

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 12

37° anno

15 gennaio 1994

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I *Comunicazioni*

Corte dei conti

94/C 12/01

Relazione speciale n. 4/93 concernente l'applicazione del regime delle quote per il controllo della produzione lattiera corredata della risposta della Commissione . . .

1

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70 % — Milano.

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE n. 4/93

concernente

**l'applicazione del regime delle quote per il controllo della produzione lattiera
corredata della risposta della Commissione**

(94/C 12/01)

(Osservazioni a norma dell'articolo 206 bis, paragrafo 4 del trattato CEE)

INDICE	Paragrafi
1. INTRODUZIONE	
Alla ricerca di un equilibrio nel mercato dei prodotti lattiero-caseari	1.1
I precedenti lavori della Corte dei conti	1.2 — 1.3
Gli obiettivi dell'indagine svolta dalla Corte dei conti	1.4 — 1.5
2. IL MERCATO DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI	
Il latte ed il suo impiego	2.1 — 2.4
La produzione mondiale e la tendenza dei prezzi mondiali	2.5 — 2.8
L'evoluzione della produzione lattiera nella Comunità	2.9 — 2.16
L'evoluzione del consumo del latte e dei prodotti lattiero-caseari	2.17 — 2.20
L'andamento delle esportazioni e delle importazioni	2.21 — 2.24
L'aiuto alimentare	2.25
Lo squilibrio del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari	2.26
Il tasso di autoapprovvigionamento della Comunità a seconda dei vari prodotti lattiero-caseari	2.27 — 2.30
L'evoluzione delle scorte di burro e di latte scremato in polvere	2.31
La mancanza di sbocchi solvibili per l'esportazione	2.32
Lo squilibrio persistente	2.33 — 2.39
3. L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI NEL SETTORE DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI	3.1
Gli obiettivi	3.2 — 3.3
I mezzi e i meccanismi	3.4
I prezzi d'intervento	3.5
Le misure d'intervento	3.6
Le misure di smaltimento	3.7 — 3.10
Il regime degli scambi	3.11 — 3.12
Le misure volte a contenere la produzione lattiero-casearia	3.13
Il prelievo lineare o il prelievo di corresponsabilità	3.14 — 3.16

Le altre misure volte a ristabilire l'equilibrio sul mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari	3.17 — 3.19
Il regime delle quote	3.20 — 3.24
Le spese e le entrate di bilancio del settore lattiero-caseario	3.25
L'evoluzione delle spese di bilancio	3.26 — 3.28
L'evoluzione delle entrate di bilancio	3.29
L'imputazione in bilancio di talune entrate nel settore lattiero	3.30
4. L'ATTUAZIONE DELLE MISURE VOLTE A TENERE SOTTO CONTROLLO LA PRODUZIONE LATTIERA	4.1
L'evoluzione della produzione e delle quote	4.2 — 4.5
La mancata applicazione del regime da parte di taluni Stati membri	4.6
Gli interventi sui prezzi	4.7
Un regime delle quote più flessibile	4.8
Un regime comunitario più flessibile a favore di sistemi adattati ai bisogni nazionali	4.9
La complessità della normativa e le disparate interpretazioni di quest'ultima	4.10 — 4.11
Gli adeguamenti del regime ai bisogni nazionali degli Stati membri	4.12 — 4.15
L'indebolimento dell'effetto dissuasivo del prelievo supplementare	4.16
La perpetuazione del meccanismo generale di compensazione e di trasferimento del prelievo supplementare ai produttori individuali	4.17 — 4.21
I trasferimenti di quantitativi di riferimento dalle vendite dirette alle consegne	4.22 — 4.26
I ritardi nella riscossione delle entrate derivanti dal prelievo supplementare	4.27 — 4.29
La correzione inadeguata del superamento del tenore di riferimento della materia grassa	4.30 — 4.34
La mobilità delle quote	4.35 — 4.50
Le misure di controllo	4.51 — 4.55
I criteri di gestione e la sorveglianza delle varie misure a livello della Commissione	4.51 — 4.53
Misure di controllo negli Stati membri	4.54 — 4.55
Gli aiuti specifici e il regime delle quote	4.56 — 4.57
L'impatto del sistema delle quote sulla struttura delle aziende	4.58 — 4.63
Valutazione sotto il profilo del bilancio	4.64 — 4.65
5. CONCLUSIONE	
La riduzione della produzione lattiera e la insufficienza	5.1 — 5.6
L'indebolimento della responsabilità del produttore	5.7
La compensazione nazionale	5.8 — 5.9
I trasferimenti nazionali tra consegne e vendite dirette	5.10
Insufficienza delle misure volte a scoraggiare l'adeguamento delle consegne o delle vendite dirette in funzione del tenore di materia grassa	5.11 — 5.12
Il vantaggio finanziario per gli operatori economici derivante dal pagamento ritardato del prelievo supplementare	5.13
Disparità di applicazioni	5.14 — 5.15
La complessità delle misure	5.16
Rischi ed imprevisti connessi al contingentamento della produzione	5.17 — 5.18
Il regime delle quote e la struttura delle aziende	5.19 — 5.21

ALLEGATI		Pagina
I	Tabella n. 1 — Spese ed entrate di bilancio dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari	31
II	Tabella n. 2 — Indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera	32
III	Tabella n. 3 — Bilancio dei trasferimenti definitivi dai quantitativi globali garantiti a titolo delle vendite dirette ai quantitativi garantiti a titolo delle consegne	33
IV	Tabella n. 4 — Bilancio per Stato membro — Consegne di latte e quantitativi globali garantiti	34
V	Grafico n. 1 — Consegne di latte e quantitativi globali garantiti (in milioni di tonnellate)	35
VI	Grafico n. 2 — Produzione lattiera comunitaria (in milioni di tonnellate)	36
VII	Tabella n. 5 — Ripartizione tra gli Stati membri della riserva comunitaria (art. 5 quater, paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 804/68)	37
VIII	Tabella n. 6 — Evoluzione dei prezzi	38
IX	Tabella n. 7 — Autoconsumo nella fattoria	39
X	Grafico n. 3 — Consumo di burro nella Comunità (in milioni di tonnellate)	40
XI	Grafico n. 4 — Consumo di latte scremato in polvere nella Comunità (in milioni di tonnellate)	41
XII	Grafico n. 5 — Consumo di formaggio nella Comunità (in milioni di tonnellate)	42
XIII	Grafico n. 6 — Scorte pubbliche di burro nella Comunità (in milioni di tonnellate)	43
XIV	Grafico n. 7 — Scorte di latte scremato nella Comunità (in milioni di tonnellate)	44
XV	Grafico n. 8 — Aiuto alimentare (in Mio ECU)	45
XVI	Grafico n. 9 — Evoluzione del patrimonio di vacche da latte (in milioni)	46
XVII	Grafico n. 10 — Evoluzione del rendimento delle vacche da latte (in tonnellate per vacca)	47
XVIII	Tabella n. 8 — Produzione lattiera in percentuale della produzione agricola	48
XIX	Tabella n. 9 — Tenore in materie grasse del latte di vacca	49
XX	Tabella n. 10 — Situazione dei ritardi nei pagamenti al 15 ottobre 1991	50
XXI	Grafico n. 11 — Le OCM — Pagamenti (in % dei pagamenti FEAOG-garanzia)	51
XXII	Indebolimento del prelievo	52
XXIII	I trasferimenti di quote tra consegne e vendite dirette — L'applicazione della procedura di cui all'articolo 6 bis del regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984	53
XXIV	Gli aiuti specifici: l'indennità per l'abbandono definitivo e l'indennità per la sospensione temporanea della produzione lattiera	54
XXV	I programmi nazionali per il riacquisto di quote e la ristrutturazione della produzione lattiera	57
XXVI	L'applicazione negli Stati membri dell'articolo 4 bis del regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio	58
	Risposta della Commissione	59

1. INTRODUZIONE

Alla ricerca di un equilibrio nel mercato dei prodotti lattiero-caseari

1.1. La situazione del mercato dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità è caratterizzata da una tendenza allo squilibrio tra l'offerta e la domanda, con conseguenti eccedenze strutturali. Tali eccedenze devono essere smaltite ricorrendo a diversi aiuti e sovvenzioni comunitari il cui finanziamento richiede risorse di bilancio considerevoli. Nel 1977 la Comunità ha stabilito un nesso più diretto tra la produzione lattiera ed il relativo costo di smaltimento istituendo il prelievo lineare, detto anche prelievo di corresponsabilità. Questa imposta proporzionale alla produzione, che non costituisce una risorsa propria ai sensi dell'articolo 201 del trattato, a differenza dei contributi previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, è stata creata per responsabilizzare i produttori riguardo alle proprie eccedenze e in pratica corrisponde, grazie al suo inserimento nel regime degli interventi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, ad una riduzione dei prezzi netti pagati ai produttori. Nel 1984 il Consiglio ha constatato che nonostante l'applicazione del prelievo di corresponsabilità, la raccolta del latte continuava ad aumentare ad un ritmo ormai insostenibile. Per evitare di prendere misure che avrebbero avuto un effetto brutale sul reddito degli agricoltori, come ad esempio una drastica riduzione dei prezzi d'intervento o altre misure aventi un effetto equivalente, il Consiglio ha deciso di mettere una specie di camicia di forza alla produzione lattiera instaurando il regime delle quote ⁽¹⁾, abbinato, in caso di superamento, ad una sanzione considerevole, il prelievo supplementare.

I precedenti lavori della Corte dei conti

1.2. Nella relazione speciale n. 2/87 sul regime delle quote e del prelievo supplementare, adottata il 15 luglio 1987 ⁽²⁾, la Corte constatava che l'obiettivo stabilito, vale a dire l'equilibrio tra l'offerta e la domanda, non era stato conseguito, a causa sia del livello troppo elevato delle quote fissate inizialmente sia dell'indebolimento dell'effetto dissuasivo del prelievo, indebolimento dovuto alle

⁽¹⁾ Il regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 (GU L 90 del 10.4.1984, pag. 10) instaura un prelievo supplementare sui quantitativi di latte raccolti o venduti direttamente al consumo oltre un limite di garanzia, vale a dire il quantitativo di riferimento. Questo regime è noto come regime delle quote.

⁽²⁾ GU C 266 del 5.10.1987.

modifiche sottodescritte, che hanno comportato un affievolimento della sanzione (cfr. il paragrafo 4.18). Il sistema in se stesso dava luogo a gravi disparità di trattamento tra produttori, disparità ulteriormente aggravate dalle varie mancanze degli Stati membri.

1.3. Successivamente, nella relazione annuale sull'esercizio 1988 (paragrafi 5.33 — 5.38) ⁽³⁾ la Corte ha posto in evidenza le procedure volte ad emendare a posteriori la normativa in materia di quote allo scopo di regolarizzare le mancanze riscontrate in taluni Stati membri. Questa situazione portava a conseguenze finanziarie negative per il bilancio comunitario e a disparità di trattamento per i produttori e gli Stati membri.

Gli obiettivi dell'indagine svolta dalla Corte dei conti

1.4. Considerando le evoluzioni esaminate dettagliatamente nella presente relazione — già in parte menzionate nella relazione speciale della Corte del 1987 — e dato che dall'inizio dell'esercizio 1990 il mercato dei prodotti lattiero-caseari, una delle più importanti organizzazioni comuni dei mercati (OCM), è stato nuovamente soggetto ad un inquietante squilibrio, la Corte ha svolto una nuova indagine allo scopo di valutare in quale misura il regime riveduto di controllo della produzione lattiera sia idoneo a conseguire gli obiettivi stabiliti. Il sistema è stato esaminato sotto il profilo non solo dell'efficacia ma anche dell'efficienza e dell'economia. L'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è stata inoltre esaminata per quanto concerne le conseguenze derivanti dall'applicazione di un regime di contingentamento. Tale esame si è incentrato sull'applicazione delle numerose misure previste dalla normativa.

1.5. Le osservazioni della Corte dei conti derivano dalle indagini svolte presso i servizi della Commissione e negli undici Stati membri soggetti al regime del controllo della produzione lattiera; per quanto riguarda il Portogallo, infatti, l'Atto di adesione rimanda l'applicazione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari al 1° gennaio 1991. Le osservazioni riguardano l'equilibrio tra l'offerta e la domanda nel settore lattiero-caseario, i sistemi posti in atto per applicare le misure nonché gli emendamenti apportati alla normativa, emendamenti che rendono il regime più complesso e difficile da tenere sotto controllo.

⁽³⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1988 accompagnata dalle risposte delle istituzioni (GU C 312 del 12 dicembre 1989, pag. 64).

2. IL MERCATO DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

Il latte ed il suo impiego

2.1. Il latte contiene numerosi componenti la cui proporzione può variare in misura considerevole in funzione della razza e dell'età dell'animale nonché della quantità e qualità degli alimenti ingeriti. Per il latte di vacca, la cui densità è di 1,03 kg/l, i principali componenti, oltre all'acqua, sono la materia grassa (30-48 g/l oppure il 2,9-4,7 %), il lattosio (47-54 g/l) e alcune proteine quali la caseina (27-33 g/l) e l'albumina (4-6 g/l). La proporzione in cui tali componenti sono presenti nel latte incide direttamente sulla redditività delle industrie lattiero-casearie. Pertanto, nella maggior parte dei paesi il prezzo del latte pagato al produttore dipende da taluni criteri di qualità quali il tenore in materie grasse, il tenore in proteine, l'acidità etc..

2.2. Il latte viene utilizzato nella fattoria ovvero commercializzato. Nel caso dell'utilizzazione nella fattoria, gli impieghi possibili del latte sono il consumo per l'alimentazione animale, il consumo per l'alimentazione umana oppure la trasformazione in formaggi o burro di fattoria.

2.3. Il latte commercializzato, ad eccezione dei piccoli quantitativi di latte crudo venduti direttamente al consumatore finale, è sottoposto a trattamenti o a trasformazioni ad opera dell'industria lattiero-casearia. Quando tali trattamenti utilizzano simultaneamente tutti i componenti solidi del latte, ad eccezione di una parte variabile della sostanza grassa, i principali prodotti finali sono il latte pastorizzato, il latte sterilizzato, il latte U.H.T., il latte concentrato ed il latte in polvere.

2.4. I componenti del latte possono essere utilizzati separatamente mediante scrematura o coagulazione. Attraverso la scrematura, si separano, da un lato, la crema che viene sbattuta per produrre il burro ed il latticello e, dall'altro, il latte scremato, che può essere scomposto in caseine, sieri di latte e latte secco scremato; attraverso la coagulazione si ottiene il latte cagliato che viene impiegato per la fabbricazione dei formaggi.

La produzione mondiale e la tendenza dei prezzi mondiali

2.5. La Comunità e l'ex URSS sono i due principali produttori di latte a livello mondiale. Nel 1990 la produzione comunitaria è ammontata a 109 Mio t e rappresentava il 22 % della produzione mondiale che, lo stesso anno, dopo un decennio di crescita lenta ma

continua, ha raggiunto il livello record di 476 Mio t. Esaminando le grandi aree geografiche, si osserva che durante gli anni '80 la produzione di latte è aumentata nel terzo mondo e nell'ex URSS (109 Mio t nel 1990, pari al 22 % della produzione mondiale) mentre nell'America del Nord (85 Mio t nel 1990, pari al 18 % della produzione mondiale) e in Oceania (14,5 Mio t nel 1990, pari al 3 % della produzione mondiale) si è stabilizzata; in Europa, specie negli Stati della Comunità, è diminuita.

2.6. Le informazioni sulle transazioni operate sul mercato mondiale rivelano una tendenza al ribasso dei corsi nella prima parte degli anni '80. L'inversione di tendenza manifestatasi nel 1987, con una netta ripresa dei corsi, è proseguita nel 1988 e 1989.

2.7. Gli anni 1990 e 1991 sono stati caratterizzati da un certo assestamento dei prezzi mondiali del burro e del latte scremato in polvere, che tuttavia sono rimasti a livelli decisamente superiori a quelli anteriori al 1988.

2.8. Benché i prezzi del burro e del latte scremato in polvere praticati sui mercati mondiali siano praticamente raddoppiati rispetto al 1986, il loro livello continua ad essere sensibilmente inferiore a quello dei prezzi comunitari d'intervento. Per il burro, il prezzo d'intervento (cfr. il paragrafo 3.5) è perfino quasi tre volte superiore ai prezzi mondiali.

