivi principali dell'OCM sono i seguenti:

a) *l'armonizzazione e la stabilizzazione del mercato delle banane nella Comunità;*

b) *la libera circolazione all'interno della Comunità e la creazione di un regime unico per gli scambi con i paesi terzi;*

c) *la garanzia di redditi adeguati per i produttori dell'UE e per i fornitori tradizionali dei paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), e prezzi equi per i consumatori;*

d) *il miglioramento dell'efficacia della produzione e la massimizzazione delle entrate provenienti dalle banane prodotte nella Comunità grazie all'istituzione di organizzazioni di produttori.*

Il legislatore ha pertanto cercato di creare un equilibrio tra gli interessi collidenti e diversi esistenti prima del 1993.

5. Per conseguire gli obiettivi summenzionati, il regolamento ha introdotto una serie di misure:

a) *un aiuto compensativo (ovvero un premio per tonnellata commercializzata) per controbilanciare l'eventuale perdita di reddito; l'aiuto è concesso ai produttori dell'UE per porli in una situazione analoga a prima dell'istituzione dell'OCM;*

b) *un premio unico (per ettaro) concesso ai produttori della Comunità alla cessazione della bananicoltura quando altre colture si rivelano più idonee;*

c) *la creazione di un regime di contingente tariffario comunitario per la commercializzazione delle banane prodotte dai produttori di paesi terzi e ACP;*

d) *un aiuto temporaneo inteso a incoraggiare la costituzione e ad agevolare il funzionamento amministrativo delle organizzazioni di produttori;*

e) *un aiuto concesso nell'ambito di programmi operativi per regioni ammissibili nel quadro dei Fondi strutturali, per aumentare la competitività e migliorare l'utilizzazione delle risorse del settore della banana.*

6. Le prime due misure sono interamente finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione «garanzia»; esse sono costituite da interventi volti a regolarizzare il mercato. L'aiuto all'avvio delle organizzazioni di produttori è cofinanziato dal 1° gennaio 2002 dalla sezione garanzia del FEAOG. Le ultime due sono misure cofinanziate (Stati membri e

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GUL 47 del 25.2.1993, pag. 1).

Commissione) da uno dei quattro Fondi strutturali, il FEAOG, sezione «orientamento»: l'aiuto alle organizzazioni di produttori è simile a quello previsto nell'ambito dell'OCM nel settore degli ortofrutticoli ⁽¹⁾; il cofinanziamento dei programmi operativi dei Fondi strutturali mira a un'armonizzazione con i regolamenti ⁽²⁾ relativi alla gestione dei Fondi strutturali a favore delle regioni con ritardi nello sviluppo.

7. Oltre al regolamento di base del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (cfr. il paragrafo 3), la Commissione ha adottato delle modalità di applicazione in specie per ⁽³⁾:

- a) il regime d'importazione delle banane nella Comunità ⁽⁴⁾;
- b) il regime di aiuti compensativi nel settore della banana ⁽⁵⁾;
- c) il sistema dei contingenti tariffari per i prodotti agricoli ⁽⁶⁾.

8. In definitiva, l'introduzione del mercato unico ha posto fine ai regimi particolari posti precedentemente in atto dagli Stati membri. Venivano così meno le limitazioni quantitative alla commercializzazione sul mercato comunitario delle banane prodotte nell'UE; le banane provenienti dai paesi ACP beneficiavano di condizioni tariffarie più vantaggiose e agli aiuti compensativi ai produttori comunitari erano posti dei massimali. Alle importazioni di banane nella Comunità si applicava un regime di contingenti tariffari, che prevedeva tassi preferenziali fino a un determinato quantitativo.

9. Per evitare che l'introduzione dell'OCM nel 1993 penalizzasse i fornitori tradizionali ACP di banane, la Comunità ha adottato, contemporaneamente all'OCM, un sistema speciale di assistenza in favore di questi paesi produttori.

Obiettivi, portata e metodo del controllo

10. L'obiettivo principale del controllo è stato quello di esaminare:

- a) come la Commissione ha attuato gli obiettivi dell'OCM definiti dal Consiglio nel settore della banana e le misure adottate per conseguirli;

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 1035/72 del Consiglio, del 18 maggio 1972 (GU L 118 del 20.5.1972).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988 (GU L 185 del 15.7.1988).

⁽³⁾ La Commissione ha adottato anche altre modalità in applicazione dell'OCM, in particolare per quanto riguarda le norme di qualità [regolamento (CEE) n. 2257/94], le organizzazioni di produttori [regolamento (CE) n. 919/94] e la cessazione della bananicoltura [regolamento (CEE) n. 1639/93].

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 1442/93 della Commissione, del 10 giugno 1993 (GU L 142 del 12.6.1993).

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 1858/93 della Commissione, del 9 luglio 1993 (GU L 170 del 13.7.1993).

⁽⁶⁾ Regolamento (CEE) n. 3719/88 della Commissione, del 16 novembre 1988 (GU L 331 del 2.12.1988).

- b) come queste misure sono state gestite dagli Stati membri, seguite e valutate dalla Commissione;
- c) in che misura gli obiettivi dell'OCM sono stati raggiunti.

11. Un obiettivo secondario era quello di analizzare i motivi per cui il regime d'importazione delle banane, per il regime dei contingenti tariffari, aveva portato ad un ricorso dinanzi all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e a rappresaglie tariffarie da parte degli Stati Uniti. Il controllo ha pertanto avuto per oggetto:

- a) l'efficacia del regime d'importazione come mezzo di regolarizzazione del mercato e la sua conformità alle regole del commercio internazionale;
- b) l'utilizzazione fatta dei certificati d'importazione connessi a questo regime e i loro effetti sul mercato;
- c) l'efficacia dei controlli fisici all'importazione e la realtà delle corrispondenti riscossioni di risorse proprie.

12. Il controllo è stato focalizzato sulla gestione nel 1999 in Spagna e in Francia del regime dell'aiuto compensativo. La produzione di questi paesi rappresenta il 99 % della complessiva produzione comunitaria. Questi paesi ricevono pertanto il 96 % dell'aiuto in questione. Sono state effettuate delle visite di controllo presso i servizi della Commissione e presso amministrazioni e produttori selezionati (comprese le loro organizzazioni) in Francia e Spagna, al fine di ottenere un quadro fedele del funzionamento del regime a tutti i livelli. Il controllo ha compreso pure l'esame di progetti che avevano formato l'oggetto di una domanda di aiuto a titolo dei programmi operativi finanziati dal FEAOG-Orientamento, nonché un esame generale del sistema di assistenza ai paesi ACP produttori di banane. Nel controllo non è stato incluso il finanziamento di misure in favore di colture alternative previste dall'iniziativa comunitaria «REGIS» (integrazione delle regioni isolate), il cui importo è ammontato a 3,5 milioni di euro per il periodo 1994-1999.

13. La qualità e il funzionamento del sistema di controllo interno sono stati valutati attraverso l'esame della conformità alle norme nazionali e comunitarie di pagamento dell'aiuto ai singoli produttori. Il controllo ha compreso l'analisi dei lavori dei servizi della Commissione (verifica dei conti) e di organismi nazionali che hanno preso parte alla gestione e al controllo dei sistemi di aiuto.

14. L'esame ha inoltre avuto per oggetto la gestione del regime del contingente tariffario da parte della DG «Agricoltura» della Commissione, in particolare la gestione dei controlli fisici sulle importazioni, delegata alle autorità doganali nazionali. Nel quadro di questi lavori, i controllori della Corte hanno osservato come le procedure venivano applicate in un grande porto dell'UE attraverso il quale transitano ingenti quantitativi di banane (Anversa). Colloqui hanno avuto luogo con i rappresentanti di tre multinazionali che importano e commercializzano su vasta scala banane nella Comunità, nonché con i servizi della Commissione responsabili in materia di risorse proprie e procedure doganali.

15. Informazioni probanti sono state tratte da documenti e registri, nonché da richieste e conferme di informazioni, e completate da incontri con rappresentanti degli Stati membri e organismi selezionati.

Aspetti di bilancio

16. La tabella 1 mostra l'evoluzione della spesa a titolo della compensazione dei redditi e del premio di estirpazione a carico del FEOG-Garanzia per il periodo dal 1993, anno in cui è stata istituita l'OCM, al 2000. Per questo periodo, le spese sono ammontate complessivamente a circa 1 287 milioni di euro, di cui circa 662 milioni di euro sono stati versati alla Spagna e 572 milioni di

euro alla Francia, che sono i principali produttori di banane nell'UE. Le superfici destinate alla bananicoltura nell'UE sono complessivamente circa 27 000 ettari, di cui circa 16 750 in Francia e 8 500 ettari in Spagna; i rispettivi produttori sono in tutto circa 1 600 e 10 500. Il numero dei produttori in Spagna riflette le dimensioni ridotte delle aziende, al di sotto di un ettaro nell'80 % dei casi. Il bilancio previsto per l'aiuto compensativo è stato fissato in 303 milioni di euro per il 2002, pari a circa 11 200 euro per ettaro.

17. Il contributo comunitario alle misure in favore del settore della banana nell'ambito dei due programmi operativi controllati dalla Corte in Francia e Spagna è stato di rispettivamente di 28 milioni di euro e di 8,5 milioni di euro (per il periodo 1994-1999). Il finanziamento delle misure in favore del settore della banana nei paesi ACP ammonta a circa 45 milioni di euro l'anno.

Tabella 1

FEOG-garanzia-Compensazione dei redditi e premio all'estirpazione ⁽¹⁾ Spese reali degli Stati membri produttori di banane per il periodo 1993-2000

(in milioni di EUR)

| Anno | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Totale |
|---------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Spagna | | 73,1 | 60,6 | 120,3 | 96,2 | 105,1 | 97,2 | 109,7 | 662,2 |
| Francia | 4,11 | 58,1 | 48,3 | 73,8 | 102,2 | 94,7 | 73,7 | 117,2 | 572,1 |
| Portogallo | | 7,0 | 6,8 | 8,8 | 8,1 | 8,1 | 6,8 | 7,3 | 52,9 |
| Grecia | | 0,0 | | | | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| TOTALE | 4,11 | 138,2 | 115,7 | 202,9 | 206,5 | 207,9 | 177,7 | 234,4 | 1 287,4 |

⁽¹⁾ Il premio all'estirpazione riguarda solo gli anni 1993 (41 000 EUR) e 1994 (4 000 EUR).

Fonte: Commissione 2002.

LE MISURE FINANZIATE DALL'UE

Lacune nella gestione degli aiuti compensativi

18. Per compensare la perdita dei redditi provenienti dalla commercializzazione ⁽¹⁾, che può incidere sul reddito dei produttori dell'UE a seguito dell'applicazione, a partire dal 1993, del nuovo sistema di OCM volto a garantire che le entrate coprano i costi di produzione, nella normativa ⁽²⁾ è stato introdotto un sistema di reddito compensativo a favore dei produttori comunitari. Il regime doveva restare in vigore fino a quando non fosse possibile modificare la situazione con misure strutturali. È da rilevare che il regolamento non definisce esattamente cosa costituisca un «reddito adeguato», ma specifica gli elementi necessari al calcolo dell'aiuto.

19. Calcolo e pagamento degli aiuti: l'aiuto compensativo è un premio corrisposto ai produttori comunitari, in genere attraverso le loro organizzazioni di produttori, per i quantitativi di

banane commercializzate nella Comunità. L'aiuto è calcolato dalla Commissione in base alla differenza tra:

- il «reddito forfettario di riferimento» determinato in base alla media dei prezzi delle banane prodotte e commercializzate nella Comunità durante un periodo di riferimento anteriore all'istituzione dell'OCM, detratti i costi fob ⁽³⁾ e di trasporto; e
- il «reddito medio alla produzione» determinato per ogni anno in base alla media dei prezzi delle banane prodotte e commercializzate nella Comunità durante l'anno di cui trattasi (detratti i costi fob e di trasporto); il calcolo deve essere basato sui dati più recenti disponibili negli Stati membri.

20. Limitazione dei quantitativi che possono beneficiare di aiuti compensativi: Il Consiglio ha fissato in 854 000 tonnellate il quantitativo massimo prodotto e commercializzato nell'UE, per il quale è corrisposta una compensazione.

⁽¹⁾ Articolo 12 del regolamento (CEE) n. 404/93.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993 (GUL 47 del 25.2.1993).

⁽³⁾ FOB: «franco bordo» significa che i rischi di danno o perdita delle merci sono, dall'imbarco, trasferiti all'acquirente.

Imprecisione dei testi giuridici e difficoltà della loro applicazione

Interpretazioni diverse delle informazioni necessarie per calcolare l'aiuto

21. In base alle norme relative al calcolo dell'aiuto compensativo effettuato dalla Commissione sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri il premio ai produttori è stabilito in base a un prezzo medio delle banane previa detrazione dei costi di trasporto (cfr. il paragrafo 19). Le norme non specificano però tutti gli elementi di prezzo e di costo che servono da base per questo calcolo.

22. Queste imprecisioni hanno comportato delle carenze nell'applicazione delle predette norme. Le lacune sono state identificate dai servizi di verifica dei conti della Commissione in occasione dei controlli effettuati nel 1997. Sono state fatte correzioni importanti:

- a) discutibilità dei costi detratti; rimborsi o detrazioni non dichiarati, aumentando così i costi detraibili e di conseguenza l'importo dell'aiuto finanziario (0,8 milioni di euro riscossi in Francia);
- b) vendite effettuate a prezzi al di sotto della norma (Spagna e Portogallo) e domande di aiuto presentate per tipi di banane non ammissibili all'aiuto compensativo (Portogallo): gli importi riscossi ammontano a 2,6 milioni di euro in Spagna e a 0,5 milioni di euro in Portogallo.

Domande di aiuto compensativo per quantitativi posti in commercio dai produttori, ma successivamente non accettati dagli acquirenti

23. L'aiuto compensativo è concesso ai produttori che commercializzano banane sul mercato comunitario per i quantitativi commercializzati da ogni produttore attraverso l'organizzazione dei produttori. La normativa non definisce il termine «commercializzazione» e non precisa in quale momento della procedura di commercializzazione nasce il diritto all'aiuto. A giudizio della Corte il momento dovrebbe essere quello in cui i quantitativi sono accettati dall'importatore/acquirente, o al molo nel porto d'imbarco o all'arrivo nella parte continentale del territorio comunitario.

24. In Guadalupa, la Corte ha constatato che erano stati chiesti aiuti per quantitativi di banane destinate alla commercializzazione, ma successivamente non accettate dall'acquirente all'arrivo sulla parte continentale del territorio comunitario. In Guadalupa, il diritto all'aiuto era stato stabilito in base ai quantitativi di banane che lasciavano i depositi/capannoni di condizionamento per essere trasferiti al porto, poi spediti nella parte continentale del territorio comunitario. Le merci possono subire danni nel corso del trasporto o essere respinte all'arrivo per motivi di qualità. L'acqui-

rente paga però solo i quantitativi effettivamente accettati. La Corte ha osservato che ai fini del calcolo del diritto all'aiuto i quantitativi non erano rivisti in modo da tener conto solo di quelli effettivamente acquistati. Ne sono conseguiti pagamenti indebiti per un importo di circa 2 milioni di euro. La Commissione proporrà una rettifica.