L'evoluzione della produzione lattiera nella Comunità

2.9. Il latte, con un valore, nel 1991, pari al 15,8 % della produzione agricola finale della Comunità, è decisamente il prodotto agricolo più importante. Un milione e mezzo di agricoltori comunitari produce latte.

2.10. All'interno della Comunità, la sua importanza varia in misura considerevole da un paese all'altro: negli Stati membri del Nord, il settore lattiero-caseario rappresenta un quinto circa della produzione agricola finale con punte massime in Irlanda (31,7 % nel 1991) e in Lussemburgo (47,3 % nel 1991), mentre negli Stati membri mediterranei rappresenta meno del 15 % (cfr. l'allegato XVIII).

2.11. Nel 1990 i principali produttori tra gli Stati membri sono la Francia e la Germania, con una produzione rispettivamente di 26,5 Mio t e 23,6 Mio t (non compresa la produzione lattiera dell'ex Repubblica democratica tedesca, stimata in 4,9 Mio t), pari al 46 % della produzione lattiera comunitaria.

2.12. Dal 1983, la produzione lattiera della Comunità dei Dodici è scesa da 118,8 Mio t a 109,0 Mio t nel 1990, il che equivale ad una riduzione dell'8,2 % nel corso del periodo in cui era in vigore il regime volto a controllare la produzione lattiera (cfr. l'allegato VI). Si constata questa riduzione nella maggior parte degli Stati membri. In Irlanda e in Lussemburgo la produzione lattiera è diminuita in misura modesta. Questi due paesi hanno beneficiato fin dall'inizio di una quota supplementare prelevata dalla riserva comunitaria a causa dell'importanza che la produzione lattiera riveste in questi due Stati membri (cfr. l'allegato VII). È difficile valutare l'evoluzione della produzione in Italia e in Grecia ⁽¹⁾, dove l'applicazione incompleta del regime ha privato quest'ultimo del suo carattere dissuasivo rendendolo in tal modo inefficace. In Spagna, la Corte non è stata in grado di valutare l'evoluzione reale della produzione lattiera che, stando alle statistiche trasmesse alla Commissione, continuerebbe ad essere inferiore al quantitativo globale garantito. In assenza delle dichiarazioni previste ⁽²⁾ la Corte non è riuscita, nel corso dell'indagine svolta nel 1991 e all'inizio del 1992, ad ottenere dalle autorità spagnole gli elementi che le avrebbero consentito di accertarsi che la produzione lattiera non superasse il quantitativo globale garantito.

2.13. Se si escludono i modesti quantitativi di latte che formano oggetto dell'autoconsumo nell'azienda, l'insieme della produzione lattiera e dei prodotti lattiero-caseari viene consegnato ad una latteria (circa il 90,5 % della produzione lattiera) o venduto direttamente al consumo (circa il 3 % della produzione lattiera). Pertanto, le consegne rappresentano di gran lunga la principale destinazione della produzione lattiera e costituiscono l'insieme per il quale si dispone dei dati più attendibili. In base alle statistiche disponibili, tra il 1983 e il 1990 la percentuale delle consegne rispetto all'insieme della produzione lattiera è diminuita scendendo per la Comunità dei Dodici dal 92,1 % al 90,5 %.

2.14. Negli Stati membri con la maggiore produzione le vendite dirette costituiscono una percentuale trascurabile

della produzione. Quando i dati statistici sono disponibili, cosa che non sempre avviene, si osserva che le vendite dirette diminuiscono in modo più o meno rapido a seconda degli Stati membri. Se per gli Stati membri che non hanno dichiarato le proprie vendite dirette si prendono come base di riferimento i quantitativi globali garantiti di cui al regolamento (CEE) n. 857/84, si può stimare che le vendite dirette sono calate, tra il 1985 e il 1990, dal 3,5 % al 2,8 % della produzione lattiera della Comunità, il Portogallo escluso.

2.15. L'autoconsumo nella fattoria non figura tra le serie statistiche. Tuttavia lo si può desumere dalla percentuale della somma delle consegne e delle vendite dirette rispetto alla produzione totale. Poiché tale percentuale è scesa dal 94,8 %, nel 1985, al 93,4 %, nel 1990, l'autoconsumo dovrebbe essere aumentato in misura proporzionale rispetto alla produzione totale. Esso sarebbe addirittura aumentato in valori assoluti passando da 5 970 000 t a 7 089 000 t (cfr. l'allegato IX). Tale aumento sarebbe stato particolarmente rilevante in Germania e nei Paesi Bassi mentre negli Stati membri che non hanno applicato il regime delle quote (Spagna, Grecia, Italia) l'autoconsumo sarebbe rimasto al livello registrato prima dell'introduzione del regime in causa.

2.16. Stando alle cifre contenute nella tabella dell'allegato IX, calcolate nel modo sopra descritto, l'autoconsumo per l'alimentazione umana sarebbe aumentato dell'ordine del 20 % (pari ad un incremento di 0,114 Mio t) mentre tra il 1985 e il 1987 il numero delle aziende è diminuito del 10 %. Questa tendenza, che a quanto pare si è protratta oltre il 1987, contrasta con la tendenza degli agricoltori a privilegiare l'impiego dei prodotti lattiero-caseari condizionati. Tali divergenze potrebbero essere dovute al fatto che le vendite dirette vengono dichiarate per quantitativi inferiori alla realtà. L'assenza di statistiche specifiche sulle vendite dirette in taluni Stati membri non consente di valutare il fenomeno in modo più approfondito.

L'evoluzione del consumo del latte e dei prodotti lattiero-caseari

2.17. Solo un quarto circa della produzione lattiera è consumato sotto forma di prodotti freschi (latte per il consumo diretto, crema, yogurt etc.). Il resto viene trasformato in prodotti che possono essere più facilmente conservati e immagazzinati: burro (36 %), formaggio (23 %), latte in polvere (5 %) e latte condensato (2 %).

2.18. Dal 1987 il consumo di latte e di prodotti lattiero-caseari nella Comunità è in diminuzione. Infatti, è sceso da

⁽¹⁾ Quando le autorità greche hanno ritenuto che la produzione lattiera avrebbe raggiunto il livello del quantitativo globale garantito, la Grecia, non essendo autosufficiente per quanto riguarda i prodotti lattiero-caseari, ha chiesto che tale quantitativo fosse maggiorato del 20 % circa. — Interrogazione scritta n. 1084/91 dell'on. Filippos Pierros alla Commissione (GU C 311 del 2.12.1991, pag. 23).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 — artt. 15 e 16 (GU L 139 del 4.6.1988, pag. 12).

circa 95 Mio t a 91 Mio t nel 1990 mentre, nello stesso anno, la produzione commercializzata continua a collocarsi intorno ai 102 Mio t. Lo squilibrio tra produzione e consumo è tanto più inquietante in quanto il consumo comprende ingenti vendite sovvenzionate di burro e di latte scremato in polvere per l'alimentazione animale.

2.19. Nella CEE il consumo per abitante dell'insieme dei prodotti lattiero-caseari, espressi in equivalente latte intero, attualmente si aggira intorno ai 310 kg l'anno, mentre dieci anni fa ammontava a soli 300 kg ⁽¹⁾. In linea generale, il consumo di prodotti lattiero-caseari è aumentato nei paesi mediterranei, dove continua ad essere il più basso, ed è diminuito negli Stati membri dove era il più elevato, in particolare in Irlanda, in Danimarca e nel Regno Unito.

2.20. Sull'andamento del consumo incidono non solo i prezzi relativi del latte e dei prodotti lattiero-caseari rispetto ai prodotti di sostituzione ma anche il cambiamento delle abitudini dei consumatori e la disponibilità dei prodotti di sostituzione del latte. Dall'esame approfondito di tale evoluzione risultano un leggero aumento del consumo di latte e di prodotti freschi (pari ad un incremento del 10 % tra il 1983 e il 1990), un aumento più accentuato del consumo di formaggio (pari ad un incremento del 19,5 % tra il 1983 ed il 1990 — cfr. l'allegato XII) e una forte diminuzione del consumo di latte scremato in polvere (pari ad un calo del 50 % tra il 1983 e il 1990 — cfr. l'allegato XI). Nonostante le misure comunitarie intese a promuovere il consumo di burro, principale prodotto derivato dal latte, la tendenza al ribasso ha subito un'accelerazione nel corso degli ultimi anni (diminuzione del 12,7 % tra il 1987 e il 1990 — cfr. l'allegato X). L'evoluzione negativa del consumo di burro è dovuta in gran parte al mutato comportamento dei consumatori, che si orientano maggiormente verso i prodotti concorrenti quali la margarina, i vari tipi di burro parzialmente sgrassato e le miscele di grassi del latte e non lattieri. Tali nuovi prodotti, che fanno concorrenza a taluni prodotti lattiero-caseari, appaiono continuamente sul mercato; la loro quota di mercato per il momento è piuttosto limitata ma è destinata ad aumentare in misura difficile da prevedere.

L'andamento delle esportazioni e delle importazioni

2.21. Le esportazioni in equivalente latte, dopo aver raggiunto, nel 1988, una punta massima di 16,5 Mio t — di cui 7 Mio t circa di equivalente latte esportate verso l'ex URSS sotto forma di burro — nel 1990 sono ridiscese a 12,8 Mio t.

⁽¹⁾ L'apparente paradosso di un consumo globale in diminuzione (cfr. il paragrafo 2.18) e di un consumo per abitante in aumento è dovuto a variazioni demografiche della popolazione della Comunità.

2.22. Nel corso del periodo successivo all'instaurazione del regime delle quote, la parte comunitaria del commercio mondiale è passata dal 42,9 % nel 1985 al 48,1 % nel 1990 su un totale relativamente stabile dell'ordine di 27-30 Mio t.

2.23. Nel 1990 le importazioni di prodotti lattiero-caseari nella Comunità possono essere stimate in più di 4 Mio t. Le importazioni di burro (88 728 t nel 1990, pari a circa 1,6 Mio t di equivalente latte) sono destinate quasi esclusivamente al Regno Unito (62 159 t nel 1990). Per quanto riguarda il formaggio, nel 1990 l'Italia (con 36 787 t), il Regno Unito (con 20 062 t) e la Germania (con 17 956 t) rappresentano i due terzi delle importazioni pari a 113 106 t (più di 1 Mio t di equivalente latte).

2.24. Anche se finora taluni flussi tradizionali di importazioni di prodotti lattiero-caseari nella Comunità, specie le importazioni di burro nel Regno Unito, in seguito ad accordi internazionali sono sopravvissuti alla preferenza comunitaria, il totale delle importazioni provenienti dai paesi terzi rappresenta solo una parte minima del consumo comunitario di prodotti lattiero-caseari (il 4 % circa).

L'aiuto alimentare

2.25. Una parte delle esportazioni comunitarie (circa il 10 %) rientra nell'ambito delle azioni di aiuto alimentare. Nel 1990 l'aiuto alimentare a favore dei paesi in via di sviluppo, generalmente i più poveri, ha riguardato 8 885 t di butteroil e 74 647 t di latte scremato in polvere. Dal 1982 questo aiuto tende a diminuire. In effetti, i programmi comunitari di aiuto alimentare hanno subito una trasformazione scendendo da 150 000 t di latte scremato in polvere (pari a circa 1,6 Mio t di equivalente latte) e da 45 000 t di butteroil (pari a circa 1,1 Mio t di equivalente latte) a 94 100 t di latte scremato in polvere (pari a circa 1 Mio t di equivalente latte) e a 18 000 t di butteroil (pari a circa 0,5 Mio t di equivalente latte), nel 1990. In complesso, le esportazioni a titolo dell'aiuto alimentare sono calate da circa 2,6 Mio t a circa 1,4 Mio t di equivalente latte (cfr. anche il paragrafo 3.10). Le spese di bilancio per finanziare tali aiuti alimentari sono scese da 378,8 Mio ECU nel 1984 a 103,3 Mio ECU nel 1990 (cfr. l'allegato XV).

Lo squilibrio del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari

2.26. Per valutare la situazione del mercato sotto il profilo dell'equilibrio, occorre esaminare diversi elementi valutativi, vale a dire il tasso di autoapprovvigionamento comunitario relativo ai prodotti lattiero-caseari, l'evoluzione delle scorte comunitarie nonché l'andamento delle esportazioni di prodotti lattiero-caseari, ivi compreso l'aiuto alimentare.

Il tasso di autoapprovvigionamento della Comunità a seconda dei vari prodotti lattiero-caseari

2.27. Per quanto riguarda i tre principali prodotti lattiero-caseari che formano oggetto del commercio internazionale, vale a dire il burro, il latte scremato in polvere ed il formaggio, la Comunità ha largamente superato il proprio livello di autoapprovvigionamento.

2.28. Durante il periodo 1983-1990 la produzione di burro ha subito un forte calo. Nel 1983 essa superava del 50 % il consumo. Nel 1990, grazie in particolare alle misure speciali prese per incentivare il consumo di burro ed a seguito della diminuzione della produzione, il divario tra produzione e consumo di burro si è ridotto al 19 %.

2.29. Per il latte scremato in polvere, il cui consumo continua ad essere largamente sovvenzionato, lo squilibrio si è accentuato nonostante la notevole diminuzione della produzione. Nel 1990 la produzione superava del 53 % il consumo comunitario mentre fino al 1988 la situazione era nettamente più equilibrata tra consumo e produzione.

2.30. Meno grave risulta la situazione nel settore del formaggio, dove il consumo ha subito un notevole aumento e di conseguenza resta inferiore alla produzione solo del 6-8 %.

L'evoluzione delle scorte di burro e di latte scremato in polvere

2.31. Nel giugno 1991 le scorte di burro e di latte scremato in polvere hanno raggiunto un livello equivalente rispettivamente a 3 e a 6 mesi di consumo. Tale livello non è eccessivamente inquietante. Invece, la rapidità con cui le scorte possono accumularsi non è che il riflesso dello

equilibrio esistente sui mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari e dimostra la dipendenza del mercato comunitario dalle esportazioni che è possibile effettuare in un dato momento, come risulta, del resto, dall'evoluzione delle scorte di burro e di latte scremato in polvere nel corso del 1990. Queste, infatti, che tra il 1987 e il 1989 erano fortemente diminuite per stabilizzarsi ad un livello di alcune migliaia di tonnellate, dal secondo trimestre del 1990 hanno ricominciato ad aumentare rapidamente per stabilizzarsi, al 30 giugno 1991, ad un livello pari rispettivamente a 450 000 t, per il burro, e a 498 000 t per il latte scremato in polvere (cfr. l'allegato XIII e XIV). Tale aumento delle scorte è dovuto, da un lato, all'eccessivo divario (pari a 18 Mio t nel 1990) esistente tra la produzione (109 Mio t nel 1990) ed il consumo (91 Mio t) e, dall'altro, alla diminuzione delle esportazioni, specie nel 1991 ⁽¹⁾. La diminuzione delle scorte, invece, è lenta, anche se il loro smaltimento all'interno della Comunità è favorito da sovvenzioni importanti.

La mancanza di sbocchi solvibili per l'esportazione

2.32. Le esportazioni verso i paesi terzi per vari motivi possono essere sviluppate solo in misura limitata, in primo luogo perché esse rappresentano già quasi la metà del commercio mondiale di prodotti lattiero-caseari. In altre parti del mondo, dove la domanda potrebbe essere solvibile, specie in Asia, le popolazioni consumano tradizionalmente meno prodotti lattiero-caseari che nei paesi industrializzati occidentali. I prodotti lattiero-caseari esportati, specie nell'ambito dell'aiuto alimentare, vengono spesso utilizzati per ricostituire nel paese importatore cosiddetti prodotti lattiero-caseari freschi quali il latte intero, gli yogurt o i formaggi freschi. Ora, nei paesi in via di sviluppo più poveri, che beneficiano maggiormente dell'aiuto alimentare, né il potere d'acquisto delle popolazioni locali né le risorse pubbliche consentono alle piccole imprese di ricostituzione di prodotti lattiero-caseari di pareggiare il proprio bilancio.

Lo squilibrio persistente

2.33. Dal 1984 nei considerando di vari regolamenti del Consiglio ⁽²⁾ figura regolarmente una descrizione degli obiettivi da conseguire attraverso le misure intese a contenere la produzione lattiera.