25. Le autorità nazionali hanno dichiarato che venivano operati degli aggiustamenti per le merci non accettate o deteriorate prima dell'accettazione del carico per il trasporto nella parte continentale del territorio comunitario. Nessun aggiustamento veniva invece operato per i quantitativi successivamente respinti. Le autorità nazionali erano del parere che fosse ragionevole, per il calcolo dell'aiuto, far corrispondere il momento dell'accettazione dei quantitativi commercializzati con la fine della fase del condizionamento, dato che anche i prezzi di riferimento e i prezzi di produzione vengono determinati su questa base. Esse hanno inoltre sottolineato di aver notificato il metodo alla Commissione, che l'aveva tacitamente accettato, avendo essa ricevuto dall'organismo pagatore un manuale di procedura in cui è descritta la modalità di calcolo dell'aiuto.

26. La Corte ha notato che le pratiche non erano le stesse in Francia e in Spagna. Le banane provenienti dalle Canarie sono abitualmente vendute ad importatori primari/secondari prima di essere spedite nella penisola iberica. La situazione non è pertanto paragonabile a quella della Guadalupa, perché i quantitativi sono accettati dall'acquirente prima della spedizione.

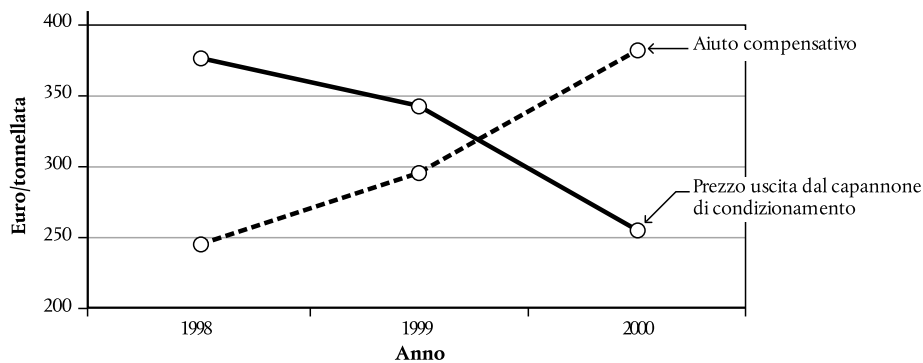
Effetti dell'aiuto sui redditi e sulla tesoreria dei produttori

27. L'OCM mira a garantire per i produttori una tesoreria «adeguata» (senza peraltro dare indicazioni più precise). Tra il momento della commercializzazione delle banane sul mercato e il versamento dell'aiuto comunitario può passare del tempo; la normativa prevede pertanto per i produttori la possibilità di chiedere un anticipo, subordinato al deposito di una cauzione. La Commissione ha peraltro derogato a più riprese al disposto dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1858/93 che dispone che l'importo unitario dell'anticipo corrisponde al 70 % dell'aiuto versato per l'anno precedente. La Commissione ha giustificato questa deroga con l'ammontare dell'aiuto dell'anno precedente o con l'evoluzione sfavorevole dei prezzi di mercato nel corso della campagna in causa.

28. Anche mantenendo artificialmente i prezzi dell'UE al di sopra dei livelli del mercato mondiali, i prezzi mondiali sono scesi nel loro insieme. I redditi provenienti dalla produzione dell'UE sono calati di conseguenza e l'aiuto è aumentato. Ne consegue che attualmente l'aiuto costituisce oltre il 50 % del reddito dei coltivatori dell'UE (cfr. la tabella 2 e l'allegato 6).

Tabella 2

Evoluzione dei prezzi della banana (CE) e dell'aiuto compensativo ai produttori



Fonte: Tabella elaborata dalla Corte dei conti sulla base dei dati forniti dalla Commissione (cfr. l'allegato 6).

29. Visto che l'aiuto comunitario costituisce una parte importante del reddito dei produttori (oltre il 50 %), che l'anticipo sull'aiuto è limitato e che passa moltotempo fino al pagamento finale dell'aiuto, talune organizzazioni di produttori (Martinica) concedono anticipi supplementari. In questo modo si vuole dare ai produttori adeguate possibilità finanziarie. La Corte ha così constatato che alcune organizzazioni di produttori non solo prefinanziano tramite anticipi sull'aiuto ma anche tramite anticipi sui proventi delle vendite.

Un aiuto finanziario nazionale supplementare ai produttori

30. Nonostante gli sforzi compiuti per migliorare la condizione finanziaria dei produttori, il calo dei prezzi e le catastrofi climatiche hanno avuto un notevole impatto sui redditi dei produttori. Dal controllo è emerso che nel 1997, per far fronte alla precaria situazione finanziaria dei produttori della Martinica e della Guadalupa, la Francia ha concesso ai suoi produttori dei prestiti per complessivi 13 milioni di euro. Si trattava nella fattispecie di prestiti a tasso zero e concessi senza che venisse richiesta una garanzia.

31. In base al trattato CE (articolo 88), la Commissione deve essere informata tempestivamente dagli Stati membri, al fine di poter reagire alle proposte di aiuto nazionale. La Corte ha constatato che, benché l'aiuto prestato fosse compatibile con i criteri in vigore, la Commissione non ne era stata precedentemente informata, come invece avrebbe dovuto essere.

32. Nonostante l'aiuto nazionale, la situazione dei produttori è peggiorata e, su richiesta del governo francese, la Commissione ha dato nel novembre 1999 il suo accordo per un aumento dell'importo dell'aiuto che poteva essere anticipato.

33. Nel 1999, la Francia ha annunciato altre misure in Martinica e Guadalupa per raddrizzare la situazione economica dei produttori.

34. Le osservazioni della Corte danno delle indicazioni sui redditi, sulla liquidità e sulla situazione economica precaria dei

produttori. La mancanza di una definizione chiara degli obiettivi e della loro valutazione (economica e finanziaria) non consente di effettuare un'analisi approfondita del rapporto costo/efficacia delle misure. Le osservazioni formulate nei paragrafi precedenti portano alla stessa conclusione, che l'obiettivo dell'OCM di coprire i costi di produzione e di garantire un reddito adeguato è solo parzialmente raggiunto. La Commissione deve procedere ad una valutazione approfondita per poter valutare in che misura le misure adottate hanno avuto un impatto e sono state economiche, efficaci ed efficienti.

Insufficienza dei documenti a sostegno del pagamento degli aiuti

35. In Spagna, le istruzioni locali per la gestione dell'aiuto compensativo non erano sufficientemente esplicite quanto all'obiettivo dei controlli interni, del loro campo di applicazione, della loro frequenza e livello.

36. La Corte ha identificato delle carenze nella documentazione a sostegno del pagamento. Sono state così riscontrate delle differenze tra i quantitativi per i quali era stato richiesto l'aiuto e quelli per i quali quest'ultimo era stato effettivamente corrisposto. Le autorità locali hanno ammesso l'esistenza di queste differenze, ma non hanno potuto provare che venivano effettuati dei raffronti. La Corte ha potuto identificare taluni elementi che possono spiegare le differenze, ma resta del parere che in futuro i raffronti dovranno essere ben documentati.

37. Per garantire che i diritti all'aiuto siano reali, la normativa esige che le domande di aiuto contengano un certo numero di informazioni (per esempio il nome del produttore, la denominazione dell'organismo che presenta la domanda, le fatture della vendita...).

38. Nel quadro dell'esame delle domande e dei pagamenti di aiuto effettuati in Spagna, la Corte ha constatato che le fatture non consentivano di identificare il cliente in circa il 50 % delle vendite locali in contanti tra una organizzazione di produttori e un operatore locale. Al momento di trattare le domande, le autorità non disponevano pertanto di sufficienti informazioni probanti per poter dichiarare che per queste vendite poteva essere corrisposto l'aiuto compensativo.

Un impatto minimo del premio alla cessazione definitiva della bananicoltura

39. Quando le condizioni non erano favorevoli alla bananicoltura ma più favorevoli ad altre produzioni, la cessazione della bananicoltura veniva favorita tramite la concessione di un premio unico.

40. La condizione principale per poter beneficiare dell'aiuto era l'estirpazione totale dei banani per le superfici inferiori a cinque ettari e della metà se la superficie era più grande. L'aiuto è stato fissato a 1 000 euro per ettaro, con l'obbligo di rinunciare per un periodo di vent'anni ad effettuare nuovi impianti di banani sulle parcelle in questione. La Corte rileva che la spesa è stata minima, essendo pari a soli 45 000 euro, l'equivalente di 45 ettari nel periodo 1993-1994. In realtà, dal 1994, le superfici piantate a banani nell'UE sono aumentate del 2 %. L'aumento delle superfici coltivate dai produttori dei paesi ACP e dai produttori delle «banane-dollaro» è stato invece molto più marcato (rispettivamente del 16 % e del 20 %), malgrado che l'offerta fosse eccedentaria sul mercato mondiale.

41. I produttori europei e le loro organizzazioni hanno fornito le seguenti spiegazioni: d'un lato non vi erano vere possibilità di coltura alternativa e, d'altro lato, il premio non attirava sufficientemente i produttori. La Corte ne ha concluso che l'obiettivo di promuovere colture alternative non era realistico e che era più interessante per i produttori continuare la bananicoltura fintanto che venivano corrisposti aiuti finanziari.

Non osservanza delle norme applicabili alle organizzazioni di produttori

42. Le autorità competenti degli Stati membri accordano a queste organizzazioni il «riconoscimento» se soddisfano le condizioni stabilite nella normativa comunitaria. Si tratta in particolare di quanto segue:

- a) lo statuto delle organizzazioni deve:
 - i) esigere che i produttori mettano sul mercato l'intera produzione,

- ii) garantire ai produttori il controllo delle organizzazioni dei produttori e delle decisioni prese all'interno delle stesse,

- iii) obbligare il produttore ad aderire per almeno tre anni e a notificare, se del caso, la sua rinuncia con un anticipo di almeno dodici mesi;

- b) le autorità competenti negli Stati membri devono verificare la conformità della costituzione e del funzionamento delle organizzazioni di produttori tramite controlli in loco effettuati perlomeno ogni tre anni e procedere alla revoca del «riconoscimento» quando constatano che gli obblighi imposti dai regolamenti non sono rispettati.

43. I servizi di verifica dei conti della Commissione (Francia) avevano rilevato dei casi in cui le condizioni non erano rispettate per quanto concerne i seguenti aspetti:

- a) un certo numero di produttori non ha rispettato l'obbligo di mettere sul mercato l'intera produzione attraverso l'organizzazione;

- b) l'autorità competente nello Stato membro ha ommesso di esaminare l'attività di ogni organizzazione di produttori almeno una volta ogni tre anni.

44. Benché si siano registrati dei progressi soprattutto dopo l'intervento della Commissione, persistono dei problemi come il mancato rispetto dell'obbligo di mettere sul mercato l'intera produzione. Questi problemi vengono trattati nell'ambito della procedura di verifica dei conti.

Efficacia limitata dei programmi strutturali

Obiettivi troppo generici

45. Come descritto nella parte «il contesto» l'OCM nel settore della banana contiene obiettivi concernenti non solo la politica agricola ma anche quella strutturale. È così possibile un cofinanziamento con i Fondi strutturali (FEAOG-Orientamento) per i progetti aventi almeno due dei tre seguenti obiettivi: 1) una strategia qualitativa e commerciale, 2) una migliore utilizzazione delle risorse, 3) maggiore competitività. Si tratta dunque di obiettivi piuttosto generici (non quantificati); l'impatto previsto non è precisato. Gli obiettivi devono essere elaborati in documenti di programmazione prodotti dagli Stati membri e successivamente essere inseriti nelle condizioni relative ai singoli progetti.

46. La Corte ha constatato che nei documenti di programmazione (periodo 1994-1999) degli Stati membri (Francia e Spagna) non era indicato come le misure previste tenessero conto di almeno due dei tre obiettivi indicati nel regolamento relativo all'OCM. Il legame è ancora più vago nei progetti sviluppati nell'ambito dei programmi.

Il rapporto costo/efficacia

47. Senza una definizione chiara di obiettivi quantificati e delle misure volte a conseguirli è difficile sorvegliare e valutare l'aspetto strutturale dell'OCM. Le valutazioni intermedie contengono delle osservazioni di carattere generale. Per i risultati della valutazione a posteriori dei programmi si dovrà attendere fino al 2003.

48. Le misure di carattere strutturale dell'OCM (ad esempio una maggiore competitività) sono strettamente legate a quelle del mercato agricolo (ad esempio gli aiuti compensativi ai produttori). Occorre pertanto seguire in continuazione l'attuazione e la coerenza dei due tipi di misure, valutarli uno ad uno e vagliare le sinergie dell'OCM nel suo insieme. Dato che più direzioni generali della Commissione intervengono nella gestione di questi diversi aspetti dell'OCM, è indispensabile uno stretto coordinamento.

49. Le implicazioni dei cambiamenti importanti nel modo di gestire l'OCM sono discusse nell'ambito dei principali servizi responsabili. Non è stato però ancora raggiunto il necessario livello di coordinamento e di scambio di informazioni sull'impatto delle misure del Fondo strutturale e del mercato agricolo (FEAOG-Garanzia) indispensabili per garantirne il rapporto costo/efficacia e la sinergia. Si dovrà attendere il completamento della valutazione dell'OCM entro il 2004.

Un esempio

50. Il documento di programmazione per i Dipartimenti francesi d'oltremare prevede una misura per «l'ammodernamento della rete di distribuzione della banana». I progetti adottati nell'ambito di questo programma includono tra altro la costruzione e il perfezionamento di impianti di imballaggio e di confezionamento, i sistemi di trasporto via cavo, i veicoli e i rimorchi. Nulla indica in qual misura i progetti siano intesi a contribuire agli obiettivi stabiliti (strategia qualitativa, incremento della competitività e miglioramento dell'impiego delle risorse).

51. Dal controllo è emerso che la situazione finanziaria dei produttori non ha facilitato l'attuazione dei progetti. I produttori devono infatti garantire il prefinanziamento del progetto prima di ricevere gli aiuti nazionali e comunitari. I tempi tra l'approvazione iniziale del progetto e del pagamento finale possono essere molto lunghi, fino a due anni.

52. Il programma quadro per il nuovo periodo 2000-2006 comprendeva una breve valutazione generale del vecchio programma che sottolineava che i lunghi tempi di attuazione erano dovuti a difficoltà del settore della banana e a difficoltà connesse al finanziamento dei progetti. Vi si leggeva inoltre che non erano possibili colture alternative.

53. La Corte è giunta alla conclusione che non erano stati fissati obiettivi quantificati e che non si conoscono né l'efficacia delle misure prese per migliorare la competitività né la loro incidenza sull'utilizzazione delle risorse o sulla qualità dei prodotti. Le azioni sovvenzionate erano incentrate più sull'aumento della capacità di produzione che sulla competitività o sull'utilizzazione efficiente delle risorse del settore delle banane, malgrado l'offerta eccedentaria sul mercato mondiale.