⁽¹⁾ La diminuzione delle esportazioni è dovuta principalmente alla guerra del Golfo.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che modifica il regolamento di base (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90 del 1° 4.1984, pag. 10).

2.34. Ad esempio, nel 1984 il Consiglio constata che la situazione del mercato dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità è caratterizzata da eccedenze strutturali risultanti da uno squilibrio tra l'offerta e la domanda dei prodotti lattiero-caseari. Poi osserva che nonostante l'applicazione del prelievo di corresponsabilità, istituito dal regolamento (CEE) n. 1079/77, l'aumento della raccolta lattiera continua ad un ritmo tale che lo smaltimento dei quantitativi supplementari crea oneri finanziari e difficoltà di mercato che mettono in causa l'avvenire stesso della politica agricola comune (1). Al momento dell'instaurazione del regime delle quote, il Consiglio considera che dopo un attento esame delle varie soluzioni possibili per ristabilire l'equilibrio del settore lattiero risulta che, nonostante le eventuali difficoltà amministrative di applicazione, il metodo che nel contempo è il più efficace ed esercita gli effetti meno brutali sui redditi dei produttori consiste nell'instaurare, ..., un prelievo supplementare sui quantitativi di latte raccolti oltre un limite di garanzia (2).

2.35. Due anni dopo, nel 1986, il Consiglio constata (3) che, vista l'evoluzione dei mercati, il livello dei quantitativi globali garantiti è risultato superiore al livello da considerare auspicabile per raggiungere una situazione di equilibrio tra offerta e domanda; che occorre quindi ridurre i quantitativi globali garantiti del 3 %.

2.36. Ancora due anni dopo, nel 1988, il Consiglio constata nuovamente (4) che i risultati prodotti da tale regime si rivelano già sin d'ora insufficienti per conseguire, al termine del quinquennio fissato come periodo di applicazione del regime delle quote, l'obiettivo di adeguare l'offerta alla domanda; che è pertanto necessario portare la durata di detto regime a otto periodi di dodici mesi ciascuno.

2.37. Nel giugno 1991, il Consiglio ribadisce che il mercato lattiero-caseario è caratterizzato da una persistente formazione di eccedenze e che, data l'assoluta necessità

di raggiungere un certo equilibrio tra la domanda e l'offerta, occorre ridurre i quantitativi globali garantiti (5).

2.38. Pertanto, durante tutto il periodo di applicazione delle misure volte a contenere la produzione lattiera, ed in particolare del regime delle quote, viene riaffermato lo stesso obiettivo, vale a dire quello di conseguire un certo equilibrio tra l'offerta e la domanda nel settore lattiero-caseario.

2.39. Le constatazioni del Consiglio, sopra enumerate, dimostrano che il legislatore comunitario, di fronte alla necessità di limitare le spese derivanti dall'aumento delle eccedenze sul mercato lattiero-caseario, ha scelto di instaurare il sistema delle quote piuttosto che ridurre i prezzi di sostegno in questo settore, prezzi che risultavano incoraggiare produzioni spesso difficili da smerciare. Tuttavia, sostenendo i prezzi a livelli che tengono maggiormente conto di esigenze sociali connesse al mantenimento dei redditi che non delle realtà del mercato, la Comunità si è discostata dalla logica dell'assegnazione delle risorse in funzione del rendimento economico poiché i produttori si riservano la possibilità di produrre una certa quantità di latte esente da prelievo, ottenendone una rendita economica, indipendentemente dalle loro capacità.

3. L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI NEL SETTORE DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

3.1. L'organizzazione comune di mercati (OCM) nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è stata istituita nel 1968 in virtù del regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968, contemporaneamente alla maggior parte delle altre organizzazioni comuni dei mercati. Attualmente, questa organizzazione comune dei mercati copre il latte fresco, il latte concentrato e il latte in polvere, nonché la crema, il burro e taluni tipi di formaggio. Indirettamente tutti i prodotti lattiero-caseari beneficiano del sistema d'intervento instaurato per il burro e il latte scremato in polvere.

Gli obiettivi

3.2. L'organizzazione comune dei mercati si propone di raggiungere gli obiettivi definiti all'articolo 39 del trattato.

(1) Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — terzo considerando (GU L 90 del 1^o.4.1984, pag. 10).

(2) Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — quarto considerando (GU L 90 del 1^o.4.1984, pag. 10).

(3) Regolamento (CEE) n. 1335/86 del Consiglio del 6 maggio 1986 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — secondo considerando (GU L 119 dell'8.5.1986, pag. 19).

(4) Regolamento (CEE) n. 1109/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — primo considerando (GU L 110 del 29.4.1988, pag. 27).

(5) Regolamento (CEE) n. 1630/91 del Consiglio del 13 giugno 1991 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — secondo considerando (GU L 150 del 15.6.1991, pag. 19).

A tal fine, la normativa comunitaria prevede un regime unico degli scambi alle frontiere esterne e misure d'intervento sul mercato che devono essere prese negli Stati membri dagli organismi d'intervento. Queste misure devono essere uniformate per non ostacolare la libera circolazione dei prodotti in causa all'interno della Comunità.

3.3. La Commissione deve pertanto, attraverso la gestione dell'organizzazione comune dei mercati, soprattutto stabilizzare i mercati e garantire un equo reddito ai produttori di latte, mantenendo il prezzo di mercato del latte ad un livello indicativo fissato per ogni campagna lattiera, ma uniforme per tutta la Comunità. Essa deve inoltre garantire prezzi ragionevoli ai consumatori.

I mezzi e i meccanismi

3.4. Stabilizzando i prezzi, in particolare quelli del burro e del latte scremato in polvere, la Commissione riesce a mantenere il prezzo del latte intero al livello voluto. La decisione di concentrare l'intervento su questi due prodotti è dovuta al fatto che per la maggior parte le eventuali eccedenze di latte sono trasformate in burro e in latte scremato in polvere, in quanto è facile tenerli all'ammasso.

I prezzi d'intervento

3.5. I mezzi posti in atto per gestire l'organizzazione comune dei mercati comprendono «principalmente la fissazione annuale di un prezzo indicativo ⁽¹⁾ del latte, di prezzi d'entrata ⁽²⁾ determinati per i prodotti pilota dei

⁽¹⁾ Il regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968, articolo 3 (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13) precisa che anteriormente al 1° agosto di ogni anno viene fissato, per la campagna lattiera che inizia l'anno successivo, un prezzo indicativo per il latte franco latteria contenente il 3,7 % di materie grasse. Il prezzo indicativo è « il prezzo del latte che si tende ad assicurare per la totalità del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni ».

⁽²⁾ Il Consiglio che statuisce sulla proposta della Commissione, fissa ogni anno, per la campagna lattiera successiva il prezzo di entrata per taluni prodotti. Questi prezzi sono fissati in modo che i prezzi dei prodotti lattiero-caseari importati si collochino ad un livello corrispondente al prezzo indicativo del latte, alla luce della protezione di cui necessita l'industria comunitaria della trasformazione.

diversi gruppi di prodotti lattiero-caseari..., nonché di un prezzo di intervento ⁽³⁾ per il burro » ⁽⁴⁾, il latte scremato in polvere e taluni formaggi.

Le misure d'intervento

3.6. Le misure d'intervento vogliono garantire, per il latte, il prezzo indicativo comune franco latteria. A tal fine era necessario prevedere, oltre agli interventi per il burro e la crema fresca, altre misure d'intervento comunitarie intese a valorizzare le sostanze proteiche del latte e a stabilizzare i prezzi di quei prodotti che influiscono in misura particolarmente importante sulla formazione dei prezzi alla produzione del latte ⁽⁴⁾. Le misure d'intervento prendono forma soprattutto di acquisto a un prezzo prestabilito, da parte degli organismi d'intervento, delle eccedenze di burro e di latte scremato in polvere, nonché di formaggio, specie Grana Padano e Parmigiano Reggiano, ad essi offerti quando le eccedenze provocano un calo notevole dei prezzi del mercato. Le eccedenze acquistate sono poste all'ammasso in magazzini pubblici. Aiuti vengono corrisposti anche per l'ammasso privato di questi prodotti, per far fronte alle eccedenze stagionali.

Le misure di smaltimento

3.7. Dal 1974 la Comunità ha adottato delle misure intese a sanare lo squilibrio del mercato. Per assorbire le eccedenze della produzione, al fine di stimolare la domanda interna, la Comunità accorda degli aiuti all'impiego di latte scremato in polvere, degli aiuti all'impiego di materie grasse butirriche (ad esempio, aiuti all'acquisto di burro da parte delle istituzioni e delle collettività senza scopo di lucro, burro per pasticceria,...) e sussidi per il latte agli scolari.

3.8. Gli esportatori, inoltre, beneficiano di restituzioni per le loro vendite sul mercato mondiale. Le eccedenze della produzione, che tendono a persistere, facilmente deprimono i prezzi sul mercato mondiale e, per via delle restituzioni che di conseguenza aumentano, accrescono la spesa di bilancio della Comunità.

⁽³⁾ I prezzi d'intervento sono fissati per il burro, il latte scremato in polvere e taluni formaggi. L'organismo d'intervento ha l'obbligo di acquistare i quantitativi che soddisfino determinati criteri di qualità e che vengano offerti a questo prezzo, a meno che gli acquisti non vengano sospesi. In quest'ultimo caso, per il burro, vige un sistema di acquisto mediante gara. Gli acquisti di latte scremato in polvere sono limitati al periodo dal 1° marzo al 31 agosto e ad un quantitativo di 106 000 t. Al di là, gli acquisti possono essere sospesi e il sostegno del mercato è realizzato tramite altre misure.

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 — secondo considerando — (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13).

3.9. L'aiuto alimentare sotto forma di butteroil⁽¹⁾ (butteroil contenente almeno il 99,8 % di sostanze grasse del latte) e di latte scremato in polvere è stato considerato pure, almeno agli inizi, una misura di smaltimento delle eccedenze della produzione, dato che le abitudini dei consumatori possono mutare e i paesi beneficiari in via di sviluppo divenire mercati solvibili.

3.10. Malgrado queste misure, in passato si è dovuto periodicamente ricorrere a vendite di liquidazione delle scorte a prezzi inferiori ai prezzi d'intervento (esempio: la vendita di 307 000 tonnellate di burro all'ex URSS nel 1988).

Il regime degli scambi

3.11. L'attuazione di un mercato unico del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità implica, oltre a un regime di prezzi unici e misure d'intervento, l'instaurazione di un regime unico degli scambi alle frontiere esterne di quest'ultima. Questo regime degli scambi si aggiunge al sistema d'intervento e comporta un sistema di prelievi all'importazione e di restituzioni all'esportazione. L'obiettivo di questo regime degli scambi regolamentato è quello di stabilizzare il mercato comunitario, evitando in particolare che le fluttuazioni dei prezzi sul mercato mondiale si ripercuotano sui prezzi praticati all'interno della Comunità⁽²⁾.

3.12. I prezzi comunitari si collocano nettamente al di sopra dei prezzi mondiali, per cui le esportazioni diventano possibili soltanto grazie alle restituzioni corrisposte agli esportatori. Il costo delle esportazioni, per quanto concerne le spese relative alle restituzioni, è salito da 1 943,4 Mio ECU nel 1984 a 1 945,8 Mio ECU nel 1990, culminando in 3 082,4 Mio ECU nel 1988.

Le misure volte a contenere la produzione lattiero-casearia

3.13. Sulla base dell'esperienza acquisita, i responsabili comunitari a livello decisionale sono giunti alla convinzione che il mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari non possa più essere riequilibrato agendo unicamente sulla domanda senza curarsi dell'offerta. Essi, tuttavia, hanno ritenuto che non fosse possibile considerare una riduzione diretta dei prezzi sufficiente da equilibrare il mercato senza

⁽¹⁾ I requisiti in materia di composizione e di qualità del butteroil sono descritti nella comunicazione della Commissione relativa alle caratteristiche dei prodotti da fornire nell'ambito dell'aiuto alimentare comunitario (GU C 114 del 29 aprile 1991, punto I.E.1, pag. 6).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 — sesto considerando — (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13).

ridurre in modo radicale i redditi degli agricoltori. Essi, pertanto, in una prima fase, hanno introdotto il prelievo lineare, detto pure prelievo di corresponsabilità, per giungere infine al regime delle quote.

Il prelievo lineare o il prelievo di corresponsabilità

3.14. Sapendo che il prezzo netto incassato dal produttore è il fattore principale che influenza profondamente l'offerta, il prelievo di corresponsabilità è stato istituito nel 1977⁽³⁾. All'epoca il Consiglio, che all'inizio di ogni campagna fissa il prezzo indicativo del latte per la campagna successiva, riteneva che fosse opportuno stabilire una connessione più diretta tra la produzione e lo smaltimento dei prodotti lattiero-caseari, introducendo per un periodo pluriennale (mai precisato) un prelievo che gravasse in maniera uniforme su tutte le consegne di latte alle latterie, nonché su alcune vendite di prodotti lattiero-caseari alla fattoria. I produttori dovevano pertanto assumersi parte della responsabilità finanziaria per le loro eccedenze.

3.15. Il prelievo di corresponsabilità, fissato nel settembre 1977 al tasso dell'1,5 % del prezzo indicativo, è stato successivamente aumentato a più riprese fino a giungere al 3 % per la campagna 1984/1985. Dal 1° aprile 1989, a seguito delle vendite di burro all'ex URSS, dell'introduzione del regime delle quote e della congiuntura favorevole dei prezzi praticati sui mercati all'esportazione, le scorte comunitarie essendo pressoché inesistenti, il tasso di base è stato riportato dal Consiglio all'1,5 %. Questo prelievo non si applica a produttori portoghesi, ai produttori delle regioni di montagna e a quelli delle zone svantaggiate⁽⁴⁾.

3.16. Nel 1984, il Consiglio ha constatato⁽⁵⁾ che il prelievo di corresponsabilità, nel corso degli anni, ha perso parte della sua efficacia e non ha potuto impedire l'aggravarsi all'inizio degli anni '80 dello squilibrio che caratterizza il mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari. L'efficacia del prelievo di corresponsabilità è stata definitivamente messa in dubbio, poiché, nel quadro della riforma della politica agricola comune, esso è stato abolito.

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 1079/77 del Consiglio del 17 maggio 1977 relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 131 del 26.5.1977, pag. 6).

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 1079/77 del Consiglio del 17 maggio 1977 relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, articolo 1, paragrafi 2 e 3 (GU L 131 del 26.5.1977, pag. 6).

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — quarto considerando (GU L 90 del 1°4.1984, pag. 10).

Le altre misure volte a ristabilire l'equilibrio sul mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari

3.17. In connessione con l'introduzione del prelievo di corresponsabilità sono state previste delle « misure specifiche atte a facilitare l'ampliamento dei mercati e lo smaltimento delle eccedenze sul mercato comunitario e su quello mondiale » (1). Il prodotto del prelievo lineare è incluso nel regime degli interventi e serve a finanziare delle azioni sul mercato, a migliorare la qualità del latte e a sovvenzionare la vendita di latte agli scolari. L'attuazione di queste misure è stata esaminata nella relazione speciale n. 1/86 della Corte (2).

3.18. A queste misure, il Consiglio ne ha aggiunte delle altre, volte pure esse a ridurre l'offerta. Ne sono un esempio gli aiuti alla riduzione del numero delle vacche da latte, i premi alla non commercializzazione del latte o il premio alla riconversione delle mandrie (3).

3.19. Inoltre, la politica degli acquisti all'intervento sotto forma di « sportello aperto » è stata pure modificata, d'un lato, limitando gli acquisti all'intervento ad un certo periodo dell'anno (4) e, dall'altro lato, autorizzando la sospensione degli acquisti d'intervento se la situazione del mercato lo giustifica. Durante questo periodo di sospensione degli acquisti d'intervento la stabilità del mercato può essere salvaguardata ricorrendo alla tecnica delle gare permanenti (5) o ristabilendo gli acquisti quando il prezzo del mercato, durante un periodo rappresentativo, è sceso al di sotto di una soglia minima (ad esempio il 92 % del prezzo d'intervento).

Il regime delle quote

3.20. Infine, un altro regime volto a contenere la produzione lattiera, comunemente denominato « il regime

delle quote lattiere » è stato introdotto dal Consiglio all'atto della fissazione dei prezzi per la campagna 1984/85 e costituisce ormai la misura centrale per limitare l'offerta. Il regime prevede la fissazione di un quantitativo di riferimento individuale annuale, il cui superamento è correato, de jure, di una sanzione finanziaria, il prelievo supplementare. Istituito inizialmente per un periodo di 5 anni, il regime è stato prorogato, nel 1988 (6), al 31 marzo 1992. Nel 1992, nel quadro della riforma della PAC, il Consiglio ha mantenuto il regime delle quote lattiere per altri otto anni.

3.21. Il regime delle quote distingue le « consegne » alle latterie e agli altri tipi di imprese industriali o commerciali, che costituiscono il modo principale di smaltimento del latte, dalle « vendite dirette » ai consumatori di latte o di prodotti di fattoria derivati. Per quanto riguarda le consegne, gli Stati membri possono scegliere (cfr. l'allegato XXVI) tra due formule per l'applicazione del prelievo supplementare: la formula A, in base alla quale la penale è dovuta direttamente da ogni produttore che abbia superato la sua quota, e la formula B, in base alla quale il prelievo è dovuto dall'acquirente (latteria o altra impresa) che trasferisce successivamente il prelievo sui produttori che hanno causato il superamento. I produttori che hanno superato la loro quota specifica « vendite dirette » sono tenuti a pagare il prelievo ad un organismo responsabile. A giudizio della Corte, la Commissione dovrebbe esaminare alla luce dell'esperienza acquisita in otto anni nei diversi Stati membri quale delle due formule, A o B, si addica di più, in particolare sotto il profilo della sana gestione finanziaria, per raggiungere gli obiettivi perseguiti dal regime delle quote, cioè la tenuta sotto controllo della produzione lattiera. Nel dicembre 1992, il Consiglio, nell'ambito del nuovo regime, ha adottato la raccomandazione della Commissione del 1991 relativa ad una formula unica.

3.22. Per le campagne che vanno dal 1984/85 al 1988/89, il quantitativo globale garantito per le consegne alle latterie è stato fissato in linea di massima al livello delle consegne del 1981, aumentate dell'1 %. Il quantitativo globale garantito per le consegne per la Comunità dei Dieci è stato pertanto di 99,5 Mio t, esclusa la campagna 1984/85 per la quale era stato previsto un periodo di transizione con una quota di 99,9 Mio t per facilitare l'adeguamento del settore.

3.23. Il superamento del quantitativo di riferimento individuale è « sanzionato » con un prelievo comunitario, a carico dei produttori, chiamato « prelievo supplementare ».

(1) Regolamento (CEE) n. 1079/77 del Consiglio del 17 maggio 1977 relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 131 del 26.5.1977, pag. 6).

(2) Relazione speciale della Corte dei conti sulle misure attuate mediante contratti e destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, finanziate con il gettito del prelievo di corresponsabilità (GU C 127 del 26.5.1986).

(3) Regolamento (CEE) n. 1078/77 del Consiglio del 17 maggio 1977 (GU L 131 del 26.5.1977, pag. 1).

(4) Regolamento (CEE) n. 773/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 78 del 20.3.1987, pag. 1).

Regolamento (CEE) n. 777/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 che modifica il regime degli acquisti all'intervento per il burro e il latte scremato in polvere (GU L 78 del 20.3.1987, pag. 10).

(5) Regolamento (CEE) n. 777/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 che modifica il regime degli acquisti all'intervento per il burro e il latte scremato in polvere (GU L 78 del 20.3.1987, pag. 10).

(6) Regolamento (CEE) n. 1109/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 110 del 29.4.1988, pag. 27).

Questo prelievo entrato in vigore il 1° aprile 1984 ⁽¹⁾, colpisce duramente i quantitativi commercializzati superando la quota. In effetti, l'ammontare del prelievo dovrebbe, in linea di massima, annullare l'entrata corrispondente a tutto il latte consegnato alle latterie o venduto direttamente dal produttore oltre il quantitativo di riferimento individuale precedentemente assegnato.

3.24. La penale riscossa per i quantitativi di latte consegnati dai produttori con superamento della loro quota, era inizialmente fissata, per ogni chilogrammo in eccedenza, al 75 % del prezzo indicativo del latte ⁽²⁾, in caso di applicazione della formula A e di vendita diretta, e al 100 %, in caso di applicazione della formula B (cfr. il paragrafo 3.21). Dal 1987 il prelievo è identico per entrambe le formule di consegna (100 %, poi 115 % nel 1990). La penale (75 % del prezzo indicativo) è rimasta invariata per le vendite dirette (cfr. l'allegato VIII). Così, ad esempio, per la campagna 1990/91, il prezzo indicativo del latte è fissato a 268,1 ECU per tonnellata. Per i superamenti della quota specifica relativa alle vendite dirette, il prelievo supplementare è pari a $268,1 \times 75 \% = 201,1$ ECU per tonnellata, mentre per le due formule di consegna la penale da pagare in caso di superamento è pari a $268,1 \times 115 \% = 308,3$ ECU per tonnellata. Nella sua comunicazione del luglio 1991 al Consiglio e al Parlamento europeo sull'evoluzione e sul futuro della politica agricola comune, la Commissione raccomanda, in caso di superamento del quantitativo di riferimento individuale, di infliggere ai produttori che hanno una quota «vendite dirette» la stessa penale applicata agli altri produttori.

Le spese e le entrate di bilancio del settore lattiero-caseario

3.25. Fino al 1989 il settore lattiero-caseario è il più costoso (circa il 20 % delle spese del FEAOG-garanzia) di tutti i settori della politica agricola comune. Solo a partire dal 1990 i pagamenti a favore dell'OCM dei grassi e delle piante proteiche superano quelli relativi al mercato dei prodotti lattiero-caseari (cfr. l'allegato XXI).

⁽¹⁾ Il regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, integrato dal regolamento (CEE) n. 856/84 del 31 marzo 1984, istituisce dunque, a partire dal 1° aprile 1984 un «prelievo supplementare» a carico dei produttori di latte che superino il loro quantitativo annuo di riferimento precedentemente assegnato.

⁽²⁾ Il regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968, articolo 3 (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13) precisa che, anteriormente al 1° agosto di ogni anno viene fissato, per la campagna lattiera che inizia l'anno successivo, un prezzo indicativo per il latte. Il prezzo indicativo è «il prezzo del latte che si tende ad assicurare per la totalità del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni».

L'evoluzione delle spese di bilancio

3.26. Mentre il totale delle spese del FEAOG-garanzia è raddoppiato tra il 1983 e il 1991, arrivando a 31 527,8 Mio ECU nel 1991, i pagamenti effettuati nel quadro dell'OCM nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari sono rimasti perlopiù invariati da quando è stato istituito il regime delle quote. Dal 1983 al 1994, tuttavia, le spese sono aumentate di 1 371,9 Mio ECU (+ 27,8 %). Questo sovrappiù di spese si spiega con un aumento di 611,4 Mio ECU per le spese di ammasso e di 616,6 Mio ECU per le restituzioni all'esportazione (cfr. l'allegato I), il che rispecchia i problemi incontrati all'epoca sul mercato in questione.

3.27. Le spese globali nel settore del latte nel 1991, prima della compensazione con il prelievo lineare e il prelievo supplementare, sono ammontate a 6 786,3 Mio ECU, con un aumento di circa 700 Mio ECU rispetto all'esercizio precedente, pur rimanendo al livello delle spese degli esercizi 1988 e 1989 che erano stati caratterizzati da restituzioni alle esportazioni particolarmente elevate (cfr. l'allegato I). Attualmente, tuttavia, le spese si aggirano intorno al livello nominale registrato nel 1984, ossia al momento dell'introduzione del regime delle quote. Occorre inoltre rilevare che, dall'esercizio 1989, una spesa di una certa entità, i rimborsi agli Stati membri relativi alle misure di smaltimento del burro proveniente dalle scorte pubbliche (3 200 Mio ECU da rimborsare in 4 anni), è contabilizzata al di fuori del capitolo 20 — latte e prodotti lattiero-caseari —; nel 1991 la spesa in questione è stata di 797,4 Mio ECU.

3.28. Esaminando i vari tipi di spese per questa OCM, si constata che le spese d'intervento sono progressivamente calate da 2 729,7 Mio ECU nel 1983 a 2 133,9 Mio ECU nel 1991. Le spese per lo smaltimento vanno da 400 a 900 Mio ECU all'anno; ad esse occorre aggiungere anche le 4 quote annue di circa 800 Mio ECU per rimborsare agli Stati membri, a partire dal 1989, il prefinanziamento delle spese di smaltimento delle scorte pubbliche di burro relative al 1987 e al 1988. I costi derivanti dalle misure di controllo della produzione lattiera, in particolare sotto forma di indennità all'abbandono definitivo o alla sospensione temporanea della produzione lattiera, ammontano a 688,3 Mio ECU nel 1991.

L'evoluzione delle entrate di bilancio

3.29. Dal lato delle entrate, il prelievo lineare, che costituisce la voce principale, è diminuito da 527,4 Mio ECU nel 1983 a 292,0 Mio ECU nel 1991. Il prelievo

supplementare è soggetto a fluttuazioni abbastanza importanti derivanti, d'una parte, dalla variazione dei superamenti delle quote e, d'altra parte, dalle compensazioni variabili alla stessa linea di bilancio, esaminate al paragrafo 3.30 della presente relazione, con le spese autorizzate dal regolamento (CEE) n. 857/84 per finanziare il riacquisto delle quote al fine di ristrutturare la produzione lattiera; nel 1985, in particolare, il prelievo ha dato luogo ad una spesa dovuta al rimborso alla Germania del prelievo indebitamente versato al FEAOG nel 1984. Il totale del prelievo di corresponsabilità e del prelievo supplementare rappresenta soltanto il 5,9 % circa del totale delle spese del settore lattiero, se si escludono le misure specifiche di aiuto alla riduzione della produzione.

L'imputazione in bilancio di talune entrate nel settore lattiero

3.30. Il prelievo supplementare, alla stregua del prelievo di corresponsabilità, non è una risorsa propria comunitaria ai sensi dell'articolo 201 del trattato. Esso è considerato una spesa negativa iscritta al capitolo 20 «latte e prodotti lattiero-caseari» del titolo 2 della parte B del bilancio. La Corte non può che ribadire la critica da essa espressa in merito all'uso del metodo delle spese negative consistente nell'iscrivere in bilancio talune entrate dopo aver detratto le spese (cfr. anche l'ultima relazione annuale sull'esercizio finanziario 1990, paragrafi 3.21 — 3.22) ⁽¹⁾. La prassi consistente nell'includere voci negative nel bilancio delle spese è in contrasto con il principio di bilancio dell'universalità, enunciato all'articolo 4, paragrafo 1 del regolamento finanziario nel modo seguente: le entrate e le spese sono iscritte nel bilancio e nei conti, nel loro importo integrale e senza contrazione tra loro ⁽²⁾.

4. L'ATTUAZIONE DELLE MISURE VOLTE A TENERE SOTTO CONTROLLO LA PRODUZIONE LATTIERA

4.1. Inizialmente fissati ad un livello troppo elevato rispetto alla domanda, i quantitativi di riferimento garantiti, dopo l'applicazione del regime delle quote, sono stati successivamente ridotti dal Consiglio (cfr. l'allegato IV).

L'evoluzione della produzione e delle quote

4.2. Per fare un bilancio provvisorio occorre esaminare se il regime delle quote, in particolare per quanto concerne

⁽¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1990 corredata delle risposte delle istituzioni (GU C 324 del 13 dicembre 1991, pag. 59).

⁽²⁾ Pubblicazione del testo aggiornato del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU C 80 del 25 marzo 1991, pag. 4).

l'aspetto delle consegne alle latterie, che costituisce la componente principale, sia riuscito a tenere sotto controllo la produzione nel corso delle campagne lattiere successive.

4.3. Dopo la prima campagna di applicazione del regime (1984 — 1985) le consegne sono costantemente rimaste al di sopra dei quantitativi globali garantiti per l'insieme della Comunità, pur scendendo da 99,2 Mio t nella prima campagna a 93,3 Mio t (Spagna e Portogallo esclusi) per la settima campagna (1990/91). Il calo della produzione si è registrato soprattutto nella quarta (1987/88) e quinta campagna (1988/89), per le quali vi è stata una riduzione delle quote in coincidenza con l'applicazione delle misure di abbandono definitivo e di sospensione temporanea della produzione lattiera. Da allora la produzione comunitaria è rimasta pressoché stabile fino al 1991.

4.4. Quanto ai superamenti relativi delle quote, si constata che per la quinta campagna (1988/89), questi superamenti dei quantitativi globali garantiti sono molto più importanti che nei periodi anteriori o posteriori (cfr. il grafico dell'allegato V).

4.5. Per la sesta campagna, quella del 1989/90, le consegne sono ammontate a 98,7 Mio t (Spagna compresa) contro 97,7 Mio t di quantitativi globali disponibili. È da rilevare tuttavia che il superamento del massimale sarebbe stato due volte maggiore se le misure del «pacchetto Nallet ⁽³⁾» non avessero provocato un aumento globale dell'1 % dei quantitativi disponibili negli Stati membri al momento in cui si concludeva la campagna 1989/90.

La mancata applicazione del regime da parte di taluni Stati membri

4.6. La Corte constata che negli Stati membri in cui si trovano le grandi zone di produzione di latte, in particolare nelle regioni settentrionali della Comunità, le misure volte a contenere la produzione lattiera vengono applicate rigorosamente. In Spagna, in Grecia e in Italia, invece, il regime delle quote è applicato solo in modo frammentario (cfr. il paragrafo 4.55).

Gli interventi sui prezzi

4.7. Le misure volte a contenere la produzione lattiera, di cui il regime delle quote è la principale, rispecchiano la volontà del legislatore di pervenire alla fissazione di un massimale e persino ad una riduzione quantitativa della

⁽³⁾ Cfr. la nota n. 1, pag. 15.

produzione lattiera senza per questo dover necessariamente ridurre i prezzi comunitari. Da quando è stato introdotto il regime delle quote nel 1984, i prezzi indicativi sono stati sempre fissati per ciascuna campagna ad un livello pressoché identico: 278,4 ECU per tonnellata per le campagne dal 1985/86 al 1989/90 e 268,1 ECU per tonnellata a partire dalla campagna 1991/92. Dal 1984 al 1987, ad esempio, i prezzi del latte corrisposti ai produttori sono rimasti stabili nella maggior parte degli Stati membri. Nel corso del periodo 1988-1989 essi sono invece notevolmente aumentati nel Benelux, in Germania, in Danimarca e in Irlanda. Nello stesso periodo, i prezzi del latte versati ai produttori tedeschi, danesi e lussemburghesi sono stati addirittura superiori al prezzo indicativo del latte. Nel 1990 e nel 1991 i prezzi corrisposti ai produttori sono ridiscesi in tutti gli Stati membri, tranne in Italia, al di sotto del prezzo indicativo (cfr. l'allegato VIII). I prezzi pagati ai produttori variano da paese a paese e i divari dei prezzi possono essere alquanto importanti: nel 1990 il prezzo più elevato corrisposto ai produttori è stato registrato in Italia (34,48 ECU/100 kg) e quello più basso in Irlanda (22,14 ECU/100 kg). Queste differenze di prezzo sono determinate soprattutto dal grado di autosufficienza degli Stati membri in materia di prodotti lattiero-caseari. In generale, i prezzi più bassi corrisposti ai produttori sono quelli dell'Irlanda, paese eccedentario ed esportatore di prodotti lattiero-caseari e quelli più elevati i prezzi pagati ai produttori in Italia, paese deficitario che importa prodotti lattiero-caseari. Per quanto concerne le fluttuazioni nel corso degli anni relative ai prezzi corrisposti ai produttori, è dato constatare che i prezzi calano quando aumentano le scorte comunitarie di burro e di latte scremato in polvere e viceversa.

Un regime delle quote più flessibile

4.8. Il regime delle quote è stato più volte modificato per attenuarne i condizionamenti, come si constata dalla maggiore flessibilità del regime comunitario a favore di sistemi adattati ai bisogni nazionali e dall'indebolimento dell'effetto dissuasivo del prelievo supplementare.

Un regime comunitario più flessibile a favore di sistemi adattati ai bisogni nazionali

4.9. Questa minore rigidità del regime delle quote ricopre due aspetti, quello della complessità della normativa e le disparate interpretazioni di quest'ultima, nonché gli adeguamenti del regime delle quote ai bisogni nazionali.