La protezione dei produttori dei paesi ACP

54. Per evitare che l'introduzione dell'OCM penalizzi i fornitori ACP tradizionali di banane, la Comunità [regolamento (CE) n. 2686/94] ha istituito un sistema speciale di assistenza tecnica e finanziaria nonché un aiuto al reddito dei produttori di banane dei paesi ACP; le misure mirano ad un aumento della produttività, ad un miglioramento della qualità e alla commercializzazione dei prodotti, e vogliono favorire la diversificazione delle colture. L'aiuto al reddito è stato abolito a seguito di una successiva riforma dell'OCM.

55. La Commissione ha consultato dei consulenti esterni per valutare in cinque paesi l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la realizzabilità del regime prima della riforma. Essi hanno anche valutato la pertinenza e l'adeguatezza del regime in termini di esigenze dei beneficiari. Lo studio (gennaio 2000) ha rivelato che l'assistenza ha compreso una vasta gamma di iniziative, che l'incidenza sulla competitività era massima quando si trattava di migliorare la produttività in loco (per esempio, irrigazione, drenaggio), ma minima dove era particolarmente attesa (per esempio la riforma della gestione). La competitività limitata (in due paesi), inoltre, ostacolava ogni sviluppo delle esportazioni. Nello studio si raccomanda di indicare chiaramente in futuro a quali misure dare priorità; una delle principali priorità dovrà essere la creazione di fonti alternative di reddito. A giudizio della Corte, prima di nuovi programmi in favore dei produttori tradizionali, questa valutazione dovrebbe servire da esempio per la valutazione dell'OCM (cfr. il paragrafo 99).

LE MISURE DI REGOLARIZZAZIONE DEL MERCATO

Interessi contraddittori

Prezzo di vendita e scelta dei consumatori

56. L'UE importa circa l'80 % del proprio fabbisogno. Il regime preferenziale dei contingenti tariffari è stato concepito per creare un equilibrio tra queste fonti di approvvigionamento del mercato e per garantire lo smercio regolare della produzione proveniente dalle diverse regioni di produzione. Il contingente tariffario genera del resto risorse proprie comunitarie.

57. L'OCM ha posto l'accento sull'armonizzazione dei circuiti di commercializzazione, sulla libera circolazione delle merci nella Comunità e sul mantenimento dei prezzi al consumo ad un livello ragionevole. È stato importante perseguire questi obiettivi mantenendo al tempo stesso le possibilità di scelta dei consumatori, vale a dire senza pregiudicare le importazioni nell'UE.

Prezzi europei e proventi di contingenti

58. I negoziati dell'Uruguay Round nel quadro del GATT, tra il 1986 e il 1993, miravano all'abolizione delle sovvenzioni all'esportazione e delle quote all'importazione per liberalizzare il mercato. Le misure introdotte dall'UE hanno unito la compensazione di reddito per i produttori europei a un accesso più facile delle banane non comunitarie grazie al sistema delle quote. Il regime iniziale ha tuttavia ridotto per gli operatori tradizionali delle banane-dollaro l'accesso al mercato, assegnando il 30 % della quota agli importatori che precedentemente importavano soltanto banane dell'UE o dei paesi ACP. Questi ultimi si sono visti attribuire il 30 % del contingente delle banane-dollaro (cfr. il paragrafo 61). Essi potevano così scegliere tra un aumento dei profitti commercializzando banane-dollaro o la vendita dei loro diritti ad altri operatori che desideravano ampliare le loro possibilità d'importazione. È stato questo l'inizio del mercato secondario dei certificati all'importazione.

59. La differenza dei prezzi (mondiali e comunitari) è nota come provento tariffario, detto anche «provento di contingente». Questo non grava sul bilancio comunitario, perché è riversato sul consumatore. Nel 1999, la Commissione ha stimato questo provento pari a circa 200 euro ⁽¹⁾ per tonnellata. Considerato l'attuale contingente di 2 653 000 tonnellate (cfr. il paragrafo 91), il provento di contingente costituisce complessivamente 531 milioni di euro. È difficile fare una stima precisa, dovendosi tener conto di diversi parametri ed ipotesi variabili, come i tassi di cambio. In base ad altre stime, i proventi di contingente potrebbero arrivare a 388 euro per tonnellata, pari complessivamente a oltre 1 000 milioni di euro (cfr. anche i paragrafi 73-74).

Un insieme complesso e controverso

La complessità del regime d'importazione

60. Il sistema dei contingenti introdotti dall'OCM era il seguente (cfr. l'allegato 2):

- a) ai quantitativi importati dai paesi ACP (le cosiddette «banane tradizionali ACP») si applicava un contingente tariffario di 857 700 tonnellate in esenzione dai dazi doganali;

- b) ai quantitativi «non tradizionali ACP», che superano il contingente a), e quantitativi dei paesi terzi (principalmente le banane-dollaro) si applica un contingente di 2 000 000 tonnellate a 100 euro per tonnellata;
- c) ai quantitativi «non tradizionali ACP» e quelli dei paesi terzi che superano il contingente b) si applicavano dazi per 750 euro e 850 euro per tonnellata: questi dazi più elevati miravano a scoraggiare le importazioni al di fuori dei contingenti.

61. Il regime d'importazione iniziale istituito dall'OCM (allegato 2) accordava dei contingenti ai paesi terzi e per le banane non tradizionali ACP: categoria A = 66,5 % per gli operatori stabiliti nell'UE che commercializzavano banane non tradizionali ACP e di paesi terzi; categoria B = 30 % per gli operatori stabiliti nell'UE che commercializzavano banane comunitarie e tradizionali ACP; categoria C = 3,5 % per i nuovi operatori che commercializzavano banane non tradizionali ACP e di paesi terzi.

62. L'attribuzione delle categorie A e B era inoltre ponderata in base al tipo di attività commerciale degli operatori: categoria a) = 57 % agli importatori primari; categoria b) = 15 % agli importatori secondari; categoria c) = 28 % per la maturazione.

63. Per giustificare gli importi assegnati in virtù dell'OCM, gli operatori erano tenuti a indicare, attraverso le loro amministrazioni nazionali, il livello della loro attività di commercializzazione nel periodo di riferimento che, al momento dell'avvio del mercato, era il triennio precedente il 1992. Nella speranza di poter aumentare il loro contingente iniziale, taluni operatori hanno saturato il mercato delle banane a prezzi estremamente bassi in questo periodo che ha preceduto l'introduzione dell'OCM.

64. I contingenti sono gestiti su base trimestrale. Vengono stabiliti dei quantitativi indicativi per i quantitativi che possono entrare nell'UE. Essi sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

65. Dal controllo è emerso che la direzione generale «Agricoltura» della Commissione aveva verificato la credibilità dei quantitativi dichiarati dagli Stati membri ai fini della prima assegnazione dei contingenti. I quantitativi totali dichiarati per gli importatori primari non corrispondevano a quelli che successivamente andavano agli importatori secondari e alla maturazione. Le disparità sono state segnalate dagli Stati membri e, dopo un'indagine, sono state fatte le correzioni necessarie. I quantitativi di riferimento sono stati ridotti di importi di meno dell'1 % fino a quasi il 20 %. Gli Stati membri hanno addotto a motivo una falsa interpretazione dei regolamenti d'applicazione della Commissione sull'attribuzione dei quantitativi di riferimento alle varie categorie di operatori.

⁽¹⁾ SEC(1999) 1397 def. dell'8 settembre 1999, «Relazione al Consiglio in merito alle consultazioni per la risoluzione della controversia sulle banane».

66. Gli errori non hanno inciso sul bilancio dell'UE ma unicamente sull'assegnazione dei contingenti alle tre categorie di commercializzazione (cfr. il paragrafo 61).

Controversie all'interno dell'OMC

Un sistema controverso

67. L'assegnazione automatica di una parte importante del contingente (cfr. il paragrafo 61) ha sollevato numerose critiche. Per le banane-dollaro i grandi operatori si sono ribellati contro l'acquisto obbligatorio di diritti d'importazione e contro la protezione dei produttori dell'UE e dei paesi tradizionali ACP. Il regime è stato formalmente contestato dalle parti in causa nelle procedure di contenzioso del GATT.

68. Talune multinazionali si sono conformate alle nuove regole imposte dall'OCM e le hanno anticipate diversificando le colture e la commercializzazione verso l'UE e i paesi ACP. Altre non lo hanno fatto.

La persistente non conformità con le regole dell'OMC fino al 2001

69. Il regime delle quote è stato modificato nel 1995, soprattutto per venire incontro ai nuovi Stati membri. Dopo una decisione del 1997 dell'organo di regolamento delle controversie dell'OMC, il Consiglio ha approvato altre modifiche al fine di allineare l'OCM alle norme dell'OMC. Le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 1999. I diagrammi degli *allegati 3 e 4* illustrano le diverse disposizioni introdotte dalle riforme.

70. I principali cambiamenti furono l'abolizione delle categorie e sottocategorie di operatori e la riclassificazione degli operatori in due categorie: tradizionali e nuovi arrivati. Gli operatori tradizionali erano quelli stabiliti nell'UE e che avevano effettuato importazioni in proprio.

71. Malgrado queste riforme, l'OMC riteneva che il sistema continuasse ad essere non conforme; alcune distorsioni non erano risolte e il contingente distinto per i paesi ACP rimaneva inaccettabile.

72. Prima ancora della decisione dell'OMC, gli Stati Uniti avevano già tentato di imporre delle sanzioni unilaterali su tutta una serie di merci dell'UE, stimate in 500 milioni di dollari all'anno. L'OMC le ha giudicate affrettate ed eccessive, ed ha chiesto la loro riduzione a 191 milioni di dollari. Questo era il livello delle sanzioni fino alla conclusione dei negoziati bilaterali con gli Stati Uniti nell'aprile 2001 e all'adozione di un sistema modificato di contingenti tariffari ⁽¹⁾ nel dicembre 2001 (cfr. i paragrafi 86-92).

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 2587/2001 del Consiglio, del 19 dicembre 2001 (GUL 345 del 29.12.2001).

Lacune nella gestione dei contingenti

L'emergenza di un mercato secondario

73. Gli operatori debitamente registrati possono fare richiesta di certificati d'importazione nei limiti della loro assegnazione trimestrale e dei quantitativi indicativi concessi dalla Commissione. La categoria deve essere specificata nella domanda. I quantitativi assegnati nel certificato possono essere trasferiti nel periodo di validità di quest'ultimo, ma il trasferimento è limitato a uno per certificato. La Commissione ha riconosciuto che alcune domande di certificato di categoria C (nuovi importatori) erano presentate da operatori che avevano nessuna intenzione di importare banane ma solo di rivendere con profitto i certificati.

74. Una delle maggiori multinazionali interpellata dai controllori ha valutato i certificati a circa cinque dollari per cassa standard (18,5 kg), pari a 270 dollari per tonnellata. Questo prova che i proventi dei contingenti attirano coloro che vogliono commercializzare nell'UE banane-dollaro (cfr. anche il paragrafo 59).

Deficienze di gestione

75. La Corte ha esaminato il sistema dei certificati d'importazione in Francia, dove l'organismo pagatore mette a disposizione degli operatori una riserva di formulari vergini. Le licenze sono numerate e recano il nome dell'autorità che le emette, ma il numero di serie non è utilizzato per controllare né l'origine né l'utilizzazione fatta infine dagli importatori.

76. L'organismo pagatore ha tuttavia dichiarato che un numero formale è dato alle licenze d'importazione quando vengono iscritti i quantitativi autorizzati. Esso ha confermato che spetta all'importatore o al detentore della licenza di registrare, sul retro del formulario, i quantitativi importati e alle autorità doganali del porto d'entrata di certificare che i quantitativi sono stati ammessi alla libera circolazione nella Comunità. Tale certificazione prende abitualmente forma di un timbro dell'autorità competente che attesta che tutti i controlli necessari sono stati effettuati.

77. L'organismo pagatore ha anche confermato che spetta all'operatore cui è stata rilasciata la licenza di restituirla, per sicurezza, all'autorità che l'ha emessa entro trenta giorni dalla data di scadenza.

78. Dal controllo è emerso che le autorità doganali nazionali non erano tenute a notificare separatamente all'autorità che aveva emesso le licenze i quantitativi da esse autorizzati per l'importazione in base alle licenze presentate. L'autorità che aveva rilasciato le licenze si rimetteva pertanto interamente al titolare della licenza, che doveva restituire il certificato utilizzato. L'assenza di un

controllo indipendente e incrociato tra dogane e autorità che aveva rilasciato la licenza, rendeva il sistema vulnerabile.

Una verifica insufficiente delle importazioni

Lacune nei controlli fisici

79. In base alla normativa le autorità doganali devono accertare il peso (massa netta) delle banane importate per essere immesse in libera pratica nella Comunità. Si tratta di un controllo per campionamento delle unità di imballaggio per ogni tipo ed origine. Il campione delle unità di imballaggio che le autorità doganali devono pesare deve essere rappresentativo e riguardare un numero minimo di unità.

80. Per ottenere informazioni di prima mano, la Corte ha esaminato come si procede in uno dei principali porti dell'UE (Anversa-Belgio). I controllori hanno assistito allo scarico di una grande nave contenente circa 373 000 casse del peso di circa 7 500 tonnellate e ai test di pesatura effettuati dai servizi doganali. Essi si sono resi conto che il tipo di controllo non poteva fornire una garanzia ragionevole dei quantitativi importati. Le dimensioni del campione erano troppo ridotte e la loro selezione non rappresentativa. Una verifica esatta è indispensabile, tanto più che la differenza tra il peso verificato dai servizi doganali oscillava tra il - 2 % e il + 6 %. I risultati del controllo, inoltre, sono stati applicati non alla nave controllata ma al carico della nave successiva.

81. I controlli regolamentari prescritti non sempre sono sufficientemente garantiti o documentati, almeno non per i grandi carichi. Le dimensioni minime dei campioni erano ben al di sotto del livello necessario per dare affidamento e garantire precisione statistica per grandi quantitativi. L'estrapolazione dei risultati del campionamento, non alla popolazione controllata ma ad un'altra popolazione, non consente di dare un'immagine fedele o conforme al regolamento. Queste carenze non consentono di conoscere il peso delle banane importate e di garantire la sana gestione finanziaria e il controllo dei contingenti.

82. A seguito dei controlli effettuati dalla Corte, la Commissione ha avviato un'indagine volta a dare un quadro globale dei sistemi posti in essere dagli Stati membri per lo sdoganamento delle banane fresche. Essa giunge alla conclusione che i sistemi nazionali non sono in grado di garantire una buona applicazione dei regolamenti comunitari e che essi non consentono di tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

83. Alla luce dei controlli effettuati dalla Corte e dalla Commissione, la Corte conclude che finora la Commissione non ha

mai avuto informazioni sufficienti sui quantitativi di banane importati per garantire una buona gestione dei contingenti.

Casi di frode relativi ai certificati d'importazione

84. Il controllo della Corte è stato effettuato poco tempo dopo la scoperta di un'importante frode all'importazione in Italia, dove per l'importazione di banane venivano utilizzate certificati d'importazione falsi. Nell'estate 2000, l'OLAF (l'Ufficio europeo di lotta antifrode) l'ha segnalata. Grandi quantitativi di banane-dollaro erano entrate nell'UE attraverso porti italiani sotto copertura di falsi certificati d'importazione apparentemente «francesi». In tal modo l'importatore aveva potuto far entrare nella Comunità in quel periodo delle banane non soggette a contingente pagando dazi di 75 euro per tonnellata contro i 680-822 euro per tonnellata per le importazioni al di fuori del contingente. Con le circa 160 000 tonnellate così importate sarebbero stati evasi dazi doganali pari a 126 milioni di euro. L'Italia avrebbe pertanto subito una perdita di IVA di 5,5 milioni di euro.

85. L'OLAF ha ritenuto che, a causa della portata della frode, il mercato sia stato notevolmente perturbato. Irregolarità di questo genere, che incidono sui prezzi, influenzano anche il livello dell'aiuto. La Commissione non ha calcolato la possibile incidenza di questa frode sugli aiuti compensativi.

SVILUPPI E VALUTAZIONE

Alla ricerca di un dispositivo transitorio

86. Nel maggio 1999, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentare delle proposte di riforma dell'OCM, per renderla più compatibile con le norme dell'OMC. Date le difficoltà incontrate, la Commissione ha annunciato di voler modificare il dispositivo nel senso di un sistema di controllo esclusivamente tariffario a partire dal 2006 e di voler introdurre un sistema transitorio dal 2001 al 2005.

87. Durante tutto il 2000, la Commissione ha discusso diverse opzioni con tutte le parti interessate. Nel dicembre 2000, il Parlamento⁽¹⁾ ha finalmente adottato la proposta contenuta nel documento COM(2000) 621⁽²⁾, che prevedeva un regime transitorio unicamente tariffario secondo il metodo, «primo arrivato, primo servito», che sembrava accettabile alla maggior parte delle parti.

(1) Seconda relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione dei mercati nel settore della banana — commissione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, Parlamento europeo (A5-0374/2000 final).

(2) Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa all'applicazione del metodo «primo arrivato, primo servito» al regime delle banane e alle sue implicazioni sul sistema unicamente tariffario.

88. Il sistema prevede tre contingenti, di cui un nuovo contingente «C» autonomo di 850 000 tonnellate. I contingenti sono aperti a tutte le banane, indipendentemente dalla loro origine. I dazi provenienti dai contingenti A e B sono di 75 euro per tonnellata, il dazio del nuovo contingente C è di 300 euro per tonnellata. Le banane ACP beneficiano di dazi preferenziali.

89. Sono stati espressi dei dubbi sulle potenziali difficoltà amministrative e il sistema che rischia di favorire gli operatori più importanti ha suscitato apprensione. Al termine di intensi negoziati bilaterali ad alto livello con gli Stati Uniti, la proposta è stata abbandonata dalla Commissione nell'aprile 2001 a favore del sistema del contingente tariffario, anche se modificato.

90. Le modalità di applicazione del nuovo regime sono state pubblicate nel regolamento (CE) n. 896/2001 della Commissione del 7 maggio 2001. Sulla base di quantitativi di riferimento anteriori, l'83 % è destinato agli operatori tradizionali e il 17 % agli operatori non tradizionali; il periodo di riferimento per definire le categorie di operatori e i quantitativi ammessi è il 1994-1996.

91. In virtù del regolamento (CE) n. 2587/2001 del Consiglio, del 19 dicembre 2001, che modifica il regolamento (CEE) n. 404/1993, i contingenti tariffari sono stati adottati come segue a partire dal 1° gennaio 2002:

A — contingente tariffario di 2 200 000 tonnellate;

B — contingente tariffario supplementare di 453 000 tonnellate;

C — contingente tariffario autonomo di 750 000 tonnellate.

I contingenti A e B sono aperti per l'importazione di prodotti originari di tutti i paesi terzi; il contingente C per l'importazione di prodotti originari di paesi ACP. Nel quadro dei contingenti A e B, le importazioni sono soggette alla riscossione di un dazio doganale di 75 euro per tonnellata, le importazioni di prodotti originari dei paesi ACP sono soggette a dazio nullo. Nel quadro del contingente C, le importazioni devono essere soggette a dazio nullo.

92. La Commissione riconosce anche la necessità di rendere più severi i criteri per gli operatori non tradizionali, al fine di evitare l'iscrizione di operatori fittizi. A seguito di quest'ultimo accordo gli Stati Uniti hanno tolto le sanzioni sui prodotti provenienti dalla Comunità. La lunga guerra commerciale delle banane era così terminata.

Valutazione e sorveglianza della Commissione, orientamento futuro dell'OCM

93. In conformità dell'articolo 32 del regolamento (CEE) n. 404/93 che istituisce l'OCM la Commissione deve presentare due relazioni sull'applicazione del regime:

- a) la prima deve essere presentata al più tardi al termine del terzo anno di applicazione del regolamento e comportare l'analisi dei flussi di commercializzazione dell'UE, degli ACP e dei paesi terzi in seguito alla creazione dell'OCM;
- b) la seconda deve rendere conto dell'attuazione del regolamento al 31 dicembre 2001 e contenere delle proposte appropriate per un accordo dopo il 31 dicembre 2002. Quando è stata introdotta la seconda riforma del regime d'importazione in virtù del regolamento (CE) n. 1637/98 del Consiglio ⁽¹⁾, la scadenza è stata riportata al 2004.

Un mercato singolarmente protetto

94. Nella prima relazione dell'ottobre 1995 [SEC(95) 1565] è stato constatato che:

- a) la produzione mondiale era aumentata e divenuta eccedentaria. Malgrado un maggiore consumo, il prezzo mondiale reale era in continuo calo;
- b) i produttori dell'UE erano stati particolarmente protetti dalle forze del mercato grazie alle misure introdotte dall'OCM. Essi beneficiavano inoltre degli incentivi dei Fondi strutturali per migliorare la produzione. Era pertanto probabile che cercassero di produrre fino ad ottenere l'aiuto massimo concesso;
- c) i paesi ACP non avevano aumentato la loro produzione fino a raggiungere le quote massime stabilite per le importazioni tradizionali; la differenza che ne risultava non era stata equamente ripartita tra i vari paesi;
- d) nonostante il flusso delle informazioni trasmesse dalla Commissione agli Stati membri, era difficile fare un quadro generale, in particolare per i prezzi al dettaglio;
- e) alcune indicazioni lasciano ritenere che delle banane UE/ACP hanno cominciato ad entrare nell'UE su mercati diversi da quelli che prima beneficiavano di un trattamento preferenziale.

95. La relazione non contiene una ripartizione dei prezzi che indichi come i costi siano stati influenzati dalle misure di mercato. Come hanno mostrato gli avvenimenti successivi, l'auspicato equilibrio tra i produttori dell'UE, degli ACP e dell'America latina non è stato raggiunto.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1637/98 del Consiglio, del 20 luglio 1998, che modifica il regolamento (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione dei mercati nel settore della banana (GU L 210 del 28.7.1998, pag. 28).

Valutazione approfondita del 2004

96. Il regolamento (CE) n. 1637/98 fornisce un quadro per la valutazione che la Commissione intende presentare nel 2004. Questa prevede in particolare un'analisi delle tendenze del mercato delle banane-dollaro e UE/ACP, nonché dell'efficacia delle misure di controllo delle importazioni. Particolare attenzione è prestata ai fornitori ACP e alla loro capacità di mantenere la propria posizione di mercato nell'UE.

97. All'atto della prossima valutazione occorrerà valutare le sinergie di tutti gli aiuti al settore della banana, per ottenere un quadro generale delle conseguenze dell'introduzione dell'OCM e del grado di realizzazione degli obiettivi iniziali. Sarà utile svolgere anche una valutazione oggettiva delle prospettive dei produttori UE per quanto concerne la coltura della banana, alla stregua di quella fatta per i produttori ACP. La Commissione dovrà garantire che queste valutazioni saranno fondate su conoscenze approntate da esperti interni ed esterni.

Verso un sistema esclusivamente tariffario a partire dal 2006

98. Il livello della tariffa unica applicabile a partire dal 2006 deve ancora essere deciso. La Commissione mira a dare ai produttori dell'UE e dei paesi ACP una tutela adeguata, che eviti modifiche dei volumi importati, che minimizzi l'incidenza sui prezzi e che limiti i costi.

99. La Corte ritiene che la valutazione dell'OCM di cui alla sezione precedente consentirà di quantificare l'incidenza e di valutare l'efficienza e l'efficacia del regime; essa dovrebbe inoltre servire da base per la formulazione di nuove opzioni e proposte per il regime. Sarà poi indispensabile effettuare un'analisi approfondita dei modelli delle varie ipotesi, dei loro vantaggi e svantaggi, e dei rischi di conflitti commerciali.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Complessità e contraddittorietà delle finalità dell'OCM

100. L'OCM della banana contiene un insieme di obiettivi complessi e contraddittori che riguardano diverse politiche comunitarie: regolarizzazione del mercato, ristrutturazione del settore e suo sviluppo nei paesi ACP. Ciascuna di queste politiche è di competenza di diverse DG della Commissione, secondo sistemi di gestione e di controllo diversi. Le finalità di queste politiche sono strettamente interconnesse, il che rende difficile valutarne la rispettiva incidenza, l'efficacia, la coerenza e le sinergie. Occorre pertanto una definizione chiara degli obiettivi dell'OCM, e una previsione della loro incidenza.

La distinzione delle diverse finalità e una definizione più chiara degli obiettivi dell'OCM, che indichi anche l'impatto previsto, consentirebbero non solo di valutare i costi e i vantaggi, ma anche di facilitare la gestione e il controllo.

Obiettivi e misure troppo generici nella loro definizione o poco realistici

101. L'obiettivo di promuovere lo sviluppo di colture alternative tramite la concessione di premi all'estirpazione era 1) poco realistico (soprattutto mancando reali soluzioni alternative) e 2) poco attraente per i produttori.

102. La mancanza di obiettivi chiari e quantificati dei progetti finanziati con i Fondi strutturali, l'assenza di sorveglianza e valutazione non consentono di giudicare in qual misura i progetti abbiano contribuito al buon funzionamento dell'OCM nel settore della banana.

La Corte auspica che la valutazione prevista dall'OCM definisca obiettivi precisi, realistici e quantificati e le relative misure per conseguirli. Occorrono inoltre 1) una sorveglianza permanente dell'attuazione e 2) coerenza tra gli obiettivi dell'OCM e dei progetti individuali.

Il rapporto costo/efficacia

103. Gli aiuti comunitari ai produttori, che attualmente superano il 50 % dei loro redditi, non possono risolvere il problema di un reddito adeguato per la bananicoltura né quello della copertura dei costi di produzione. Senza 1) una definizione chiara degli obiettivi e 2) una loro valutazione economica e finanziaria, è impossibile dare un giudizio sulla validità del regime degli aiuti compensativi (cfr. i paragrafi 28-36).

La Commissione deve procedere ad una valutazione approfondita per quantificare l'incidenza sul reddito dei produttori delle misure adottate, nonché della loro economicità, efficienza ed efficacia.

104. Il sistema del contingente tariffario posto in essere per regolare le importazioni ha creato delle condizioni di mercato più favorevoli per gli importatori limitando l'offerta. Il relativo costo è stato di due, tre volte superiore all'aiuto versato ai produttori dell'UE [cfr. anche la nota a piè di pagina ⁽¹⁾].

Questa situazione dovrebbe essere corretta nel 2006, con l'introduzione del regime del contingente tariffario unico, ma la Commissione dovrà accertarsi che non vi sarà un altro impatto non ancora da essa quantificato. A questo proposito, sarebbe utile effettuare un'analisi esauriente dei rischi, dei costi e dei vantaggi connessi con le varie opzioni possibili per creare un contingente tariffario unico.

Deficienze di gestione

105. Il coordinamento e lo scambio di informazioni sull'impatto dei Fondi strutturali e delle misure di mercato stabilite nell'OCM non garantiscono che vengano raggiunti la sinergia e il rapporto costo/efficacia necessari.

Occorre definire con maggiore chiarezza i vari obiettivi dell'OCM e, parallelamente, definire con precisione le competenze dei servizi della Commissione responsabili della gestione. Questi ultimi non dovrebbero soltanto garantire la gestione e la coerenza dei vari aspetti dell'OCM ma adottare nei confronti degli Stati membri una gestione più orientata verso il futuro. La Commissione dovrebbe ad esempio prendere ogni provvedimento atto a garantire un'applicazione e interpretazione coerente della normativa.

106. Le valutazioni dei programmi operativi, da effettuarsi a posteriori, dovrebbero essere utilizzate nel quadro della procedura di valutazione dell'OCM da terminare entro il 2004. In questa occasione, sarà opportuno esaminare anche gli effetti di sinergia delle varie misure finora adottate.

La Commissione dovrebbe tener conto delle valutazioni dei programmi ACP, che hanno mostrato che lo sviluppo del settore della banana non sempre è redditizio.

Controlli carenti

107. La Corte ha rilevato notevoli lacune nel controllo del sistema del contingente tariffario applicabile al regime d'importazione. Il regime si è rivelato pronò a frode e costoso per l'UE. La documentazione a sostegno del pagamento dell'aiuto compensativo ai produttori si è rivelata carente (paragrafi 37-40).

La Corte esorta la Commissione a mettere a punto assieme agli Stati membri delle istruzioni sulle modalità dei controlli da effettuare. La Commissione dovrebbe controllare la loro attuazione e garantire la sorveglianza.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 12 settembre 2002.

Per la Corte dei conti

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

ALLEGATO 1

QUANTITATIVI DI BANANE COMMERCIALIZZATE NELL'UE DAL 1993 AL 2000, RIPARTITE PER REGIONE E PER PAESE D'ORIGINE

(in tonnellate)

| Paese d'origine | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Totale | 3 951 480 | 3 761 588 | 3 827 301 | 3 954 961 | 3 965 691 | 3 867 407 | 3 926 980 | 4 065 623 |
| UE | 643 691 | 584 622 | 658 206 | 684 605 | 810 537 | 786 232 | 729 304 | 782 175 |
| % del totale | 16,3 % | 15,5 % | 17,2 % | 17,3 % | 20,4 % | 20,3 % | 18,6 % | 19,2 % |
| Grecia | 7 233 | 3 071 | 3 138 | 3 807 | 3 901 | 3 589 | 3 336 | 3 275 |
| Spagna | 330 875 | 321 555 | 369 387 | 345 943 | 403 999 | 437 414 | 362 188 | 397 578 |
| Francia | 279 837 | 234 130 | 251 280 | 310 652 | 374 747 | 314 793 | 342 009 | 358 861 |
| Martinica | 180 861 | 151 965 | 188 073 | 249 733 | 277 013 | 240 499 | 258 501 | 271 269 |
| Guadalupa | 98 976 | 82 165 | 63 207 | 60 919 | 97 734 | 74 294 | 83 508 | 87 592 |
| Portogallo | 25 746 | 25 866 | 34 401 | 24 203 | 27 890 | 30 436 | 21 771 | 22 461 |
| ACP | 748 126 | 726 987 | 763 965 | 800 075 | 693 054 | 654 853 | 675 987 | 756 808 |
| % del totale | 18,9 % | 19,3 % | 20,0 % | 20,2 % | 17,5 % | 16,9 % | 17,2 % | 18,6 % |
| Produttori di banane-«dollaro» | 2 559 664 | 2 449 978 | 2 405 129 | 2 470 281 | 2 462 100 | 2 426 322 | 2 521 689 | 2 526 640 |
| % del totale | 64,8 % | 65,1 % | 62,8 % | 62,5 % | 62,1 % | 62,7 % | 64,2 % | 62,1 % |

Osservazioni:

La presente tabella mostra che nel periodo 1993-2000, l'UE ha fornito dal 15,5 % al 20,3 % delle banane necessarie al proprio fabbisogno, e i paesi ACP circa il 18 %. Emerge inoltre che nel 2000, le importazioni di banane-«dollaro» hanno rappresentato quasi il doppio dei quantitativi di banane provenienti dall'UE e dai paesi ACP.