La complessità della normativa e le disparate interpretazioni di quest'ultima

4.10. La normativa comunitaria, già molto complessa al momento della pubblicazione della relazione speciale n. 2/

87 della Corte, è stata più volte integrata e adattata ⁽¹⁾ rendendo ancora più difficile esercitare un controllo della

(1) Dal 1986 il regime delle quote è stato più volte modificato in modo sostanziale. Fissato inizialmente nel 1984, il volume globale dei quantitativi garantiti è stato ridotto nel 1986, poi nel 1987 e nuovamente nel 1991. Nel 1986 e nel 1991, in concomitanza con le riduzioni delle quote, il Consiglio ha stabilito un programma di aiuti all'abbandono definitivo della produzione lattiera e, nel 1987, un programma di indennità alla sospensione temporanea di una parte delle quote.

Viceversa, nel 1989, sono state assegnate delle quote supplementari a due titoli:

- a) d'una parte, 600 000 t, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia, destinate ad una determinata categoria di produttori detti «SLOM» (proveniente dall'olandese «slachtoffers omschakeling» = «vittime di riconversione»), che in passato si erano impegnati a non commercializzare il latte e i prodotti lattiero-caseari o a riconvertire le mandrie bovine ad orientamento lattiero (cfr. il paragrafo 4.11) e che, al momento dell'introduzione del regime delle quote, erano stati esclusi dall'assegnazione di quote individuali;
- b) dall'altra parte, quattro regolamenti dell'11 dicembre 1990, noti con il nome di «pacchetto Nallet» che hanno aumentato dell'1 %, ovvero di 1 039 886 t i quantitativi globali disponibili degli Stati membri. Ciò è dovuto all'assegnazione di quote addizionali a taluni produttori «prioritari» per un volume equivalente all'1 % dei quantitativi globali garantiti dalla Comunità; occorre sottolineare che allo stesso tempo i quantitativi globali garantiti sono stati, da un lato, ridotti dell'1 % e dall'altro lato, nuovamente aumentati dell'1 %; in effetti, la diminuzione del tasso di sospensione temporanea delle quote da 5,5 % a 4,5 %, che ha accompagnato la riduzione definitiva delle quote dell'1 %, ha fatto sì che rimanessero invariate le quote individuali realmente utilizzabili.

Nel dicembre 1990 il quantitativo globale garantito è stato aumentato di 6 599 880 t per il periodo dal 1° aprile 1991 al 31 marzo 1992, per tener conto dell'unificazione tedesca. Nel giugno 1991 i quantitativi di riferimento globali garantiti di tutti gli Stati membri sono stati ridotti in modo lineare del 2 % per tener conto dell'evoluzione del mercato del latte. Questa riduzione lineare è stata compensata per un periodo di cinque anni con 10 ECU per 100 kg e per anno, il che corrisponde in totale a 0,5 ECU per kg. In virtù di un'altra decisione, adottata allo stesso tempo, ai produttori SLOM è stato riconosciuto, a seguito di diverse sentenze formulate dalla Corte di giustizia soprattutto nel dicembre 1990 o il diritto a un quantitativo di riferimento individuale o una maggiorazione di quest'ultimo. Nello stesso tempo, è stato istituito un secondo programma comunitario di abbandono definitivo della produzione lattiera allo scopo di dar seguito alle due sentenze della Corte di giustizia senza aumentare il quantitativo globale garantito. Il programma si propone dunque di riacquistare dai produttori di latte dei quantitativi di riferimento individuali fino a concorrenza dell'1 % del quantitativo globale garantito, pari a circa 1 Mio t per la Comunità. Quote di questa entità sono ritenute necessarie per poter assegnare ai produttori SLOM menzionati i quantitativi di riferimento individuali supplementari cui essi hanno diritto a seguito delle recenti sentenze della Corte di giustizia.

I meccanismi di sanzione del superamento di un tenore di riferimento in materie grasse del latte consegnato sono stati pure più volte modificati dal 1986.

produzione lattiera. In effetti, il regime delle quote si complica regolarmente attraverso misure supplementari quali i programmi di abbandono definitivo della produzione lattiera spesso tagliati su misura da e per lo Stato membro interessato (cfr. l'allegato XXIV, punto 5) o la mobilità delle quote in tutte le forme di trasferimenti. Così, la moltitudine delle misure comunitarie applicate «à la carte» in tutte le loro varianti dagli Stati membri non è che la punta visibile della complessità di queste misure tendenti ora a una maggiore elasticità, ora a ulteriori restrizioni (cfr. i paragrafi 4.12 — 4.15).

4.11. Il numero elevato di casi in cui è stato fatto ricorso alla giustizia mostra, d'un lato, che la posta in gioco è importante per i produttori lattiero-caseari e che, dall'altro lato, l'applicazione della normativa lasciava margini di interpretazione sufficienti per chiedere una pronuncia pregiudiziale. Senza considerare le sentenze emesse dai tribunali nazionali, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha deciso in una trentina di casi controversi concernenti perlopiù l'assegnazione di quantitativi di riferimento individuali. Le decisioni della Corte di giustizia relative ai casi SLOM ⁽¹⁾ (cfr. il paragrafo 4.65) hanno avuto conseguenze notevoli per il regime delle quote, nella misura in cui circa 1 Mio t ha dovuto essere riservato *ex post* per i produttori SLOM. Al 29 gennaio 1992, 102 ricorsi presentati da persone fisiche o giuridiche erano ancora pendenti dinanzi alla Corte di giustizia. La Corte di giustizia, del resto, ha accordato ai produttori SLOM il risarcimento di danni e interessi. Nella sua sentenza del 19 maggio 1992, in effetti, nelle cause riunite C-104/89 e C-37/90, essa ha condannato la Comunità a risarcire il danno subito dai produttori SLOM per non aver beneficiato, fin dall'inizio del regime delle quote nel 1984, di un quantitativo di riferimento. Sono state presentate alla Commissione circa 800 richieste di indennizzo e interessi ⁽²⁾.

Gli adeguamenti del regime ai bisogni nazionali degli Stati membri

4.12. I principi sono relativamente semplici, ma la loro applicazione pratica è divenuta sempre più complessa. Per l'attribuzione iniziale delle quote individuali, la normativa comunitaria ⁽³⁾ ha, da un lato, stabilito dei periodi di

riferimento e, dall'altro lato, fissato un massimale per le quote individuali per Stato membro sotto forma di un quantitativo globale garantito (uno per le consegne, risultante direttamente dal regolamento di base, un altro per le vendite dirette ⁽⁴⁾).

4.13. Le disposizioni sono state più volte modificate: le prime tra il 1984 e il 1986 per aumentare la capacità di adeguamento e di modulazione delle quote da parte degli Stati membri a vantaggio di talune categorie di produttori, le seconde, a più riprese dal 1984, per ridurre od aumentare i quantitativi globali garantiti degli Stati membri, ai quali bisogna aggiungere una riserva gestita dalla Comunità (cfr. l'allegato VII).

4.14. Fin dall'inizio, e poi nelle forme più svariate, sono state incluse nel regolamento (CEE) n. 857/84 già menzionato alcune misure che autorizzavano gli Stati membri a realizzare dei programmi nazionali di incentivazione all'abbandono della produzione lattiera e di redistribuzione di quote ad agricoltori classificati prioritari. Gli Stati membri si sono avvalsi in modo molto variabile di queste possibilità di riacquisto e di redistribuzione delle quote (cfr. l'allegato XXV). Gli Stati membri possono riacquistare delle quote a condizione di corrispondere ai produttori che si impegnano ad abbandonare parte o tutta la loro produzione lattiera un'indennità versata in una o più volte. I quantitativi di riferimento così resi disponibili sono aggiunti, se del caso, alla riserva nazionale per essere redistribuiti poi secondo i criteri a tal fine stabiliti.

4.15. La nozione di Stato membro debitore è divenuta una realtà a partire dal momento in cui sono state introdotte delle disposizioni che consentono agli Stati membri di compensare, in forme diverse, i superamenti e le realizzazioni insufficienti dei produttori individuali rispetto alle loro quote «consegne» e di versare, per i primi due periodi di applicazione del regime delle quote al bilancio comunitario solo il prelievo corrispondente al superamento del quantitativo di riferimento nazionale garantito. Agli Stati membri è stata inoltre accordata la possibilità di destinare il prelievo supplementare raccolto al finanziamento di programmi nazionali di abbandono della produzione lattiera o alla ristrutturazione della produzione lattiera quando, globalmente, i quantitativi massimi dello Stato membro in causa non sono superati ⁽⁵⁾. Queste disposizioni rafforzano la priorità data alla responsabilità nazionale. Ne consegue che la ripartizione geografica della

⁽¹⁾ SLOM = Slachtoffers omschakeling.

⁽²⁾ Immediatamente dopo la sentenza della Corte di giustizia il Consiglio aveva stimato in 200-500 Mio ECU l'indennizzo da corrispondere ai produttori SLOM. Nell'agosto 1992, i servizi della Commissione valutavano l'importo in causa dell'ordine di 100 Mio ECU.

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13). Regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo supplementare (GU L 90 del 1^o.4.1984, pag. 13).

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — allegato (GU L 90 del 1^o.4.1984, pag. 13).

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — art. 9, par. 4 (GU L 90 del 1^o.4.1984, pag. 13).

produzione lattiera tende a rimanere ferma invece di svilupparsi nelle regioni in cui essa è economicamente più indicata. La specializzazione regionale potrà pertanto aver luogo tutt'al più all'interno degli Stati membri.

L'indebolimento dell'effetto dissuasivo del prelievo supplementare

4.16. La Corte ha constatato che l'indebolimento dell'effetto dissuasivo del prelievo supplementare si manifesta nella continuazione del meccanismo generale di compensazione e nel riversamento del prelievo supplementare sui produttori individuali, nel modo in cui i quantitativi di riferimento sono trasferiti tra vendite dirette e consegne, nei ritardi registrati nella riscossione del prelievo, nella correzione insufficiente in caso di superamento del tenore in materie grasse e nella mobilità delle quote.

La perpetuazione del meccanismo generale di compensazione e di trasferimento del prelievo supplementare ai produttori individuali

4.17. La disposizione relativa al meccanismo di compensazione ⁽¹⁾, introdotta a titolo provvisorio nel 1985, che autorizzava gli Stati membri ad assegnare i quantitativi di riferimento non utilizzati dei produttori o degli acquirenti ad altri produttori o acquirenti della stessa regione e, se del caso, di altre regioni, è stata più volte prorogata. Limitata inizialmente alla prima campagna 1984/85, a causa delle difficoltà di adattamento dei produttori alla nuova normativa delle quote, il meccanismo detto dell'« articolo-4 bis » è stato prorogato alla seconda campagna dal 1985, alle tre campagne successive nel 1987 ⁽²⁾, e nel 1988 ⁽³⁾ fino alla scadenza del regime nel 1992. Alla disposizione è stato pertanto conferito carattere permanente e strutturale

« vista la flessibilità che consente per determinate situazioni » ⁽⁴⁾. Essa si applica tanto alle consegne quanto alle vendite dirette e può essere modulata in funzione di determinati criteri (situazione particolare di diverse categorie di soggetti passivi, o di talune regioni). Il meccanismo dell'articolo 4 bis così sempre ripreso dal Consiglio, comporta una serie di conseguenze per quanto concerne l'obiettivo iniziale del contenimento della produzione lattiera. Su un piano generale, la formulazione del testo emendato nel 1987 ⁽²⁾ e successivamente nel 1989 ⁽⁵⁾ ha consentito e consente tuttora agli Stati membri di limitare il prelievo supplementare dovuto dai produttori o dagli acquirenti al solo superamento del quantitativo globale garantito, ovvero della quota nazionale. Ci si discosta così completamente dalla nozione di quota individuale, ossia dall'idea iniziale di quando sono state istituite le quote, che voleva responsabilizzare i produttori di latte penalizzandoli, in caso di superamento, con il prelievo supplementare. Consentendo invece di compensare i superamenti con le utilizzazioni insufficienti delle quote, l'impatto del prelievo supplementare risulta affievolito.

4.18. Nella sua relazione speciale n. 2/87 sul regime delle quote e del prelievo supplementare, la Corte aveva mostrato che l'applicazione combinata del principio della compensazione nazionale delle quote (cfr. il paragrafo 4.17) e della formula B (quota acquirente) aveva avuto l'effetto di ridurre nettamente l'effetto dissuasivo del prelievo supplementare in caso di superamento. Dal gioco di questi meccanismi risultava infatti un « indebolimento » del prelievo (cfr. l'allegato XXII) con conseguente riduzione del tasso effettivo del prelievo in ultima analisi dovuto dai produttori che hanno superato la loro quota.

4.19. In pratica, l'applicazione dell'articolo 4 bis varia notevolmente da Stato a Stato (cfr. l'allegato XXVI). Nella maggior parte degli Stati membri, la quota definitiva è nota al produttore solo alla fine della campagna lattiero-casearia. Alcuni Stati membri hanno instaurato dei sistemi di previsione delle potenziali compensazioni da distribuire alla fine della campagna. Questo è il caso, in particolare, della Danimarca, che ha posto in essere un siffatto sistema di previsione, al fine di ridurre al minimo il rischio di un superamento del quantitativo di riferimento individuale aumentato della compensazione. Negli Stati membri, in cui la compensazione è effettuata secondo un sistema che favorisce taluni produttori prioritari, questi ultimi si sentono incoraggiati a superare il quantitativo di riferimento individuale fissato all'inizio della campagna nella misura data per scontata della compensazione da ricevere alla fine della campagna lattiero-casearia.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 590/85 del Consiglio del 26 febbraio 1985 che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 68 dell'8.3.1985, pag. 1).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 774/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 78 del 20.3.1987, pag. 3).

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 1110/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 110 del 29.4.1988, pag. 28).

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 1110/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 — secondo considerando (GU L 110 del 29.4.1988, pag. 28).

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 764/89 del Consiglio del 20 marzo 1989 recante modifica del regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 84 del 29.3.1989, pag. 2).

4.20. L'effetto dell'indebolimento è stato parzialmente corretto dalla modifica del modo di calcolo del prelievo, introdotta nel 1987 ⁽¹⁾ e applicabile a partire dalla campagna 1986/87. Si tratta, nel caso della formula B, di applicare il cosiddetto sistema « danese », cioè di ripartire dei quantitativi di riferimento inutilizzati dei produttori all'interno delle latterie (acquirenti) in proporzione alle quote dei produttori che superano i quantitativi. In questo modo soltanto i produttori responsabili dei maggiori superamenti relativi rispetto alla loro quota pagano il prelievo. Inoltre, delle misure correttive sono state previste dallo stesso regolamento di modifica e, successivamente nel 1988, ⁽²⁾ al fine di « sovratassare » i superamenti più ingenti.

4.21. In Italia e in Belgio il prelievo supplementare è stato privato, per una delle prime campagne, del suo carattere dissuasivo nei confronti dei produttori lattiero-caseari nella misura in cui è stato lo Stato membro a versare, dopo lunghe tergiversazioni, il prelievo attingendo al bilancio nazionale. Inoltre, le correzioni eseguite nel quadro della procedura di verifica dei rendiconti relativa al prelievo supplementare non sono state, in genere, trasferite dagli Stati membri sui produttori.