Fonte: Commissione, 2000.

ALLEGATO 2

Regime iniziale

OCM Banana - Regime del luglio 1993 relativo ai contingenti e ai diritti d'importazione (nota 1)
 Regolamento di base (CEE) n. 404/93
 Regolamento di applicazione (CEE) n. 1442/93

Banane comunitarie (nota 2)
 Compensazione nei limiti di 854 000 tonnellate

Banane paesi terzi e ACP non tradizionali
 Quota: 2,0 milioni di tonnellate
 Imposizione: 100 ECU banane verdi paesi terzi -
 Esenzione banane ACP non tradizionali

Banane ACP tradizionali (nota 3)
 Quota: 857 700 tonnellate
 Importazione a dazio zero

Banane al di fuori del contingente
 Banane ACP:
 imposizione 750 ECU/tonnellata
 Banane paesi terzi:
 imposizione 850 ECU/tonnellata

Titoli d'importazione Cat A - 66,5 % (nota 4)
 Operatori stabiliti nella Comunità che commercializzano banane ACP non tradizionali e di paesi terzi

Titolo d'importazione Cat B - 30 % (nota 4)
 Operatori stabiliti nella Comunità che commercializzano banane ACP tradizionali e comunitarie

Titolo d'importazione Cat C - 3,5 %
 Nuovi operatori che commercializzano banane non tradizionali ACP e non UE

Ripartizione dei diritti (quantità di riferimento ponderati) per gruppo di attività economica (nota 5)
Importazione minima di 250 tonnellate - 20 tonnellate (< 10 cm)
Gruppo a) Importatori primari 57 %
Gruppo b) Importatori secondari 15 %
Gruppo c) Chi matura 28 %

Domanda di assegnazione di quantitativi annuali

Domanda di assegnazione di quantitativi annuali

Rilascio titoli d'importazione A (nota 6)

Cessione possibile

Rilascio titoli d'importazione B (nota 6)

Rilascio titoli d'importazione C (nota 6)

Rilascio titoli d'importazione tradizionali ACP (nota 6)

Rilascio titoli d'importazione fuori contingente

Cessione possibile



Nota 1: Osservazioni generali

La presente descrizione si limita al regime dei contingenti e al regime degli aiuti compensativi. Gli altri meccanismi di cui al regolamento (CEE) n. 404/93 (premi di estirpazione, organizzazioni dei produttori e norme di qualità) non vengono trattati in questa sede.

Nota 2: Quantitativi per i quali vengono concessi degli aiuti compensativi ai produttori dell'UE (in migliaia di tonnellate — totale 854 000 tonnellate) — articolo 12 del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio

Isole Canarie (420) — Guadalupa (150) — Martinica (219) — Madera, le Azzorre e Algarve (50) — Creta e Laconia (15)

Nota 3: Quantitativi tradizionali di banane degli Stati ACP (in migliaia di tonnellate — totale 857 700 tonnellate) — allegato del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio

Costa d'Avorio (155) — Camerun (155) — Suriname (38) — Somalia (60) — Giamaica (105) — Saint Lucia (127) — Saint Vincent e Grenadine (82) — Dominica (71) — Belize (40) — Capo Verde (4,8) — Grenada (14) — Madagascar (5, 9)

Nota 4: Ripartizione dei quantitativi annuali A, B articoli 4 e 5 del regolamento (CEE) n. 1442/93

Registrazione preliminare degli operatori presso l'autorità competente di uno Stato membro, per categoria economica. I quantitativi annui sono assegnati sulla base delle domande individuali. I quantitativi annui sono assegnati sulla base di un quantitativo di riferimento che è la media dei quantitativi commercializzati nei tre anni anteriori all'anno che precede quello per il quale è aperto il contingente (tale media è denominata «quantitativo di riferimento»). Ai quantitativi commercializzati si applicano dei coefficienti di ponderazione, a seconda delle funzioni esercitate dall'operatore (57 %, 15 % o 28 %, cfr. la nota 5). Ogni operatore si vede così attribuito un quantitativo di riferimento ponderato.

Nota 5: Ripartizione dei diritti d'importazione per tipo di operatore — regolamento (CEE) n. 1442/93

Gruppo a) 57 %: Importatori primari. Acquistano/producono banane verdi nel paese d'origine (terzo o ACP), le spediscono e le vendono in Europa (multinazionali americane).

Gruppo b) 15 %: Importatori secondari. Forniscono, mettono in libera pratica e mettono in vendita banane verdi sul mercato europeo, assumendone il rischio commerciale quale proprietario dei prodotti (società di trasporto europee).

Gruppo c) 28 %: Fanno maturare e vendono banane sul mercato quali proprietari dei prodotti.

Nota 6: Fissazione dei quantitativi trimestrali indicativi, domanda e rilascio dei titoli d'importazione trimestrali agli operatori — articolo 9 del regolamento (CEE) n. 1442/93

La Commissione fissa i quantitativi indicativi trimestrali ai fini del rilascio dei titoli d'importazione. Gli operatori presentano per un determinato trimestre le loro domande di titoli d'importazione alle autorità competenti dello Stato membro. In base ai quantitativi trimestrali indicativi e tenuto conto dei quantitativi di riferimento ponderati annuali, le domande sono del caso adattate applicando un coefficiente di ponderazione.

Nota 1: Osservazioni generali

La presente descrizione si limita al regime dei contingenti e al regime degli aiuti compensativi. Gli altri meccanismi di cui al regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993 (premi di estirpazione, organizzazioni di produttori e norme di qualità) non vengono trattati in questa sede.

Nota 2: Quantitativi per i quali vengono concessi degli aiuti compensativi ai produttori dell'UE — articolo 12 del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio

Isole Canarie (420) — Guadalupa (150) — Martinica (219) — Madera, le Azzorre e Algarve (50) — Creta e Laconia (15).

Nota 3: Banane tradizionali ACP — allegato del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio

Costa d'Avorio (155) — Camerun (155) — Suriname (38) — Somalia (60) — Giamaica (105) — Saint Lucia (127) — Saint Vincent e Grenadine (82) — Dominica (71) — Belize (40) — Capo Verde (4,8) — Grenada (14) — Madagascar (5,9).

Nota 4: Ripartizione dei quantitativi annuali A e B — Articoli 4 e 5 del regolamento (CEE) n. 1442/93 del 10 giugno 1993

Registrazione preliminare degli operatori presso l'autorità competente di uno Stato membro, per categoria economica. I quantitativi annui sono assegnati sulla base delle domande individuali. I quantitativi annui sono assegnati sulla base di un quantitativo di riferimento che è la media dei quantitativi commercializzati nei tre anni anteriori all'anno che precede quello per il quale è aperto il contingente (tale media è denominata «quantitativo di riferimento»). Ai quantitativi commercializzati si applicano dei coefficienti di ponderazione, a seconda delle funzioni esercitate dall'operatore (57 %, 15 % o 28 %, cfr. la nota 5). Ogni operatore si vede così attribuito un quantitativo di riferimento ponderato.

Nota 5: Ripartizione dei diritti d'importazione per tipo di operatore — regolamento (CEE) n. 1442/93 del 10 giugno 1993

Gruppo a) 57 %: Importatori primari. Acquistano/producono banane verdi nel paese d'origine (terzo o ACP), le spediscono e le vendono in Europa (multinazionali americane).

Gruppo b) 15 %: Importatori secondari. Forniscono, mettono in libera pratica o mettono in vendita banane verdi sul mercato europeo, assumendone il rischio commerciale quale proprietario dei prodotti (società di trasporto europee).

Gruppo c) 28 %: Fanno maturare e vendono banane sul mercato quali proprietari dei prodotti.

Nota 6: Fissazione dei quantitativi trimestrali indicativi, domanda e rilascio dei titoli d'importazione trimestrali agli operatori

La Commissione fissa i quantitativi indicativi trimestrali ai fini del rilascio dei titoli d'importazione. Gli operatori presentano per un determinato trimestre le loro domande di titoli d'importazione alle autorità competenti per Stato membro. In base ai quantitativi trimestrali indicativi e tenuto conto dei quantitativi di riferimento ponderati annuali, le domande sono del caso adattate applicando un coefficiente di ponderazione [articolo 9 del regolamento (CE) n. 1422/93].

L'immissione in libera pratica delle banane sul mercato è subordinata alla presentazione di un certificato d'origine [articolo 6 del regolamento (CE) n. 478/95].

Nota 7: Certificati d'esportazione — articolo 7 del regolamento (CE) n. 478/95

Le domande d'importazione dalla Colombia, dal Costa Rica, o dal Nicaragua, la domanda di un certificato di categoria A e C deve essere corredata di un certificato d'esportazione valido.

Nota 8: Applicazione dei coefficienti correttori — articolo 4 del regolamento (CE) n. 478/95

Gli operatori alle cui domande sono stati applicati dei coefficienti correttori, possono rinunciare alla loro domanda, oppure presentare domande nuove per le origini alle quali non sono stati applicati dei coefficienti correttori.

ALLEGATO 4

Seconda riforma (1998)

OCM Banana - Regime modificato applicabile dal 1° gennaio 1999 del sistema di contingenti e di diritti d'importazione (nota 1)
 Regolamento (CEE) n. 404/93, modificato dal regolamento (CE) n. 3290/94 del 22 dicembre 1994, modificato dal regolamento (CE) n. 1637/98 del Consiglio del 20 luglio 1998
 Regolamento (CE) n. 2362/98 della Commissione del 1° marzo 1995 che abroga i regolamenti di applicazione (CEE) n. 1442/93 e (CE) n. 478/95

Banane comunitarie (nota 2)
 Compensazione nei limiti di 854 000 tonnellate

Banane paesi terzi e ACP non tradizionali
 Quota di 2,53 milioni di tonnellate e contingente autonomo di 0,353 milioni di tonnellate
 Imposizione: 75 EUR banane paesi terzi - Esenzione banane ACP non tradizionali

Banane ACP tradizionali (nota 3)
 Quota: 857 700 tonnellate
 Importazione a dazio nullo
 Abbandono della ripartizione per paese

Banane fuori contingente
 Banane paesi terzi: tariffa doganale comune consolidata nel GATT (737 EUR/tonnellata)
 Banane ACP: *idem* ma preferenza di 200 EUR/tonnellata

90,57 % [allegato I del regolamento (CE) n. 23632/98]
 Assegnazione in base alle importazioni del 1996-1998
 Costa Rica: 25,61 %
 Colombia: 23,03 %
 Ecuador: 26,17 %
 Panama: 15,76 %

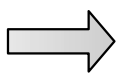
9,43 % banane non tradizionali ACP pari a 240 748 tonnellate
 Assegnazione per paese soppressa

Operatori tradizionali (nota 4)
 92 %

Operatori nuovi arrivati (nota 5)
 8 %

Assegnazione dei diritti d'importazione sulla base di un *quantitativo di riferimento* per tutte le origini. ACP e paesi terzi (nota 6)
 Importazione minima di 100 tonnellate o di 20 tonnellate di banane di meno di 10 cm

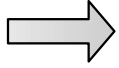
Domande di assegnazione annua. La domanda non deve superare il 10 % dell'assegnazione annua globale



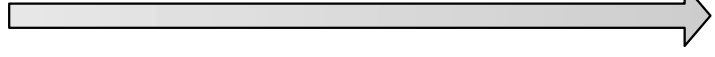
Rilascio certificati d'importazione (nota 7)



Trascrivibile una sola volta



Rilascio titoli d'importazione (nota 7)



Rilascio dei titoli d'importazione fuori contingente

Nota 1: Osservazioni generali

La presente descrizione si limita al regime dei contingenti e al regime degli aiuti compensativi. Gli altri meccanismi di cui al regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993 (premi di estirpazione, organizzazioni dei produttori e norme di qualità) non vengono trattati in questa sede.

Nota 2: Quantitativi per i quali vengono concessi degli aiuti compensativi ai produttori dell'UE (in migliaia di tonnellate — totale 854 000 tonnellate) — articolo 12 del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio

Isole Canarie (420) — Guadalupa (150) — Martinica (219) — Madera, le Azzorre e Algarve (50) — Creta e Laconia (15).

Nota 3: Banane tradizionali ACP (in migliaia di tonnellate — totale 857 700 tonnellate) — allegato del regolamento (CE) n. 637/98 del Consiglio

Costa d'Avorio — Camerun — Suriname — Somalia — Giamaica — Saint Lucia — Saint Vincent e Grenadine — Dominica — Belize — Capo Verde — Grenada — Madagascar.

L'assegnazione di quantitativi specifici assegnati ai vari paesi [allegato I del regolamento (CEE) n. 404/93] è stata soppressa.

Nota 4: Gli operatori tradizionali

Gli operatori tradizionali devono essere agenti economici stabiliti nell'UE e devono aver importato per proprio conto, nel periodo di riferimento, un quantitativo minimo di banane originarie di paesi terzi e/o di paesi ACP in vista della successiva commercializzazione sul mercato.

Nota 5: Gli operatori nuovi arrivati

Un nuovo arrivato è l'agente economico stabilito nell'UE al momento della registrazione e in possesso dei seguenti requisiti: «esercizio di un'attività commerciale come importatore nel settore degli ortofrutticoli freschi dei capitoli 7 e 8, come pure dei prodotti del capitolo 9 [caffè, tè, mate e spezie] della nomenclatura tariffaria e statistica e della tariffa doganale comune qualora abbia effettuato anche importazioni dei prodotti suddetti dei capitoli 7 e 8, per proprio conto e a titolo autonomo, durante uno dei tre anni immediatamente precedenti l'anno per il quale è chiesta la registrazione: ...». Il valore dichiarato in dogana delle importazioni realizzate in tale periodo di tre anni deve essere pari o superiore a 400 000 euro.

Nota 6: Assegnazione quantitativi di riferimento (importatori tradizionali) e assegnazioni annue (nuovi arrivati)

Per ogni operatore tradizionale i diritti d'importazione (cioè il «quantitativo di riferimento» annuo) sono fissati in base ai quantitativi di banane «che ha effettivamente importato» nel periodo di riferimento. Per il 1999, il periodo di riferimento copre gli anni 1994-1996.

Non vi sono quantitativi di riferimento per i nuovi arrivati. Le «domande di assegnazione annua» non devono indicare un quantitativo superiore al 10 % del quantitativo globale assegnato annualmente agli operatori «nuovi arrivati». Un nuovo arrivato può diventare operatore tradizionale allo scadere di un periodo di tre anni di attività. Obbligo di costituire una garanzia di 18 euro/tonnellata.

Nota 7: Procedura trimestrale di concessione dei certificati

Ai fini del rilascio dei certificati, la Commissione può calcolare dei «quantitativi indicativi» per i primi tre trimestri. I certificati sono concessi al termine di una procedura trimestrale in due fasi. Prima fase: domande di quantitativi suddivisi secondo le origini del regolamento: banane tradizionali ACP, allegato 1 e altre. A questi quantitativi è se del caso applicata una percentuale di riduzione, in caso di superamento dei «quantitativi indicativi» o dei quantitativi annui disponibili. Al termine di questa prima fase, le domande sono o annullate dal richiedente o completate da nuove domande per le origini alle quali non si applica un coefficiente correttore. I certificati non utilizzati possono essere riassegnati a determinate condizioni. I certificati sono trasferibili una sola volta e a determinate condizioni.

ALLEGATO 5

ISTRUZIONI PER LA VERIFICA DEL VOLUME DELLE BANANE AMMESSE ALL'IMPORTAZIONE NELL'UE

1. Il regolamento (CE) n. 89/97 della Commissione, del 20 gennaio 1997, ha modificato il regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario. Nel primo considerando del regolamento (CE) n. 89/97 si legge che, in passato, la verifica della massa netta indicata nelladichiarazione di immissione in libera pratica delle banane creava un problema di metodologia e d'applicazione uniforme. È stato pertanto opportuno precisare nel regolamento i metodi specifici da applicare in tutte le circostanze per la determinazione della massa netta delle banane ammissibili. Le banane sono l'unica merce importata per la quale i metodi di verifica sono stabiliti in questo modo.

2. Il regolamento (CE) n. 89/97 precisa la natura dei controlli da effettuare. Conformemente alle disposizioni in esso contenute:

- deve essere prelevato un campione per ogni tipo di imballaggio e per ciascuna origine,
- il controllo deve essere effettuato in modo da garantire che il campione delle unità di imballaggio da pesare sia rappresentativo della dichiarazione e rispetti, *almeno i quantitativi minimi qui di seguito indicati*:
 - fino a 400 unità: 5 unità da controllare
 - da 401 a 700: 7,
 - da 701 a 1 000: 10,
 - da 1 001 a 2 000: 13,
 - oltre 2 000: 15,
- qualora l'intero carico formi oggetto di un'unica dichiarazione doganale, il servizio doganale può, salvo supposta frode, basare il calcolo della massa su un campione minimo di 15 unità (dello stesso tipo di imballaggio e della stessa origine),
- la massa netta è determinata nel modo seguente:
 - aprire almeno una unità di imballaggio per accertarne il peso,
 - detrarre questo peso dalla massa totale delle unità (cartoni) che compongono il campione, al fine di determinare una massa netta per ciascuna di esse,
 - calcolare la massa netta media per il campione,
 - moltiplicare questa massa netta media per il numero totale dei cartoni indicati nella dichiarazione per definire la massa totale ammessa all'importazione.

ALLEGATO 6

EVOLUZIONE DEGLI AIUTI COMPENSATIVI AI PRODUTTORI DI BANANE

(Quantitativi espressi in tonnellate; valori in euro/tonnellata)

| | Portogallo | Francia | | Spagna | Grecia | Media CE ponderata | Evoluzione rispetto all'anno precedente |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|---|
| | | Martinica | Guadalupa | | | | |
| Anno 1998 | | | | | | | |
| Quantitativo | 30 436 | 240 499 | 74 294 | 437 414 | 3 589 | 786 232 | |
| Prezzo uscita dal capannone di condizionamento ⁽¹⁾ | 336 | 396 | 368 | 370 | 738 | 378 | |
| Aiuto | 244 | 244 | 244 | 244 | 244 | 244 | |
| Aiuto supplementare | 32 | | | | | 1 | |
| Totale | 612 | 640 | 612 | 614 | 982 | 623 | |
| Anno 1999 | | | | | | | |
| Quantitativo | 21 770 | 258 501 | 83 508 | 362 188 | 3 336 | 729 303 | - 7,2 % |
| Prezzo uscita dal capannone di condizionamento ⁽¹⁾ | 277 | 284 | 231 | 415 | 516 | 343 | - 9,3 % |
| Aiuto | 297 | 297 | 297 | 297 | 297 | 297 | 21,7 % |
| Aiuto supplementare | 50 | 30 | 85 | | | 22 | |
| Totale | 624 | 611 | 613 | 712 | 813 | 662 | |
| Anno 2000 | | | | | | | |
| Quantitativo | 22 461 | 271 269 | 87 592 | 397 578 | 3 275 | 782 175 | 7,2 % |
| Prezzo uscita dal capannone di condizionamento ⁽¹⁾ | 213 | 234 | 215 | 283 | 473 | 257 | - 25,1 % |
| Aiuto | 383 | 383 | 383 | 383 | 383 | 383 | 29,0 % |
| Aiuto supplementare | 33 | | 19 | | | 3 | |
| Totale | 629 | 617 | 617 | 666 | 856 | 643 | |

⁽¹⁾ Un aiuto supplementare è concesso alle regioni produttrici quando il reddito medio proveniente dalla produzione è nettamente al di sotto del reddito medio nella Comunità.

Osservazione:

La presente tabella mostra che nel 1999-2000 il prezzo corrisposto ai produttori di banane comunitarie è calato e che la compensazione del reddito è di conseguenza aumentata.

Fonte: Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

III. La precisione nel definire e nel quantificare gli obiettivi è paragonabile a quella delle altre OCM (organizzazione comune di mercato) e sarà oggetto di un esame approfondito in occasione dell'esercizio di valutazione dell'OCM, prevista per il 2004 [articolo 32 del regolamento (CEE) n. 404/93].

Secondo la Commissione, i meccanismi di calcolo dell'aiuto compensativo sono chiaramente definiti all'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 404/93.

La Commissione ritiene di aver fornito risposte efficaci ai problemi di gestione che sono emersi negli Stati membri, adottando azioni correttive immediate.

IV. La Commissione richiamerà l'attenzione delle autorità nazionali interessate sull'origine degli aiuti nazionali a cui fa riferimento la Corte, onde pronunciarsi sulla sua compatibilità con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87 del trattato.

Le carenze a cui fa riferimento la Corte per quanto concerne la documentazione giustificativa per il pagamento dell'aiuto compensativo erano già state identificate dalla Commissione e sono oggetto di sorveglianza nel quadro della verifica dei conti.

V. L'aiuto all'estirpazione costituiva una misura specifica (1993 e 1994) legata alla transizione verso l'organizzazione comune di mercato. L'azione mirava segnatamente ad offrire a taluni produttori, in casi assai specifici e limitati, un'opportunità per lasciare il settore.

VI. La differenza rispetto ad altri mercati rappresentativi (ad esempio gli USA) non è dovuta al solo «provente tariffario» ma anche ad altri elementi quali la lontananza delle zone di produzione, i costi di distribuzione, la qualità del prodotto e il dazio doganale.

Inoltre, un regime esclusivamente tariffario entrerà in vigore al più tardi a decorrere dal 1° gennaio 2006 [articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 404/93, modificato dal regolamento (CE) n. 216/01] e un provente tariffario è tipico di ogni regime di contingente tariffario.

VII. Il regime all'importazione stabilito nel 1993 faceva seguito ad una situazione estremamente eterogenea a motivo dell'esistenza di 12 regimi di importazione nazionali diversi. Tale regime mirava a garantire un accesso equo al mercato comunitario a beni e operatori di origini diverse, tenuto conto della situazione dei vari attori del sistema d'importazione (ad esempio i paesi ACP produttori che avevano intense relazioni con taluni paesi dell'UE).

Il sistema attualmente in vigore ha conseguito una notevole stabilità. È molto apprezzato dai paesi terzi produttori nonché dagli altri partner commerciali dell'Unione europea a motivo della sua semplicità.

VIII. La Commissione è consapevole delle carenze riscontrate negli Stati membri per quanto concerne l'applicazione della normativa comunitaria in materia di controlli fisici della massa netta delle banane importate. In una riunione del Comitato del codice delle dogane tenutasi il 17 maggio 2002, i servizi della Commissione hanno rammentato agli Stati membri gli obblighi che sono tenuti a rispettare in materia di applicazione della legislazione comunitaria ed hanno insistito sull'importanza di siffatti obblighi. La Commissione seguirà attentamente la questione in seno al comitato delle dogane per favorire un'applicazione completa e corretta della normativa comunitaria.

Le frodi nei confronti del regime d'importazione sono state individuate dalla Commissione. Si osserva che tale scoperta è stata possibile grazie al fatto che le importazioni sono soggette ad un regime di certificati. La Commissione ha adottato immediatamente il regolamento (CE) n. 1632/2000 inteso ad introdurre una procedura di controllo incrociato sul rilascio e sull'utilizzazione dei certificati per limitare il numero di procedure dovute a frodi.

IX. Il regime transitorio attualmente in vigore mira effettivamente a garantire un accesso equo al mercato per i produttori dell'UE e dei paesi ACP prima di passare ad un regime unicamente tariffario, entro il 1° gennaio 2006. Tuttavia, per quanto concerne i volumi delle importazioni e in seguito all'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2587/2001, già dal 1° gennaio 2002 ha avuto luogo un trasferimento di 100 000 tonnellate dal contingente C (banane ACP) al contingente B (aperto a tutte le origini).

X. La Commissione condivide con la Corte l'esigenza di attribuire molta importanza all'esercizio di valutazione previsto per il 2004 che riguarderà i vari aspetti dell'OCM e i suoi obiettivi.

XI. La Commissione ritiene che:

- a) gli obiettivi fondamentali dell'OCM sono stati ampiamente conseguiti e in special modo la fusione di più mercati nazionali in un solo mercato unico, l'equilibrio quantitativo dell'approvvigionamento del mercato, un livello di prezzi equo per i consumatori e per i produttori comunitari e ACP. Nel contesto di un mercato mondiale dominato dalle multinazionali, il mercato comunitario è rimasto un mercato diversificato e pluralista per quanto concerne sia l'origine delle banane sia gli operatori commerciali;
- b) l'aiuto all'estirpazione era una misura specifica (1993 e 1994) legata alla transizione verso l'organizzazione comune di mercato. L'azione mirava in special modo a offrire a taluni produttori, in casi assai specifici e limitati, un'opportunità di uscire dal settore;
- c) i meccanismi di calcolo dell'aiuto compensativo sono chiaramente definiti dalla legislazione comunitaria vigente [articolo 12 del regolamento (CEE) n. 404/93 e regolamento (CEE) n. 1858/93]. La Commissione ha identificato le carenze nell'applicazione della normativa comunitaria: esse saranno oggetto di sorveglianza nel quadro della verifica dei conti;
- d) ed infine, per quanto concerne il raffronto fra il provento tariffario e il sostegno ai produttori UE e ACP, la Commissione constata che:
 - le «banane-dollaro» rappresentano un quantitativo pari a tre volte e mezza il quantitativo delle banane prodotte nella Comunità (altrettanto dicasi per gli ACP),
 - i produttori comunitari beneficiano di un aiuto compensativo che nel 2000 ha raggiunto un importo pari a 1,9 volte il provento tariffario teorico per le «banane-dollaro»,
 - i produttori delle banane di origini ACP beneficiano, oltre che del sostegno a titolo di assistenza tecnica, di un regime preferenziale particolarmente vantaggioso (un contingente tariffario esclusivamente riservato, il dazio zero all'importazione all'interno di tutti i contingenti e ridotto a 300 euro al di fuori dei contingenti),
 - l'esistenza di contingenti tariffari, e necessariamente di un provento tariffario, agevola anche lo smercio delle banane comunitarie e ACP e rappresenta un beneficio indiretto per i produttori di tali origini.

XII. La Commissione ha identificato le carenze in materia di applicazione, negli Stati membri, della legislazione applicabile alle organizzazioni di produttori e la questione sarà seguita attentamente nel quadro della verifica dei conti.

D'altro canto la Commissione ha adottato più misure intese a migliorare la situazione di tesoreria dei produttori (cfr. punto 27 e seguenti).

Un miglioramento delle procedure doganali d'importazione a livello degli Stati membri deve ancora essere realizzato e la Commissione ha sottolineato tale punto, richiamando l'attenzione degli Stati membri, in occasione della riunione del Comitato del codice delle dogane del 17 maggio 2002. La Commissione continuerà ad insistere presso gli Stati membri per trovare una soluzione definitiva al problema.

XIII. La Commissione condivide il punto di vista della Corte sull'esigenza di attribuire molta importanza all'esercizio di valutazione previsto per il 2004 e che riguarderà i vari aspetti dell'OCM. La Commissione si adoprerà per far rispettare il calendario fissato.

IL CONTESTO

1. Affermare genericamente che la banana-dollaro viene venduta ad un prezzo inferiore alla banana di origine comunitaria non rispecchia completamente la realtà del mercato. I prezzi delle banane delle varie origini si posizionano rispetto ad un insieme di fattori di mercato, e segnatamente la distribuzione, la preferenza del consumatore e la qualità nonché il marchio commerciale.

4. Gli obiettivi dell'OCM rispecchiano quelli fissati per la politica agricola comune all'articolo 33 del trattato; la Commissione ritiene che, complessivamente, l'equilibrio perseguito dal legislatore fra gli obiettivi dell'OCM è stato raggiunto anche se tali obiettivi sono complessi.

Nel contesto di un mercato mondiale dominato dalle multinazionali, il mercato comunitario è rimasto un mercato diversificato e pluralista per quanto concerne sia le origini delle banane sia gli operatori commerciali.

5.e) Il fondamento giuridico degli aiuti strutturali è fissato nel quadro della politica di sviluppo rurale e della politica regionale. Il dispositivo dell'OCM costituisce unicamente un riferimento ad una serie di strumenti strutturali che possono intervenire in modo coerente per conseguire taluni obiettivi dell'OCM.

17. L'importo stanziato a titolo della disciplina speciale per l'assistenza a favore dei fornitori di banane tradizionali ACP deve essere ripartito fra dodici paesi ACP beneficiari. Finora la dotazione annua è stata di circa 44/45 milioni di euro. Il programma è stato fissato dal regolamento (CE) n. 856/1999 del Consiglio per un periodo non superiore a 10 anni.