I trasferimenti di quantitativi di riferimento dalle vendite dirette alle consegne

4.22. Oltre alle quote « consegne », gli Stati membri hanno distribuito tra i produttori le quote « vendite dirette » ad essi assegnate in virtù della normativa comunitaria. Come già detto, l'ordine di grandezza delle quote è limitato rispetto alle consegne (il 3 % circa della produzione lattiero-casearia); inoltre, gli importi reali relativi alle vendite dirette non sono noti con precisione e mal controllati. La normativa comunitaria prevede la possibilità di effettuare trasferimenti tra le due categorie di quote in due modi:

a) in virtù di una disposizione del 1985 ⁽³⁾ (regolamento (CEE) n. 804/68, art. 5 quater) la Commissione può, su richiesta degli Stati membri « adattare » le quote nazionali delle consegne, d'una parte, e delle vendite dirette, dall'altra parte, sulla base di dati oggettivi e per tener conto delle modifiche strutturali che colpiscono queste due categorie di smaltimento del latte da parte dei produttori; dal 1985 si sono succeduti diversi

regolamenti di modifica che hanno dato luogo a trasferimenti netti di quantitativi disponibili dalle vendite dirette alle consegne. Questi trasferimenti successivi sono in modo quanto mai evidente rivelatori, almeno in parte, del livello generoso al quale erano stati fissati in origine le quote delle vendite dirette e della loro tendenza al ribasso;

b) ai sensi di una disposizione (regolamento (CEE) n. 857/84, articolo 6 bis) pure del 1985 ⁽⁴⁾ i produttori individuali che dispongono di due quantitativi di riferimento (consegne e vendite dirette) ottengono, dietro decisione delle autorità nazionali competenti e per far fronte a modifiche del loro fabbisogno di commercializzazione, l'aumento di uno dei due quantitativi di riferimento all'interno di un periodo di dodici mesi e, allo stesso tempo, la riduzione dell'altro quantitativo. Il testo prevede che i corrispondenti movimenti vengano contabilizzati nella riserva nazionale che gli Stati membri devono costituire nell'ambito di ciascuna delle grandi categorie. L'interpretazione di questa procedura è molto variabile a seconda degli Stati membri, i quali, però, in genere se ne servono per minimizzare il superamento del loro quantitativo globale garantito delle consegne. Ancora una volta ciò comporta una riduzione dell'impatto delle quote individuali.

4.23. Il caso della Grecia illustra perfettamente l'incertezza che caratterizza il volume delle vendite dirette assegnato all'inizio come quota specifica. Per la campagna 1984/85, il quantitativo globale garantito a titolo delle consegne è stato fissato a 472 000 t e quello specifico per le vendite dirette a 116 000 t. In varie tappe la Corte, conformemente alle disposizioni regolamentari ⁽⁵⁾, ha trasferito 110 000 t del quantitativo globale garantito delle vendite dirette al quantitativo globale garantito delle consegne. Così, per la campagna 1991/92 i due quantitativi globali garantiti, tenuto conto delle riduzioni nel frattempo decise, sono stati rispettivamente di 525 985 t e di 4 528 t. Questi trasferimenti sono stati effettuati dalla Commissione dopo molte esitazioni, in particolare l'ultimo trasferimento da essa deciso ⁽⁶⁾.

4.24. Un caso analogo a quello della Grecia è costituito dalla Spagna. In effetti, il quantitativo globale garantito per

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 773/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 78 del 20.3.1987, pag. 1).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 744/88 del Consiglio del 21 marzo 1988 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 78 del 23.3.1988, pag. 1).

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 1298/85 del Consiglio del 23 maggio 1985 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 137 del 27.5.1985, pag. 5).
Regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 — articolo 5 quater, paragrafo 7, secondo comma — (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13).

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 590/85 del Consiglio del 26 febbraio 1985 che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 68 dell'8.3.1985, pag. 1).

Regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — articolo 6 bis (GU L 90 del 1^o.4.1984, pag. 13).

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 — articolo 5 quater, paragrafo 7 — (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13).

⁽⁶⁾ Regolamento (CEE) n. 3296/89 della Commissione del 31 ottobre 1989 che modifica il regolamento (CEE) n. 2033/85 relativo all'adeguamento dei quantitativi globali garantiti di latte e di prodotti lattiero-caseari di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio e all'articolo 6 bis del regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio (GU L 320 del 1^o.11.1989, pag. 45).

le vendite dirette è calato da 750 000 t nel 1986 a 527 500 t nel 1989. Questi trasferimenti hanno consentito di compensare in maggior parte le riduzioni imposte dai regolamenti per i quantitativi globali garantiti delle consegne. Le decisioni di trasferimento sono state prese in un contesto d'incertezza, non avendo le autorità spagnole attribuito ai produttori lattiero-caseari dei quantitativi di riferimento individuali per le vendite dirette. I dati statistici disponibili indicano, per la campagna 1989/90, che le vendite dirette hanno superato di 27 000 t circa il quantitativo globale garantito a tal fine ⁽¹⁾. Ciò nonostante, al momento del controllo nel 1992, non è stato ancora riscosso dalla Spagna alcun prelievo supplementare. I produttori lattiero-caseari che effettuano le vendite dirette non possono del resto essere tenuti responsabili per eventuali superamenti a livello nazionale fintanto che non sono stati loro attribuiti quantitativi di riferimento individuali per le vendite dirette, cosa che le autorità spagnole finora hanno omesso di fare.

4.25. Il bilancio dei trasferimenti decisi dalla Commissione (cfr. l'allegato III) mostra che la maggior parte degli Stati membri si è avvalsa della procedura descritta al paragrafo 4.22, lettera a).

4.26. L'articolo 6 bis del regolamento (CEE) n. 857/84 è un mezzo impiegato sempre più per limitare l'impatto del prelievo supplementare nel settore lattiero. Gli Stati membri sono tentati a ricorrervi preferendolo alla procedura, inevitabilmente pesante e vincolante, dei trasferimenti definitivi di cui al paragrafo 4.22, lettera a); inoltre, i produttori e gli acquirenti hanno ogni interesse a dare preferenza al sistema dei trasferimenti provvisori in luogo di quello dei trasferimenti definitivi che comportano per essi il rischio di venire privati di una parte delle quote totali a favore della riserva nazionale poi ridistribuita ai produttori ed acquirenti prioritari. In questo modo, il campo di applicazione del « 6 bis » va ben oltre lo scopo per il quale era stato previsto. L'applicazione dell'articolo 6 bis negli Stati membri è descritta all'allegato XXIII.

I ritardi nella riscossione delle entrate derivanti dal prelievo supplementare

4.27. Conformemente alle disposizioni dei regolamenti comunitari ⁽²⁾, tre mesi dopo la fine di ciascun periodo di

⁽¹⁾ Secondo le dichiarazioni più recenti delle autorità spagnole il superamento potrebbe essere più importante.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 — articolo 15, paragrafo 4 e articolo 16, paragrafo 2 (GU L 139 del 4.6.1988, pag. 12).

dodici mesi, gli acquirenti e i venditori diretti devono versare all'organismo competente dello Stato membro l'importo del prelievo supplementare eventualmente dovuto.

4.28. Salvo qualche rara eccezione, nessun versamento è stato effettuato dagli acquirenti nei tempi previsti. In alcuni Stati membri vi sono acquirenti che sono in ritardo di anni con il pagamento di parte del prelievo supplementare. Benché gli acquirenti siano debitori nei confronti degli organismi degli Stati membri, questi ultimi non procedono alla riscossione entro i tempi dovuti avvalendosi dei mezzi a loro disposizione. Gli acquirenti, in generale, rifiutano il pagamento fintanto che non abbiano ricevuto gli importi dovuti dai produttori interessati. Nessuno Stato membro ha adottato sanzioni penali o amministrative specifiche nel caso in cui né l'acquirente né il produttore paghi i suoi debiti nei tempi previsti. L'istituzione, alla stregua di quanto previsto dal regolamento (CEE) n. 1432/88 della Commissione recante modalità di applicazione del prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali (articolo 4, paragrafo 4) ⁽³⁾, di interessi di mora a carico del produttore ed, eventualmente, dell'acquirente, garantirebbe sicuramente il pagamento del prelievo supplementare entro i termini stabiliti e rafforzerebbe l'impatto dissuasivo del prelievo.

4.29. La Commissione ha fatto pressione sugli organismi nazionali competenti, detraendo dagli anticipi agli Stati membri la maggior parte delle entrate che essi avrebbero dovuto aver riscosse a titolo del prelievo supplementare. L'Italia e la Germania hanno messo in dubbio questo diritto della Commissione e hanno adito la Corte di giustizia delle Comunità europee. La sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 1991 (cause C-342/89 e C-346/89) conferma che la Commissione ha la facoltà, nelle condizioni citate, di ridurre gli anticipi agli Stati membri. La tabella dell'allegato XX riassume la situazione dei ritardi nei pagamenti al 15 ottobre 1991.

La correzione inadeguata del superamento del tenore di riferimento della materia grassa

4.30. La Commissione stabilisce « le caratteristiche del latte, in particolare il tenore di materia grassa, considerate rappresentative per fissare i quantitativi di latte consegnati

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 1432/88 della Commissione del 26 maggio 1988 recante modalità d'applicazione del prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali (GU L 131 del 27.5.1988, pag. 37).

o acquistati» (1). Qualora, per una data campagna, il tenore di riferimento di materia grassa (2) risulti superato, la quantità di latte consegnato viene maggiorata in base ad una formula prestabilita. Un simile aumento può comportare un superamento delle quote od aumentare il superamento esistente. Di conseguenza, è possibile che sia posto a carico dell'interessato un prelievo supplementare o che aumenti l'importo di cui questi è già debitore. Pertanto, il prelievo supplementare non presenta solo un aspetto quantitativo ma anche un aspetto qualitativo, che si traduce nella tassazione dei superamenti del tenore di riferimento di materia grassa.

4.31. Nonostante le numerose modifiche apportate, questa disposizione si è rivelata di difficile applicazione (3). Semplificando, si può affermare che l'articolo in questione è stato reso progressivamente più rigoroso nella formulazione, più preciso riguardo alle modalità di calcolo, ma al tempo stesso meno severo quanto ai suoi effetti. Va soprattutto evidenziato che:

- a) è stata soppressa la clausola che consentiva, in origine, al produttore interessato di sfuggire alla maggiorazione qualora fosse stato in grado di provare che il divario constatato era la normale conseguenza delle condizioni di produzione;
- b) in caso di superamento del tenore di materia grassa, d'ora in poi interviene la correzione se tale tenore varia di un decimo di grammo invece di un grammo per litro come accadeva prima; le consegne, per quanto riguarda la sanzione inflitta, vengono invece maggiorate in modo proporzionale dell'1,8 % per ciascun grammo supplementare di materia grassa invece del 2,6 % di prima, per cui la sanzione risulta ridotta del 30 % circa;
- c) la presa in considerazione, a partire dal 1989, di un divario negativo rispetto al tenore medio di riferimento consente di compensare, tra i produttori che consegnano ad uno stesso acquirente, i divari rispetto al tenore di materia grassa dell'anno considerato rappresentativo.

4.32. In virtù di tale evoluzione viene a crearsi la nozione di tenore medio nazionale di materia grassa e, di conseguenza, per un effetto di compensazione, risulta ridotto l'impatto, a livello dei singoli produttori, di un eventuale superamento del tenore di riferimento di materia grassa. Questa modifica finisce con l'indebolire la responsabilità dei produttori di latte contribuendo ad un eccesso di produzione.

4.33. L'esame della messa in atto del dispositivo «materia grassa», a partire dalla prima campagna che può essere considerata «normale» dopo le esperienze critiche dei primi anni, ossia quella del 1987/1988, ha rivelato la gravità delle difficoltà constatate all'atto della sua applicazione:

- a) in Francia, le autorità si sono astenute dal porre in atto il dispositivo fino alla campagna 1989/1990, adducendo a pretesto le discussioni tenute con la Commissione per ottenere alcune modifiche al regolamento e le difficoltà incontrate nello stabilire il riferimento riguardante gli acquirenti. Il dispositivo è senz'altro assai complesso da porre in atto, ma ciò non giustifica la mancata dichiarazione dei superamenti effettivi del tenore di riferimento di materia grassa per il periodo considerato, di cui l'organismo di intervento era a conoscenza per lo meno per la campagna 1988/1989, un'omissione, questa, che finisce con il limitare ulteriormente l'efficacia del prelievo supplementare;
- b) in Italia, attualmente il dispositivo «materia grassa» non esiste ancora. Peraltro, sul piano pratico, la sua messa in atto porrebbe taluni problemi per la mancata presa in considerazione, da parte di un certo numero di acquirenti, dei criteri di qualità del latte;
- c) negli altri Stati membri, ad eccezione della Spagna e della Grecia, il tenore di materia grassa del latte veniva misurato al momento della consegna alle latterie. Pertanto, i sistemi già in uso si prestavano meglio all'applicazione della normativa in materia, il che non significa che non vi siano state difficoltà di attuazione.

4.34. La tendenza ad aumentare il tenore di materia grassa emersa successivamente all'introduzione del regime delle quote, induce altresì a dubitare dell'effetto dissuasivo della maggiorazione delle quantità di latte consegnate in seguito al superamento del tenore di riferimento di materia grassa. In realtà, in diversi Stati membri, la sanzione inflitta sotto forma di un prelievo supplementare dipende interamente dall'aumento del tenore di materia grassa oltre il tasso di riferimento. Per l'insieme della Comunità, il superamento totale dei quantitativi globali garantiti è determinato, al 50 %, dall'aumento del tenore di materia grassa. In realtà, parallelamente alla diminuzione del volume della produzione lattiera, si osserva un aumento del tenore di materia grassa che dal 1983 al 1990 è passato dal 3,86 % del peso del latte al 4,01 % (cfr. l'allegato XIX). Questo miglioramento della qualità del latte, del resto ricercato, corrisponde tuttavia ad una produzione supple-

(1) Regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 — art. 11, lettera c) (GU L 90 del 1.4.1984, pag. 13).

(2) L'articolo 9 del regolamento di applicazione n. 1371/84, del 16 maggio 1984, sostituito dall'articolo 12 del regolamento di applicazione n. 1546/88, del 3 giugno 1988 (che abroga il precedente), stabilisce, da un lato, le modalità di determinazione di un tenore di materia grassa di riferimento per il latte consegnato, considerando in linea di massima quale periodo di riferimento il 1985/1986, e, dall'altro, le conseguenze di un aumento del tenore nel corso di una campagna successiva.

(3) Regolamento (CEE) n. 1033/89 della Commissione del 20 aprile 1989 che modifica il regolamento (CEE) n. 1546/88 — quinto considerando — (GU L 110 del 21.4.89, pag. 27).

mentare di circa 178 000 tonnellate di burro; essa rappresenta cioè il 10 % della produzione totale di burro o i 2/3 dell'eccedenza di burro prodotta nel 1990 e consegnata all'intervento. Questo aumento del tenore di materia grassa, senza considerare la produzione corrispondente di latte scremato in polvere, equivale a circa 4 milioni di tonnellate di latte supplementari ⁽¹⁾, su una produzione totale nel 1990 di 109 milioni di tonnellate.

La mobilità delle quote

4.35. L'insieme delle disposizioni relative ai trasferimenti di quote, in varie forme, tra singoli produttori ha tendenzialmente indebolito l'efficacia del regime delle quote.

4.36. La mobilità delle quote è disciplinata sotto il profilo dei trasferimenti definitivi o della locazione e cessione temporanea, e in misura minore sotto il profilo della redistribuzione, regolata soprattutto attraverso i programmi nazionali di ristrutturazione. In virtù del principio in base al quale il trasferimento di quantitativi di riferimento non può essere eseguito indipendentemente da un trasferimento di terre ⁽²⁾, l'acquisto e la vendita di quote individuali senza terra sono vietati senza tuttavia che la normativa comunitaria stabilisca eventuali penalità per i trasgressori.

4.37. Sin dall'instaurazione del regime delle quote ⁽³⁾, sono state adottate le disposizioni che disciplinano i trasferimenti di quote in caso di vendita, di locazione o di trasmissione per via ereditaria di un'azienda o di parte di essa.

4.38. A norma del regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione, «le cessioni temporanee... devono essere... registrate... non oltre il 31 luglio di ciascun periodo di dodici mesi del regime del prelievo supplementare». Per il quarto periodo (1987/1988), tale termine è rinviato al 31 dicembre 1987, e per il settimo periodo (1990/1991) il regolamento (CEE) n. 2233/90 della Commissione sposta la data ultima al 30 settembre 1990.

(1) In base all'equivalenza da utilizzare per il calcolo del prelievo applicabile alla consegna di burro, 1 kg di burro = 22,5 kg di latte. (Regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68, art. 11 (GU L 139 del 4.6.1988, pag. 12)).

(2) Regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 — nono considerando (GU L 139 del 4.6.1988, pag. 12).

(3) Regolamento (CEE) n. 857/84, completato dal regolamento n. 1371/84 della Commissione del 16 maggio 1984 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 132 del 18.5.1984, pag. 11).

4.39. Nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, il regime delle cessioni temporanee, detto anche «leasing», viene utilizzato impropriamente. Alcuni produttori, che hanno cessato la produzione di latte, affittano ogni anno la propria quota ad altri produttori. Attraverso questa prassi delle cessioni temporanee, contro la quale la Commissione ha avviato, nell'aprile 1992, una procedura d'infrazione, vengono mantenuti in attività dei produttori, i quali in realtà non producono più latte essi stessi, ma sfruttano semplicemente la rendita derivata dal regime delle quote.

4.40. In base al regolamento (CEE) n. 763/89 del Consiglio, quest'ultimo, in caso di necessità, può limitare le cessioni temporanee secondo la procedura di voto prevista all'articolo 43, paragrafo 2 del trattato ⁽⁴⁾. In applicazione di questa procedura ⁽⁵⁾, le cessioni temporanee sono state vietate ai produttori SLOM ⁽⁶⁾. Il Consiglio ha infatti ritenuto che le quote SLOM debbano essere soggette a talune restrizioni dal momento che non sono destinate a procurare un beneficio indebito ai relativi assegnatari, bensì a coprire la produzione effettiva dei produttori SLOM.

4.41. Per quanto riguarda la redistribuzione di quote svincolate in seguito al programma comunitario di ristrutturazione della produzione lattiera, limitato a 500 000 tonnellate e a quattro Stati membri (Spagna, Francia, Irlanda e Italia), il regolamento (CEE) n. 1183/90 stabilisce i criteri, modulabili dagli Stati membri, per l'attribuzione di quantitativi di riferimento individuali supplementari.

4.42. In virtù dell'obbligo di vincolare i trasferimenti di quote ai trasferimenti di terre, tutti i trasferimenti di quote devono essere sorvegliati a livello delle amministrazioni nazionali competenti in fatto di gestione del regime delle quote.

4.43. Nondimeno, in alcuni Stati membri, i trasferimenti di quote avvengono per vie traverse:

a) nei Paesi Bassi, le terre alle quali è stato vincolato il trasferimento di quote al momento della transazione

(4) «Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando all'unanimità durante le due prime tappe e a maggioranza qualificata in seguito, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare.»

(5) Regolamento (CEE) n. 764/89 del Consiglio del 20 marzo 1989 recante modifica del regolamento (CEE) n. 857/84 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 84 del 29.3.1989, pag. 2).

(6) Cfr. la nota n. 1, pag. 16.

possono essere restituite o rivendute senza quota dopo solo un anno dall'acquisto. Il differenziale di prezzo tra terre con quote e terre senza quote costituisce una stima attendibile del valore intrinseco della quota. In passato, i produttori di latte hanno pagato, per litro di quota e a seconda delle regioni, fino a sei volte il prezzo riscosso per ciascun litro di latte consegnato alle latterie. Qualora nel contratto della transazione il valore della quota venga indicato separatamente, il prezzo di acquisto delle quote può persino essere ammortizzato fiscalmente dal produttore di latte nell'arco di un periodo di cinque anni;

- b) nel Regno Unito, la procedura per trasferire le quote senza terra è simile. In una prima fase, è sufficiente affittare o vendere parte di un'azienda con il relativo quantitativo di riferimento individuale. Dopo almeno dieci mesi, le terre così vendute, se non vengono utilizzate per la produzione lattiera nel corso di tale periodo, possono essere restituite senza quota al venditore o al locatore.

4.44. Per evitare che i trasferimenti di quote tra produttori abbiano luogo senza trasferimento di terre, alcuni Stati membri (Germania, Irlanda, Lussemburgo,..., ma non i Paesi Bassi), in caso di locazione o di vendita di terre, hanno previsto la cessione gratuita di quote alla riserva nazionale. Durante i primi anni di applicazione del regime delle quote, alcuni Stati membri hanno prelevato, a beneficio della riserva nazionale, una parte considerevole della quota oggetto della transazione (in Germania e in Lussemburgo fino all'80 %, in Belgio fino al 90 %). In Irlanda, in caso di locazione e, fino alla campagna 1989/1990, in caso di vendita, viene ceduto gratuitamente alla riserva nazionale fino al 25 % della quota trasferita.

4.45. Per evitare che la produzione lattiera si concentri in superfici agricole molto ridotte, ovvero che i trasferimenti di quote vengano eseguiti senza terra, diversi Stati membri hanno fissato un massimale per il quantitativo di riferimento individuale trasferibile per ettaro (5 000 kg/ha in Germania e in Lussemburgo, 20 000 litri/ha in Belgio). Per ridurre il numero dei trasferimenti di quote, altri Stati membri hanno deciso di non trasferire quote nel caso di trasferimenti di terre che non superano una superficie minima prestabilita (ad esempio 5 ettari in Lussemburgo). In alcuni Stati membri, i trasferimenti di quote, in caso di locazione, possono aver luogo solo una volta all'anno, in altri (ad esempio in Irlanda), essi possono essere eseguiti più volte in un anno, ma in date prestabilite.

4.46. La varietà delle disposizioni amministrative adottate dai vari Stati membri che applicano effettivamente il

regime delle quote dimostra che le amministrazioni nazionali hanno cercato, da un lato, di proteggersi da un'eccessiva produzione di latte amministrativi e, dall'altro, di aiutare i produttori di latte a ridurre il più possibile l'impatto sia delle quote stesse che del prelievo supplementare, esigibile in caso di superamento.

4.47. La redistribuzione in base ad una riserva nazionale induce a favorire, nella maggior parte dei casi, in ciascuno Stato membro, i produttori più deboli, attraverso l'assegnazione di quantitativi di riferimento individuali supplementari. L'imposizione di un minimo in materia di trasferimenti risulta, in ultima analisi, sfavorevole ai piccoli produttori, mentre l'imposizione di un massimo finisce con l'ostacolare la ristrutturazione a favore dei produttori più attivi.

4.48. Per quanto riguarda le cessioni temporanee, le misure di applicazione variano inoltre da uno Stato membro all'altro:

- a) nel Regno Unito, qualsiasi produttore può affittare ad un altro produttore, ad eccezione dei 5 000 litri che deve tenere per sé, il proprio quantitativo di riferimento individuale, per una durata che non superi la fine della campagna lattiera;
- b) nei Paesi Bassi, per i quantitativi di riferimento individuali che possono essere offerti in cessione temporanea, ma solo dal produttore al proprio acquirente, per un periodo di 12 mesi, è previsto un limite minimo assoluto (10 000 kg) ed un limite massimo assoluto (75 000 kg);
- c) in Belgio, le cessioni temporanee sono consentite nella misura in cui i quantitativi di riferimento individuali assegnati a titolo delle consegne vengono scambiati tra i produttori che forniscono uno stesso acquirente, a condizione che i quantitativi ceduti non superino, per i produttori il cui quantitativo di riferimento individuale è inferiore a 300 000 litri, i 35 000 litri;
- d) in Irlanda, le cessioni temporanee sono limitate secondo una percentuale del quantitativo di riferimento individuale del produttore, il quale può offrire la cessione temporanea unicamente al proprio acquirente;
- e) in Germania, le cessioni temporanee sono ammesse solo a partire dalla campagna lattiera 1990/1991;
- f) in Danimarca e in Lussemburgo, l'agevolazione offerta dalla cessione temporanea non viene applicata;

- g) negli altri Stati membri, la cessione temporanea non può aver luogo per mancanza di disposizioni nazionali di applicazione.

4.49. Per ciascuna campagna che inizia il 1° aprile, le cessioni temporanee devono essere registrate entro e non oltre il 31 luglio ⁽¹⁾. In alcuni casi, le cessioni temporanee, sono state, per deroga, registrate definitivamente fino al mese di dicembre, ossia tre mesi prima della fine della campagna lattiera.

4.50. Le cessioni temporanee aiutano gli imprenditori agricoli a pianificare in modo adeguato la propria produzione annuale di latte. Ciò vale sia per chi cede il proprio quantitativo di riferimento individuale sia per chi l'acquista a titolo temporaneo. Viceversa, se le cessioni temporanee non sono consentite, i quantitativi di riferimento non utilizzati vengono ridistribuiti secondo la procedura della compensazione a posteriori (cfr. il paragrafo 4.17 e successivi). In questo caso, i produttori sanno in anticipo che beneficeranno gratuitamente, alla fine della campagna, di un supplemento di quota che viene loro distribuito nel quadro della compensazione a posteriori. In questo modo il vantaggio è duplice: da un lato, una parte del superamento speculativo della quota individuale iniziale non è penalizzato dal prelievo supplementare previsto dal regime e, dall'altro, il superamento è assai redditizio, purché sia coperto da una quota gratuita assegnata nel quadro della compensazione a posteriori. La cessione temporanea a priori e a titolo oneroso esige invece una migliore pianificazione della produzione. Infatti, in mancanza di una compensazione a posteriori, qualsiasi superamento è soggetto a sanzioni finanziarie. Inoltre, dalla redditività della produzione supplementare va sottratto il costo di locazione (il costo della rendita economica della quota) pagato per la quota acquistata a titolo temporaneo. Pertanto, la cessione temporanea a priori responsabilizza maggiormente i produttori che sottoscrivono le norme del regime e reprime gli speculatori della compensazione a posteriori.

Le misure di controllo

I criteri di gestione e la sorveglianza delle varie misure a livello della Commissione

4.51. I regolamenti comunitari impongono agli Stati membri di comunicare alla Commissione una serie di informazioni riguardanti le misure nazionali adottate per l'applicazione del regime negli Stati membri, nonché le cifre relative all'applicazione delle quote e, in particolare, di talune disposizioni regolamentari.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139 del 4.6.1988, pag. 12).

4.52. L'esame dei fascicoli presso la Commissione ha consentito di rilevare che gli Stati membri non trasmettono sistematicamente né entro i termini previsti i regolamenti nazionali di applicazione, né le modifiche apportate a questi ultimi. Ne consegue che, troppo spesso, la Commissione ne prende conoscenza solo al momento della verifica dei rendiconti, vale a dire due anni dopo che ne è stata iniziata l'applicazione. In queste condizioni, la Commissione non può esercitare una supervisione completa ed efficace della gestione del regime a livello degli Stati membri.

4.53. La Commissione ha elaborato un formulario destinato agli Stati membri per ottenere le informazioni relative alle consegne e alle vendite dirette per ciascuna campagna appena conclusa, come previsto in particolare dal regolamento (CEE) n. 1546/88, articolo 19, paragrafo 3. In diversi casi, queste comunicazioni pervengono alla Commissione ben oltre il termine di tre mesi successivi alla fine della campagna: per la campagna 1990/1991, solo nove Stati membri avevano trasmesso il formulario prima della fine del 1991. Alcuni di essi erano peraltro incompleti. In generale, i casi in cui viene applicato l'articolo 6 bis del regolamento precitato e l'elenco dei gruppi di acquirenti e/o di produttori, nonché i dati semestrali relativi alle consegne e alle vendite dirette, non vengono comunicati alla Commissione (regolamento (CEE) n. 1546/88, articolo 19, paragrafo 3, 1° e 3° trattino). Rimane infine il problema delle vendite dirette, i cui quantitativi sono stati comunicati solo da cinque Stati membri. Questa situazione conferma le difficoltà incontrate dagli Stati membri nel tenere sotto controllo un aspetto del regime che si presta ad essere facilmente eluso dai produttori.

Misure di controllo negli Stati membri

4.54. A norma del regolamento (CEE) n. 1371/84 della Commissione, sostituito dal regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione, «gli Stati membri adottano le misure complementari necessarie:

- a) per garantire la riscossione del prelievo, in particolare le misure di controllo e quelle che assicurano l'informazione degli interessati per quanto riguarda i provvedimenti penali o amministrativi cui si espongono in caso di mancato rispetto delle disposizioni del presente regolamento;
- b) per disciplinare i casi di abbandono definitivo della produzione lattiera, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (CEE) n. 857/84, in caso di applicazione di tale disposizione.»

4.55. In taluni Stati membri (Spagna, Grecia, Italia), i quantitativi di riferimento individuali non sono stati ancora assegnati a tutti i produttori (cfr. il paragrafo 4.24) e l'assenza di controlli o la mancanza di rigore nella sorveglianza e nel controllo esercitati dagli organismi competenti di questi Stati membri rendono del tutto inefficace il regime delle quote. I sistemi effettivamente posti in atto dagli Stati membri per controllare l'osservanza della regolamentazione relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari differiscono sia per concezione che per efficacia:

a) in Germania, la dispersione delle competenze rende il controllo alquanto difficile. Infatti, gli organismi di controllo non procedono al confronto sistematico delle varie fonti di informazione in occasione dei controlli in loco. La Corte, avvalendosi delle informazioni messe a sua disposizione dai vari organismi, non ha potuto ricostituire gli importi esatti delle consegne di latte agli acquirenti in Germania. Tale difficoltà è dovuta alla diversa finalità delle informazioni raccolte in momenti diversi.

Anche i controllori nazionali non procedono a controlli di materialità; cioè essi non procedono ad un raffronto tra l'input ed i prodotti finiti, allo scopo di verificare, tenuto conto del coefficiente di trasformazione, che, in condizioni normali di produzione, i prodotti finiti corrispondano effettivamente al latte raccolto. I controlli presso i venditori diretti sono spesso difficili da espletare a causa delle registrazioni contabili insufficienti. I controllori nazionali verificano presso coloro che beneficiano dell'indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte se sono stati adempiuti gli obblighi previsti dal regolamento;

b) in Francia, le consegne alle latterie non vengono sottoposte ad un esame sufficientemente approfondito sotto il profilo della contabilità di magazzino, né a raffronti fisici, ovviamente indispensabili per controllare la quantità reale di latte raccolto, specie quando le latterie si inseriscono in una struttura economica complessa (ad esempio: società con filiali in uno o più Stati membri). Il sistema di gestione e di controllo delle vendite dirette non assicura, in modo ragionevole, una sana gestione finanziaria in conformità delle norme comunitarie. I controlli dell'indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte pongono in luce un bilancio nazionale incompleto. Taluni dipartimenti o non eseguono alcun controllo, o non hanno risposto all'indagine sui controlli predisposta dal Ministero dell'Agricoltura francese. A livello locale, in uno dei tre dipartimenti visitati dalla Corte è stata constatata una situazione decisamente insoddisfacente;

c) in Danimarca e nel Regno Unito, i controlli sono, in generale, ben definiti e formalizzati, pianificati e documentati riguardo a tutti gli aspetti del regime. Quest'ultimo comporta un controllo rigoroso dei quantitativi di latte venduti ed una riscossione completa e rapida del prelievo supplementare;

d) in Spagna, i controlli eseguiti dai servizi del SENPA ⁽¹⁾ riguardanti i beneficiari dell'indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte o i beneficiari dell'indennità per la sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento individuali, non hanno sufficiente efficacia; su 110 controlli in loco svolti dai servizi del SENPA, sono stati individuati solo due casi di irregolarità. Peraltro, uno solo dei cinque casi verificati dalla Corte soddisfaceva, al momento del controllo, le condizioni di concessione dell'indennità;

e) in Irlanda, è stata istituita una rete di ispettori regionali e locali responsabili del controllo di tutti gli aspetti della produzione lattiera. Essi controllano la qualità del latte, i quantitativi di latte consegnati agli acquirenti, tutti i tipi di trasferimento, i quantitativi di riferimento individuali, i beneficiari dell'indennità per l'abbandono della produzione lattiera nonché le attività dei venditori diretti; l'esame del sistema di controllo ha rivelato che i pochi venditori diretti vengono scarsamente controllati e, soprattutto, con notevoli ritardi;

f) in Belgio, l'accento dovrebbe essere posto, nella metodologia del controllo, sulla valutazione della trasparenza globale della gestione delle quote e delle consegne; ciò significa che i controllori dovrebbero giudicare maggiormente l'attendibilità dei dati che raccolgono. Da una parte, tutti i controllori che esaminano i conti di una grande latteria, specie se quest'ultima fa parte di una struttura economica complessa, dovrebbero ricevere una formazione specializzata e, dall'altra, la frequenza dei controlli non può essere rispettata per mancanza di personale;

g) nei Paesi Bassi, il controllo del regime delle quote è, nel complesso, soddisfacente. Fanno eccezione alla norma i venditori diretti, ai quali è assegnato un quantitativo di riferimento specifico inferiore a 25 000 kg: questi ultimi non vengono mai controllati;

h) in Lussemburgo, i responsabili della gestione procedono essi stessi ai controlli presso gli acquirenti e i

⁽¹⁾ SENPA: Servicio Nacional de Productos Agrarios.

venditori diretti; tali controlli, tuttavia, non vertono sull'aspetto materiale; in altre parole, non vengono eseguiti raffronti tra l'input e i prodotti finiti per verificare che, in condizioni normali di produzione, i prodotti finiti corrispondano effettivamente all'input, tenuto conto dei coefficienti di trasformazione;

- i) in Italia e in Grecia, non esiste il controllo dei superamenti dei quantitativi di riferimento individuali dato che, all'atto dei controlli in loco eseguiti nel 1991, ai produttori non erano ancora state assegnate delle quote.