LE MISURE FINANZIATE DALL'UE

18-20. Il regime dell'aiuto compensativo non è un regime di aiuto al reddito strictu sensu. Il suo obiettivo è più limitato, come

indicato al considerando 7 del regolamento (CEE) n. 404/93 e mira a «mantenere la produzione comunitaria ai costi determinati dalla peculiare situazione strutturale fino a quando quest'ultima non sarà stata adeguata mediante l'applicazione di apposite misure».

21. La Commissione non ha ritenuto necessario stabilire un elenco degli elementi dei prezzi e dei costi ammissibili oltre alle definizioni previste dal regolamento (CEE) n. 1858/93 dal momento che già esiste una nomenclatura riconosciuta sul piano internazionale che indica dettagliatamente gli elementi da prendere in considerazione per ciascuna fase della commercializzazione (nomenclatura «Incoterms»). La nomenclatura Incoterms viene utilizzata fra l'altro dagli Stati membri dell'OMC. Nell'UE, tale nomenclatura viene fornita in generale dalle camere di commercio degli Stati membri.

22. La Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 1467/1999 [modifica del regolamento (CEE) n. 1858/93] che prevede, da un lato, la forfetizzazione dei costi che vanno dedotti per determinare i prezzi di produzione nella fase «uscita capannone di condizionamento» e, dall'altro, la ripartizione dei quantitativi e dei prezzi tra le banane commercializzate effettivamente all'interno e all'esterno delle zone di produzione, onde meglio individuare l'origine dei prezzi estremamente bassi.

I prezzi «estremamente bassi» si riferiscono a prodotti commercializzati a livello locale e non nel resto della Comunità e riguardano percentuali assai modeste.

23. La Commissione condivide il punto di vista della Corte secondo cui il termine di commercializzazione deve corrispondere alla vendita effettiva del prodotto. Essa ritiene che questo problema sia il risultato di una cattiva applicazione della normativa comunitaria a livello nazionale, problema che sarà risolto nel quadro della procedura di verifica dei conti attualmente in corso.

24-25. La Commissione condivide il punto di vista della Corte secondo cui il metodo applicato in Francia dal 1° gennaio 1998, e che determina il quantitativo per il quale viene pagato l'aiuto compensativo, non è conforme alla normativa comunitaria. La Commissione continua la sua opera di controllo nel quadro della verifica dei conti ma non ha finora deciso una rettifica finanziaria al riguardo.

La Commissione conferma che la circolare interministeriale che prevede, tra l'altro, le disposizioni in esame le è stata trasmessa all'epoca dei fatti. Tuttavia, la Commissione rammenta che spetta allo Stato membro impartire istruzioni a livello nazionale, conformemente alla normativa comunitaria, compito questo al quale lo Stato membro non può sottrarsi con una semplice notifica alla Commissione.

27. La Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 471/2001, il cui obiettivo esplicito è di migliorare la situazione di tesoreria dei produttori introducendo la possibilità di pagare un sesto anticipo per le banane commercializzate durante i mesi di novembre e dicembre. Il sistema attuale degli anticipi costituisce quindi un vantaggio considerevole per i produttori comunitari che hanno diritto al pagamento di sei anticipi nel corso dell'anno, ad intervalli regolari di due mesi.

30-33. Ogni aiuto erogato da uno Stato membro senza l'autorizzazione preventiva della Commissione costituisce un aiuto illecito la cui compatibilità con le regole in materia di concorrenza deve, se del caso, essere stabilita dalla Commissione stessa. I servizi della Commissione richiameranno l'attenzione delle autorità francesi su questo regime di aiuto nell'intento di ottenere le informazioni necessarie che permettano alla Commissione di pronunciarsi sulla sua compatibilità con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87 del trattato.

34. La Commissione sottolinea che l'evoluzione della produzione comunitaria dal 1993 in poi mostra che la produzione tradizionale di banane nella Comunità è aumentata lievemente (+ 6,3 %). La Commissione ritiene che questo elemento rappresenti la prova che il sostegno finanziario generato e dai prezzi spuntati sul mercato al momento della commercializzazione delle banane e dalle varie forme di sostegno comunitario, e in particolare l'aiuto compensativo, si sono rivelati strumenti efficaci e ampiamente soddisfacenti in special modo per i produttori comunitari di talune regioni.

La Commissione prende nota del suggerimento della Corte di effettuare una valutazione approfondita del rapporto costo-efficacia delle misure adottate in merito al regime interno; essa intende farlo per l'appunto in occasione dell'esercizio di valutazione del 2004.

35-38. Nel caso identificato dalla Corte, la Commissione sottolinea l'assenza di impatto finanziario.

39-41. Il premio all'estirpazione era una misura specifica per gli anni 1993 e 1994 ed era destinata ad offrire una possibilità di lasciare il settore a taluni produttori delle zone particolarmente svantaggiate sul piano della produttività che avrebbero auspicato abbandonare la bananicoltura. Siffatta misura di estirpazione riguardava quindi casi specifici e limitati.

Nel contesto generale di produzione della banana, tenuto conto della mancanza di altre fonti di reddito, il premio all'estirpazione non poteva costituire di per sé un'alternativa strategica durevole per la grande maggioranza dei produttori.

43-44. La Commissione conferma di avere identificato taluni casi di mancato rispetto dei criteri normativi sul riconoscimento delle organizzazioni di produttori in Francia e che, malgrado una serie di miglioramenti apparenti, sussistono dei problemi. Tali problemi saranno seguiti con attenzione nel quadro della verifica dei conti.

45. Le misure strutturali previste nell'OCM vengono poi applicate nel quadro dei programmi di sviluppo delle regioni interessate (Martinica, Guadalupa e Canarie). Questo tipo di misure di «rafforzamento dell'economia agricola» di tali regioni vigeva già prima dell'OCM banane. Altrettanto dicasi per il settore dello zucchero e per tutti gli altri settori di attività agricola delle regioni considerate (allevamento, ortofrutticoli ...).

46. Nel quadro della programmazione regionale dei Fondi strutturali, le misure a favore del settore della banana mirano a migliorare la qualità, l'impiego delle risorse e la capacità concorrenziale (inoltre misure agroambientali finanziate dalla sezione Garanzia sono state avviate segnatamente in Martinica). A titolo di esempio, il programma operativo di sviluppo rurale delle isole Canarie per il periodo 1994-1999 riporta gli obiettivi e le misure seguenti: «Onde migliorare le condizioni di produzione e di concorrenza, tali interventi assumeranno in special modo la forma di misure in materia di ricerca, di raccolta, di presentazione e di condizionamento, di trasporto, di magazzinaggio, di commercializzazione e di promozione commerciale». La Commissione ritiene quindi che il programma mette in evidenza il nesso fra i tre obiettivi perseguiti dall'OCM e le misure proposte nel quadro delle interventi strutturali.

47. Il documento unico di programmazione relativo alla dotazione dei quattro Fondi strutturali (FESR, FSE, FEAOG e SFOP) non può indicare nei dettagli e per ciascuna misura obiettivi troppo precisi, specialmente nel settore agricolo, tenuto conto dei rischi climatici che caratterizzano queste regioni, segnatamente le Antille. D'altro canto l'avviamento relativamente lento dei programmi e la necessità di chiudere il programma precedente (da 89 a 93 nonché i due programmi annuali 92 e 93 per le Antille) non hanno permesso alla valutazione intermedia di andare al di là di una valutazione di attuazione del programma.

48. La Commissione condivide pienamente l'esigenza di coordinamento messa in evidenza dalla Corte. Tale coordinamento è garantito dagli strumenti elencati al punto 49.

Va poi segnalato che talvolta è difficile misurare il risultato delle azioni strutturali, tenuto conto dei rischi congiunturali e climatici.

49. Tutta l'attività decisionale relativa al regime interno di aiuto a favore dei produttori comunitari e ai programmi finanziati dai Fondi strutturali nelle regioni di produzione segue la procedura di consultazione interservizi la quale comporta una forte partecipazione dei servizi interessati sin dalla prima fase di preparazione della misura adottata.

Per quanto concerne l'impatto delle misure, la valutazione ex post dei programmi finanziati dai Fondi strutturali sarà portata a termine nel 2003. Tale procedura, che riguarderà anche il rapporto costo-efficacia e la sinergia delle azioni, fornirà dei dati anche sull'impatto dei progetti realizzati nel quadro dei programmi in parola. Il risultato di tale valutazione sarà poi preso in considerazione nel contesto della procedura di valutazione dell'OCM prevista per il 2004, anche nella prospettiva del passaggio al sistema unicamente tariffario. Le interazioni e le sinergie delle azioni finanziate dai Fondi strutturali con la misura di mercato per il settore della banana sono così rigorosamente sotto controllo.

50. La Commissione ritiene che la tipologia degli interventi e le finalità dei progetti considerati sono assolutamente coerenti con gli obiettivi dell'OCM e perseguono chiaramente i tre obiettivi fissati dall'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 404/93.

Al riguardo si sottolinea che la modernizzazione delle strutture di produzione e di commercializzazione è un'esigenza costante e imperativa di una strategia di qualità intesa ad incrementare la capacità concorrenziale del prodotto. Siffatto orientamento figura sistematicamente negli assi prioritari dei quadri comunitari di sostegno e dei programmi operativi. Tali programmi, e la loro strategia, sono regolarmente esaminati e valutati da tutti i servizi interessati della Commissione prima di decidere la concessione del contributo.

51. Il problema di tesoreria dei produttori non è tipico del settore della banana ma riguarda la maggior parte dei promotori di progetti di sviluppo in queste regioni insulari. Inoltre, il settore bancario, già fortemente sollecitato, non è sempre disposto a finanziare progetti la cui redditività non è immediata. L'obiettivo della nuova programmazione 2000-2006 è di ridurre i tempi fra l'approvazione del progetto e il pagamento del contributo comunitario.

52. La valutazione ex ante prevista dalla normativa per il nuovo periodo di programmazione deve contenere in effetti una valutazione generale del precedente programma. Talvolta tale valutazione è succinta in quanto elaborata alla fine del 1999 allorché l'entità delle ultime quote finanziarie non permetteva di rilevare risultati tangibili.

53. È stato caldeggiato un miglioramento della capacità di produzione. In effetti, l'obiettivo implicito di migliorare la capacità concorrenziale della bananicoltura passa attraverso una produzione di qualità regolare, situazione questa ben lungi dalla situazione reale in passato. Il miglioramento varietale (maggiore resistenza ai cicloni riducendo l'altezza dei banani, irrigazione a goccia, gestione dei fattori di produzione, ecc....) ha permesso una certa regolarità della produzione. Ma al tempo stesso la qualità è migliorata grazie al tipo di trasporto senza scossoni o contraccolpi (cable-way, rimorchi muniti di ammortizzatori) e si mantiene tale grazie ad una catena del freddo più performante (cfr. il progetto finanziato in Guadalupa e Martinica a titolo degli investimenti agroalimentari).

LE MISURE DI REGOLARIZZAZIONE DEL MERCATO

57. In termini di risultati, il mantenimento della diversificazione delle varie fonti di approvvigionamento ha permesso di offrire ai consumatori comunitari una vasta gamma di prodotti in termini sia di qualità sia di prezzi. L'OCM ha favorito un'interpenetrazione ed una diversificazione dei mercati nazionali preesistenti (ad esempio il mercato britannico si è aperto alle «banane-dollaro» mentre in precedenza prevalevano le banane originarie dei Caraibi e banane di origine comunitaria e le banane ACP hanno avuto accesso al mercato tedesco).

58. La Commissione ritiene che ciò testimoni un'apertura progressiva del mercato comunitario. Al regime all'importazione delle banane, impostato su di una tariffa consolidata che è stata progressivamente ridotta, si è aggiunto un regime di contingenti tariffari con una forte preferenza tariffaria e adattamenti quantitativi successivi.

Il regime all'importazione varato nel 1993 intendeva garantire un accesso al mercato comunitario a tutta una serie di origini e di operatori, tenuto conto della situazione di integrazione dei vari attori del settore dell'importazione (ad esempio la situazione dei paesi ACP produttori che avevano strette relazioni con taluni paesi dell'UE). Il regime faceva seguito ad una situazione estremamente eterogenea a motivo della presenza di 12 regimi d'importazione nazionali diversi che in taluni casi accordavano una preferenza considerevole a prodotti di determinate origini.

Il regime vigente ha permesso di conferire al mercato comunitario un carattere stabile e redditizio fortemente apprezzato dai paesi esportatori.

Le importazioni medie di «banane-dollaro» nel 1989-1990 si situano ad un livello ampiamente inferiore alle importazioni effettuate in ciascuno degli anni successivi al 1993.

Nel contesto di un meccanismo di gestione dei contingenti fondato su quantitativi di riferimento storici, è implicito che deve intervenire un adattamento rispetto al contesto operativo più recente. Pertanto, la cessione di certificati tra operatori (fenomeno del quale non è mai stato possibile determinare l'entità) ha contribuito ad aggiornare il sistema in funzione del fabbisogno reale del mercato ed ha costituito un elemento di flessibilità del sistema basato sui flussi tradizionali. Il regime attualmente in vigore ha contenuto la deriva di questo mercato, in special modo per gli operatori non tradizionali. È già previsto che, a decorrere dal 2004, il regime sarà adattato per definire i quantitativi di riferimento degli operatori in funzione dell'utilizzazione effettiva dei certificati. Siffatta modifica dovrebbe permettere di risolvere definitivamente il problema in parola.

59. Nel 2000, il Parlamento europeo ha formulato un apprezzamento positivo sul regime dei contingenti tariffari nella misura in cui tale regime ha permesso di mantenere l'accesso al mercato per i produttori di cui trattasi. Nel 2001, il Consiglio ha deciso, su proposta della Commissione, di mettere a punto un regime unicamente tariffario entro il 1° gennaio 2006.

Ogni regime di contingenti tariffari comporta un provento tariffario e la Commissione condivide il punto di vista della Corte circa la difficoltà di valutarlo con esattezza, soprattutto quanto alle sue ripercussioni sul prezzo al consumo. Questo prezzo ha in genere registrato una diminuzione dopo l'attuazione dell'OCM (- 22 % nel 2000).

La Commissione sottolinea che il provento tariffario:

- è legato al livello della preferenza tariffaria particolarmente alta nel caso della banana (605 euro/tonnellata) nonché all'evoluzione dei prezzi sul mercato mondiale,
- è distribuito, nelle varie fasi dell'iter di importazione e di commercializzazione, in funzione dei rapporti di forza fra gli operatori del settore, segnatamente nel comparto della grande distribuzione. In effetti, i paesi terzi produttori non hanno approfittato pienamente dell'opportunità offerta dal regime preferenziale dei contingenti tariffari. La concorrenza agguerrita fra produttori, in special modo dei paesi del Sudamerica, ha permesso agli operatori che importano sul mercato dell'Unione europea di acquistare le banane ad un prezzo assai modesto e di ottenere di conseguenza un provento tariffario elevato grazie alla differenza del prezzo di vendita

sul mercato dell'UE. Il mantenimento di un prezzo più alto a livello dei produttori permetterebbe a questi ultimi di beneficiare del provento tariffario; è inoltre possibile osservare che, in generale, la presenza di un settore integrato d'importazione a livello dei fornitori tradizionali ACP consente ai produttori di questi paesi di vendere ad un prezzo più elevato rispetto a quello delle banane di altri paesi della zona dollaro e di beneficiare in una certa misura del provento tariffario.

60-63. Il regime all'importazione è stato sensibilmente semplificato rispetto al regime inizialmente vigente.

65. Per quanto concerne la verifica dei quantitativi degli operatori dichiarati dagli Stati membri (doppi conteggi), la Commissione rammenta di aver compiuto ingenti sforzi per evitare che i medesimi quantitativi venissero presi in considerazione nel calcolo dei diritti di più operatori. In particolare, la Commissione si è impegnata moltissimo nella verifica dei dati relativi a singoli operatori in cooperazione con le competenti autorità nazionali, onde identificare ed eliminare i casi di doppi conteggi prima di fissare il coefficiente di adattamento definitivo da applicare ai quantitativi di riferimento degli operatori. Il Tribunale di primo grado ha riconosciuto che la Commissione ha svolto un ruolo assai importante, unitamente alle autorità nazionali competenti, nella verifica e nella rettifica dei quantitativi di riferimento individuali degli operatori nell'intento di eliminare i casi di doppi conteggi.

66. Il problema dei doppi contatti si è presentato per ogni categoria di operatori.

67. Il regime applicato al momento dell'entrata in vigore dell'OCM mirava a garantire un accesso equo al mercato comunitario a tutta una serie di origini e di operatori. In seguito alle contestazioni dei partner commerciali dell'Unione europea, la Comunità ha attivamente cercato soluzioni compatibili con l'OCM. Sin dalla conclusione dei memorandum d'intesa con gli Stati Uniti e l'Ecuador nell'aprile 2001, sono state rimosse le sanzioni internazionali e il sistema ha conseguito una notevole stabilità. Inoltre, la Commissione rammenta che il 14 novembre 2001 l'OCM ha accordato due deroghe agli articoli I e XIII del GATT che hanno permesso di creare un contingente C interamente riservato ai paesi ACP e di fissare un dazio doganale zero per le importazioni di banane originarie dai paesi ACP, sempre nel quadro dei contingenti tariffari. Il sistema attualmente in vigore è ampiamente apprezzato dai paesi terzi produttori nonché dagli altri partner commerciali dell'Unione europea.

69. Il livello dei contingenti è stato modificato nel 1995 per tener conto della domanda dei nuovi Stati membri. Tuttavia, le regole che disciplinano il regime all'importazione non sono state modificate. I nuovi Stati membri hanno beneficiato di misure transitorie durante un periodo di adattamento di tre trimestri prima di applicare integralmente il regime di importazione vigente nella Comunità.

73. Nel quadro del regime in vigore dal 1° luglio 2001, la Commissione ha previsto criteri di ammissibilità più rigorosi per la registrazione degli operatori non tradizionali [cfr. articolo 6 del regolamento (CE) n. 896/2001].

74. Nel caso specifico citato dalla Corte, la Commissione ritiene che l'importo di 5 dollari per cassa indicato dall'operatore in parola non può essere considerato un valore medio ma costituisce senza dubbio un massimale. È opportuno sottolineare che il prezzo di un certificato e il provento tariffario sono due cose distinte. In effetti, il prezzo del certificato rispecchia una situazione congiunturale ed è sensibilmente condizionato dai rapporti commerciali che esistono fra gli operatori e dall'operazione commerciale specifica alla base della cessione del certificato.

75-78. La Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 1632/2000 inteso a rafforzare le disposizioni in materia di gestione e di controllo, che prevede un controllo incrociato dei certificati di importazione da parte delle autorità nazionali.

79-83. La Commissione è consapevole delle carenze riscontrate negli Stati membri quanto all'applicazione della normativa comunitaria in materia di verifica fisica della massa netta delle banane importate. In occasione di una riunione del comitato del codice delle dogane tenutasi il 17 maggio 2002, i servizi della Commissione hanno rammentato agli Stati membri i loro obblighi in materia di applicazione della normativa comunitaria ed hanno insistito sull'importanza di tali obblighi. La Commissione ritiene che i motivi per i quali gli Stati membri non rispettano pienamente tali obblighi non sono connessi al tenore delle disposizioni di applicazione del Codice delle dogane. La Commissione insisterà presso gli Stati membri, nel quadro del comitato delle dogane, per trovare una soluzione definitiva al problema.

Le citate ispezioni effettuate dai servizi della Commissione hanno evidenziato, in tutti gli Stati membri ispezionati, l'inosservanza di talune disposizioni della normativa che prescrivono di pesare una determinata percentuale di campioni rappresentativi e che disciplinano l'impiego dei dati così ottenuti. Negli Stati membri in parola sono già state adottate delle misure per risolvere i vari problemi. Tutti gli Stati membri sono stati informati di quanto riscontrato dalla Commissione e in una relazione tematica che sarà discussa in occasione di una prossima riunione del comitato consultivo delle risorse proprie.

La Commissione ha osservato la medesima situazione durante un'ispezione effettuata a Zeebrugge e Anversa. Le autorità belghe hanno già modificato le loro procedure su richiesta della Commissione.

Situazioni non conformi sono state riscontrate anche negli altri Stati membri ispezionati, ma le procedure specifiche applicate in Belgio non sono state riscontrate altrove. Altri Stati membri sono stati invitati a non accettare più il peso standard e a fare in modo che campioni di peso sufficiente siano prelevati con una certa frequenza, conformemente al regolamento (CE) n. 89/97. Se del caso,

la Commissione adotterà misure appropriate per rettificare le conseguenze finanziarie del mancato rispetto di tali disposizioni, inclusa la riscossione di interessi di mora.

Nella sua relazione tematica relativa al controllo delle importazioni di banane fresche, la Commissione è giunta alla conclusione che nessuno degli Stati membri ispezionati rispettava pienamente le esigenze in materia di controllo alle frontiere delle importazioni di banane. Tutti gli Stati membri interessati hanno reagito positivamente alla richiesta della Commissione ed hanno adottato le misure correttive necessarie per rendere le loro procedure pienamente conformi alla normativa vigente. D'altro canto, la Commissione assicura la sorveglianza dei casi per i quali le carenze nei controlli hanno prodotto effetti misurabili diretti sulle risorse proprie dovute, reclamando, se del caso, il pagamento di interessi di mora. Essa mette inoltre in guardia gli altri Stati membri sulle carenze riscontrate.

84. La frode ha riguardato più porti comunitari e più Stati membri (Belgio, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Germania). I certificati venivano falsificati anche a partire da originali francesi e spagnoli. I quantitativi totali sarebbero dell'ordine di 220 000 tonnellate per complessivi 160 milioni di euro di dazi doganali evasi.

Le frodi ai danni del regime d'importazione sono state scoperte dalla Commissione. Si osserva che tale scoperta è stata possibile grazie al fatto che le importazioni sono soggette ad un regime di certificati. Indipendentemente dall'azione avviata per perseguire la frode scoperta, la Commissione ha adottato immediatamente il regolamento (CE) n. 1632/2000 che prevede l'introduzione di una procedura di controlli incrociati sul rilascio e sull'utilizzazione dei certificati per cercare di circoscrivere il numero delle procedure in materia di frodi.

85. È estremamente difficile poter valutare l'impatto delle frodi in parola, in particolare per quanto concerne l'evoluzione dei prezzi delle banane e l'aiuto compensativo. Fattori diversi dalla frode hanno condizionato più direttamente e in misura più ampia e il livello dei prezzi, ovvero l'aumento dell'ordine del 10 % delle disponibilità mondiali di banane d'esportazione e il calo di oltre il 15 % del prezzo FOB delle banane ecuadoriane nonché del prezzo all'importazione nella Comunità fra il 1996 e il 2000, periodo che coincide con le importazioni fraudolente.

86. Per quanto concerne la situazione attuale e le prospettive del regime all'importazione, l'orientamento proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio è effettivamente di mettere a punto un sistema unicamente tariffario al più tardi a decorrere dal 1° gennaio 2006 [regolamento (CE) n. 216/2001].

SVILUPPI E VALUTAZIONE

87. Si osservi che il regime del «primo arrivato, primo servito», che è stato esaminato dalla Commissione prima della conclusione dei memorandum d'intesa con gli Stati Uniti e l'Ecuador, era una modalità di gestione di un regime di contingenti tariffari per

cui la Commissione non aveva preso in considerazione l'abbandono del sistema degli contingenti nel momento in cui stava studiando le possibilità di varare il sistema precitato.

89. La modalità di gestione «primo arrivato, primo servito» è il metodo più diffuso a livello comunitario per la gestione di altri contingenti tariffari.

Dinanzi alle difficoltà di trovare una soluzione con gli altri partner commerciali, la Commissione riteneva che tale metodo potesse costituire un'alternativa affidabile e valida al metodo dei riferimenti storici.

95. Le modifiche successive, a partire dal 1995, hanno consentito di raggiungere l'equilibrio quantitativo del mercato in quanto i quantitativi smaltiti sul mercato comunitario sono nell'insieme ben equilibrati rispetto alla domanda, e rispetto al livello della produzione comunitaria, delle importazioni degli ACP e degli altri paesi terzi produttori. Il trasferimento di 100 000 tonnellate dal contingente C al contingente B a decorrere dal 1° gennaio 2002 dovrebbe contribuire a migliorare tale equilibrio. Il mercato comunitario è, a livello mondiale, uno dei mercati maggiormente diversificati quanto all'origine del prodotto e agli operatori che effettuano le importazioni.

96-99. La Commissione condivide l'esigenza di effettuare un'analisi approfondita delle tendenze del mercato, dell'impatto del passaggio ad un sistema unicamente tariffario per tutti gli attori interessati, nonché della sinergia tra i vari aspetti dell'OCM. Essa prende debita nota della raccomandazione formulata dalla Corte affinché l'esercizio di valutazione si fondi su perizie appropriate, interne ed esterne.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

100. La Commissione ritiene che le osservazioni della Corte dei conti, la valutazione del 2004 e la prospettiva del passaggio ad un sistema unicamente tariffario forniranno l'occasione per valutare (ovvero riesaminare) gli obiettivi dell'OCM, sia per quanto concerne il regime interno sia per quanto concerne il regime degli scambi con i paesi terzi. Sarà possibile prestare particolare attenzione alle interazioni e alle sinergie con gli obiettivi fissati per il medesimo settore nel quadro di altre politiche comunitarie.

101. L'aiuto all'estirpazione era una misura specifica (1993 e 1994) connessa alla transizione verso l'organizzazione comune di mercato. Obiettivo dell'azione era di offrire a taluni produttori, ma in casi specifici e limitati, un'opportunità lasciare il settore.

102. La misura di riconversione del settore della banana contemplata nel programma di sviluppo rurale delle isole Canarie, per il periodo 1994-1999, è stata oggetto di sorveglianza da parte dei servizi della Commissione con una frequenza simile a quella riservata al resto dei programmi operativi del medesimo periodo. La Commissione non è direttamente al corrente dei progetti selezionati dalle autorità. Queste ultime devono rispettare le disposizioni che figurano nei programmi. La valutazione ex post del PO del periodo 1994-1999, inclusa la misura di riconversione del settore della banana, è attualmente in corso.

103. La Commissione è consapevole del sensibile incremento del livello dell'aiuto compensativo nel corso degli ultimi anni. Essa ha inoltre constatato che siffatta evoluzione è imputabile all'offerta in eccedenza sul mercato mondiale e al conseguente deterioramento dei prezzi della banana. Il miglioramento dei prezzi mondiali ha permesso, nel 2001, di ridurre sensibilmente l'importo dell'aiuto compensativo.

Occorre tuttavia sottolineare che la produzione comunitaria è lievemente aumentata a partire dal 1993. Tale constatazione prova che il contributo finanziario generato dai prezzi spuntati sul mercato al momento della commercializzazione delle banane e le varie forme di sostegno comunitario, in special modo l'aiuto compensativo per la perdita di entrate provenienti dalla commercializzazione, si sono rivelati di livello soddisfacente per i produttori comunitari globalmente considerati.

D'altro canto, la Commissione è assolutamente convinta della necessità di effettuare una valutazione approfondita del regime di aiuto a favore dei produttori comunitari. La procedura di valutazione sarà avviata alla metà del 2003.

104. La Commissione constata che:

- i produttori comunitari beneficiano di un aiuto compensativo che ha raggiunto, nel 2000, un importo pari a 1,9 volte il provento tariffario teorico stimato per le «banane-dollaro»,
- l'esistenza di contingenti tariffari, e necessariamente di un provento tariffario, agevola lo smaltimento delle banane comunitarie e delle banane ACP e costituisce un beneficio indiretto per i produttori di tali zone.

La Commissione prende atto della raccomandazione della Corte di effettuare un'analisi approfondita dell'impatto della transizione verso un sistema unicamente tariffario per tutti gli attori interessati, da effettuarsi in occasione dell'esercizio di valutazione del 2004.

105. Si rimanda alla risposta al punto 49.

106. L'industria della banana non è sempre redditizia nei paesi ACP produttori tradizionali. La Commissione ha riconosciuto questa situazione e ne ha tenuto conto nel definire la disciplina speciale per l'assistenza ai fornitori ACP tradizionali. Come indicato all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 856/1999 del Consiglio che stabilisce siffatta disciplina, per

contribuire all'adattamento dei paesi in parola alle nuove condizioni del mercato, l'assistenza tecnica e finanziaria è concessa o per «promuovere la competitività nel settore della banana», o ancora per «sostenere la diversificazione ove il miglioramento della competitività nel settore della banana non sia sostenibile».

Inoltre, a norma dell'articolo 9 del medesimo regolamento la Commissione è tenuta «a presentare ... ogni due anni, una relazione sul funzionamento del presente regolamento, corredata eventualmente da proposte». La prima relazione di valutazione è stata presentata nel dicembre 2000, come previsto, e la seconda è in preparazione. La Commissione garantisce quindi una sorveglianza permanente del programma e tali valutazioni possono poi tradursi in proposte concrete.

107-108. La Commissione è consapevole delle carenze esistenti a livello doganale in materia di controlli fisici della massa netta delle banane importate. Un'azione in materia è già in corso,

tramite le abituali procedure di sorveglianza delle irregolarità riscontrate nei rapporti d'ispezione, per far sì che gli Stati membri applichino in modo appropriato le disposizioni della normativa comunitaria in materia di controlli sulle importazioni delle banane. La Commissione insisterà presso gli Stati membri per favorire un'applicazione rigorosa delle disposizioni vigenti.

Le carenze menzionate dalla Corte in merito ai documenti giustificativi da presentare per il pagamento dell'aiuto compensativo erano già state identificate dalla Commissione e sono oggetto di sorveglianza nel quadro della verifica dei conti.

Azioni correttive immediate sono state adottate in seguito alla scoperta delle frodi ai danni del regime d'importazione riscontrate dalla Commissione. Quest'ultima ha adottato immediatamente il regolamento (CE) n. 1632/2000 il cui obiettivo è di introdurre una procedura di controllo incrociato sul rilascio e sull'utilizzazione dei certificati onde contenere il numero di procedure causate dalle frodi.