Gli aiuti specifici e il regime delle quote

4.56. Per agevolare la riduzione della produzione di latte, l'instaurazione del regime delle quote è stata, a partire dal 1986, completata con due misure specifiche, ovvero un'indennità per l'abbandono definitivo e un'indennità per la sospensione temporanea della produzione lattiera, descritte nell'allegato XXIV.

4.57. Per quanto riguarda il programma di aiuti alla sospensione temporanea, il dispositivo, così come è stato concepito, può far sì che un produttore che abbia superato la propria quota debba pagare il prelievo supplementare dovuto se è stata superata la quota dello Stato membro da cui esso dipende e, nello stesso tempo, possa percepire l'indennità per la sospensione temporanea delle consegne. Anche se lo consente la struttura giuridica della regolamentazione comunitaria, non è logico che un singolo produttore possa, in modo cumulativo, essere soggetto ad una sanzione pecuniaria e beneficiare di un'indennità. La Corte, in realtà, ha osservato questo fatto negli Stati membri visitati in occasione dell'esame dei conti individuali presso le latterie. Essa ha inoltre rilevato che la liquidità ottenuta in virtù dell'indennità ha potuto aiutare taluni produttori che avevano superato la propria quota a pagare l'imposta cui erano soggetti. Pertanto è chiaro che l'efficacia del regime delle quote viene viepiù sminuita, nel presente caso, dal momento che l'effettiva sanzione finanziaria finisce spesso con l'essere, in questo modo, notevolmente ridotta.

L'impatto del sistema delle quote sulla struttura delle aziende

4.58. Contrariamente a quanto temuto dal Consiglio, ossia che disciplinare il controllo dell'incremento della

raccolta della produzione lattiera potrebbe equivalere ad impedire gli adeguamenti strutturali necessari⁽¹⁾, sta di fatto che il regime delle quote lattiere, completato nella maggior parte degli Stati membri da programmi nazionali di abbandono e di ristrutturazione della produzione lattiera, non ha ostacolato, sul piano della singola impresa, il progresso nel settore della produzione lattiera.

4.59. Infatti, il rendimento delle vacche da latte è aumentato di circa il 10 %, passando da 4 285 kg di latte per vacca e per anno nel 1984 a 4 719 kg nel 1990 (cfr. l'allegato XVII). Giova osservare che l'aumento del rendimento è stato maggiore negli Stati membri che già in passato avevano registrato risultati notevoli, come la Danimarca (6 162 kg per vacca), i Paesi Bassi (5 998 kg per vacca) e la Francia (4 885 kg per vacca). Del resto, questi Stati membri sono da sempre i principali paesi esportatori di prodotti lattiero-caseari della Comunità.

4.60. La Corte constata inoltre che la qualità del latte è migliorata dato che dopo l'instaurazione del regime è aumentato il suo tenore di grassi (cfr. il paragrafo 4.34).

4.61. Inoltre, le modifiche strutturali nel settore della produzione lattiera hanno subito un'accelerazione in seguito all'introduzione del regime delle quote: il numero delle aziende in questione è passato da 1 621 261 nel 1983 a 1 241 627 nel 1987 (Europa dei Dieci), con un calo quindi del 23,4 % in quattro anni, mentre, tra il 1979 e il 1983, la diminuzione era stata appena del 14,7 %. Questa riduzione del numero delle aziende è stata favorita, in particolare, dall'introduzione del programma comunitario di indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte nonché dai numerosi programmi nazionali di ristrutturazione che hanno accompagnato l'applicazione del regime comunitario per il controllo della produzione di latte.

4.62. Giova osservare che questo processo, che fino al 1985 era caratterizzato da una diminuzione del numero di aziende lattiere con meno di 30 vacche e da un aumento delle aziende con più di 30 vacche, tra il 1985 e il 1987 ha comportato una diminuzione di tutte le categorie di aziende, comprese quelle con più di 100 vacche (diminuite del 10 %). La maggior parte degli Stati membri con una importante produzione di latte ha adottato una regolamentazione per la cessione di quote alla riserva nazionale, sfavorevole alle grandi aziende, contribuendo in tal modo

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — undicesimo considerando (GUL 90 del 1°.4.1984, pag. 10).

alla diminuzione del numero delle aziende di grandi dimensioni. Infatti, all'atto del trasferimento di quantitativi di riferimento individuali (vendita o affitto di terre), le grandi aziende devono cedere ad una riserva nazionale una parte maggiore, rispetto ai piccoli produttori (cfr. il paragrafo 4.44), dei quantitativi di riferimento individuali acquisiti o affittati. D'altra parte, le grandi aziende agricole non possono beneficiare di quote supplementari prelevate dalla riserva nazionale.

4.63. L'indennità per l'abbandono instaurata nel 1986, così com'era applicata nella maggior parte degli Stati membri, costituiva in realtà un programma a finalità sociale che ha consentito a molti piccoli produttori anziani, in parte già pensionati, di fruire di un complemento alla pensione. In Irlanda, molti piccoli produttori, anche anziani, che beneficiavano dell'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera, si sono riconvertiti e, conservando alcune vacche da latte, si sono dedicati all'allevamento di bovini, cumulando la predetta indennità con il premio per le vacche nutrici e, all'occorrenza, con quello per i bovini maschi.

Valutazione sotto il profilo del bilancio

4.64. Nell'insieme, il regime delle quote abbinato ai programmi d'aiuto all'abbandono definitivo e alla sospensione temporanea della produzione lattiera, ha comportato, dal 1984, una spesa supplementare di 2 784,5 Mio ECU a carico del bilancio comunitario e ha fruttato, mediante il prelievo supplementare, un maggior introito di 920,3 Mio ECU. Senza considerare le spese impegnate dagli Stati membri e i costi non individuati nel bilancio comunitario, la riduzione della produzione lattiera annuale di circa 8 milioni di tonnellate è costata, fino al 1991, 1 803,8 Mio ECU, ovvero circa 225 ECU per tonnellata; si confronti tale somma con il prezzo indicativo di 268,1 ECU per tonnellata per la campagna 1991/1992. Occorre tuttavia aggiungere al costo finale di tale riduzione il costo degli aiuti da corrispondere fino al 1993. Se si considera, inoltre, la correzione riguardante l'aumento del tenore medio di materia grassa, la riduzione della produzione è stata pari a soli 4,2 milioni di tonnellate (senza considerare la produzione corrispondente di latte scremato in polvere), allorché il costo degli aiuti per tonnellata di latte non prodotta è il doppio. È opportuno ricordare che la riduzione della produzione di latte, specie attraverso la riduzione del numero delle vacche da latte, ha contribuito alle eccedenze di produzione constatate nei mercati della carne bovina, ove le spese d'intervento sono aumentate notevolmente negli ultimi anni.

4.65. Le entrate provenienti dal prelievo supplementare hanno raggiunto, con un importo di 466,5 Mio ECU, il loro livello più elevato nel 1989, in seguito ad un superamento importante dei quantitativi globali disponibili per la quinta campagna (1988/1989). Esse sono scese a 60,4 Mio ECU nel 1991. Questa evoluzione al ribasso del prelievo supplementare, associata ad un aumento di circa

500 000 tonnellate nelle consegne rispetto alla campagna 1988/1989, dipende soprattutto dai seguenti fattori:

- a) l'aumento del quantitativo globale comunitario di 502 200 tonnellate a favore dei produttori che avevano assunto un impegno in virtù del regolamento (CEE) n. 1078/77 del Consiglio, del 17 maggio 1977 — che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero — e che, inizialmente esclusi dall'assegnazione di quote individuali, si sono visti, nel 1988, riconoscere tale diritto dalla Corte di giustizia. Per effetto delle modifiche apportate di conseguenza dal regolamento (CEE) n. 764/89 del Consiglio del 20 marzo 1989 ⁽¹⁾ e dal regolamento (CEE) n. 1639/91 del Consiglio del 13 giugno 1991 ⁽²⁾ a beneficio dei produttori meglio conosciuti come «SLOM», le quote utilizzabili nell'ambito della Comunità sono state maggiorate. L'annullamento da parte della Corte di giustizia (sentenze dell'11 dicembre 1990) di talune disposizioni restrittive del regolamento ha comportato un ulteriore aumento delle quote individuali degli interessati;
- b) gli effetti dei regolamenti del «pacchetto Nallett», ravvisabili in un aumento del quantitativo globale garantito realmente disponibile ⁽³⁾ per un totale di circa 1,0 milione di tonnellate;
- c) la concessione alla Germania, nel 1990, di uno «sconto» di 113,7 Mio ECU per le spese erogate nel quadro di un programma di riacquisto dei quantitativi di riferimento in seguito alla verifica dei rendiconti dell'esercizio 1987 (cfr. la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1990, paragrafi 3.23 — 3.24) ⁽⁴⁾.

5. CONCLUSIONE

La riduzione della produzione lattiera e la sua insufficienza

5.1. Il consumo di latte e di prodotti lattiero-caseari nella Comunità è in declino dal 1987. Nel 1990, esso ammonta a

⁽¹⁾ GU L 84 del 29.3.1989, pag. 2.

⁽²⁾ GU L 150 del 15.6.1991, pag. 35.

⁽³⁾ Per quantitativo disponibile si intende in questo caso il quantitativo globale comunitario previa sottrazione dei quantitativi temporaneamente sospesi.

⁽⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1990, corredata delle risposte delle istituzioni (GU C 324 del 13 dicembre 1991, pag. 59).

circa 91 milioni di tonnellate, mentre la produzione commercializzata continua a collocarsi attorno a 102 milioni di tonnellate. Questo squilibrio tra produzione e consumo è particolarmente preoccupante dal momento che il consumo comprende la vendita sovvenzionata di ingenti quantitativi di burro e di latte scremato in polvere. Infatti, più del 20 % della produzione viene smaltito all'interno della Comunità con l'ausilio di una panoplia di misure di sostegno a favore del burro e soprattutto del latte in polvere, mentre il 10 % circa viene esportato grazie alle restituzioni. Le esportazioni comunitarie, che rappresentano il 50 % circa del mercato mondiale, sono difficili da mantenere; la Comunità, infatti è costretta a continuare a stabilire tassi di restituzione elevati. Dal momento che le importazioni sono marginali e che vi sono ben scarse prospettive di vedere le esportazioni in grado di poter contare su un incremento a breve termine delle possibilità di smercio aggiuntive, occorre rendersi conto del fatto che ben difficilmente la produzione eccedentaria di latte nell'ambito della Comunità riuscirà a trovare nuovi sbocchi solvibili all'esterno della stessa.

5.2. Nondimeno, si può affermare che, dal 1984, la produzione di latte ha subito un'evoluzione avvicinandosi all'equilibrio auspicato tra produzione e consumo dei prodotti lattiero-caseari. Il regime delle quote, infatti, completato da una severa penalizzazione in caso di superamento sotto forma di un prelievo supplementare e attraverso misure di incoraggiamento all'abbandono della produzione di latte, ha fatto registrare una riduzione della produzione lattiera, tra il 1983 e il 1990, pari all'8,2 % (cfr. il paragrafo 2.12). In realtà, questa riduzione è tuttavia meno incisiva di quanto non sembri se paragonata agli oneri di bilancio, dal momento che il tenore di materia grassa del latte prodotto nella Comunità è aumentato del 4 % circa (cfr. il paragrafo 4.34).

5.3. Stabilite inizialmente ad un livello troppo elevato, le quote sono state successivamente ridotte a più riprese. Queste riduzioni successive sono state accompagnate da misure che hanno dato luogo a spese supplementari a carico del bilancio: trattasi, nella fattispecie, dei programmi comunitari di aiuto all'abbandono definitivo, applicati in modo molto diverso nei singoli Stati membri, o di aiuto alla sospensione temporanea della produzione lattiera, senza considerare una parte del prelievo supplementare reinvestita da taluni Stati membri in programmi nazionali di riacquisto di quantitativi di riferimento individuali (cfr. l'allegato XXV). Le riduzioni così operate sono state in parte neutralizzate da aumenti di quote decisi dal Consiglio in seguito alle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia a favore dei produttori SLOM e nell'ambito delle misure indicate come «pacchetto Nallet» ⁽¹⁾.

5.4. L'indennità comunitaria per l'abbandono istituita nel 1986 costituiva in realtà così com'era applicata nella

maggior parte degli Stati membri, un programma a finalità sociale che ha consentito a molti piccoli produttori anziani, in parte già pensionati, di percepire un complemento della pensione.

5.5. Questi aiuti, imputati al bilancio comunitario, dal 1987 in poi, ammontano a 2 096,2 Mio ECU. Poiché il relativo programma copre un periodo di sette anni è opportuno aggiungere le spese da sostenere fino al 1993. L'importo dei premi corrisposti per la riduzione della produzione di latte, varia, a seconda dei programmi, da 45 a 100 ECU per tonnellata di produzione soppressa ⁽²⁾. Dal 1984, il prelievo supplementare ha fruttato 920,3 Mio ECU al bilancio comunitario.

5.6. Nonostante lo squilibrio di mercato si sia attenuato, la riduzione della produzione lattiera è insufficiente. Per queste ragioni la Corte ritiene che la riduzione dei quantitativi globali garantiti debba essere proseguita, anche se i quantitativi di burro e di latte in polvere delle scorte pubbliche sono limitati (cfr. i paragrafi 2.31 e seguenti), dando in tal modo una parvenza di equilibrio approssimato al mercato. Una siffatta riduzione potrebbe essere meno rilevante se venisse posto rimedio all'allentamento del regime delle quote ed alla inesistente o inadeguata applicazione di detto regime in taluni Stati membri.

L'indebolimento della responsabilità del produttore

5.7. L'evoluzione della regolamentazione comunitaria volta a disciplinare la produzione lattiera ha finito con l'indebolire, in caso di superamento del quantitativo di riferimento individuale, la responsabilità diretta dei singoli produttori, e viceversa con l'accentuare la responsabilità nazionale degli Stati membri, i quali sono costretti a vigilare sul rispetto del loro quantitativo globale garantito, pena il pagamento del prelievo supplementare da parte della maggior parte dei produttori che abbiano superato la quota loro assegnata. Il meccanismo di compensazione, i trasferimenti di quantitativi globali garantiti per vendite dirette verso quantitativi globali garantiti per consegne nonché il tenore medio di riferimento di materia grassa ne costituiscono l'esempio più lampante.

La compensazione nazionale

5.8. Il meccanismo di compensazione, istituito inizialmente solo per la campagna 1984/1985, conferisce ad uno

⁽²⁾ Premi per l'abbandono definitivo della produzione lattiera:
 — applicazione del regolamento (CEE) n. 857/84 (art. 4, 1° bis): 45 ECU/t
 — applicazione del regolamento (CEE) n. 1336/86: 60 ECU/t
 — applicazione del regolamento (CEE) n. 1637/91 sospensione temporanea: 75 ECU/t riduzione dei quantitativi di riferimento: 100 ECU/t.

⁽¹⁾ Cfr. la nota n. 1, pag. 15.

Stato membro il diritto di esaurire, secondo le proprie priorità, il quantitativo globale garantito a sua disposizione. Questo meccanismo, mantenuto durante tutto il periodo del regime delle quote, consente di depenalizzare, almeno parzialmente, i produttori che hanno superato il proprio quantitativo di riferimento individuale e di attenuare la sanzione cui sono soggetti sotto forma di un prelievo supplementare (cfr. il paragrafo 4.17). La sanzione risulta ancor più mitigata quando lo stesso produttore percepisce un'indennità per la sospensione temporanea di una parte del proprio quantitativo di riferimento individuale (cfr. il paragrafo 4.57). La Corte ritiene che in caso di superamento della quota individuale, al produttore di latte dovrebbero essere rifiutati, in misura uguale al superamento, i premi o le indennità versate per compensarne la riduzione di produzione.

5.9. La Corte è del parere che il meccanismo di compensazione, se non viene soppresso, potrebbe essere sostituito dall'applicazione in tutti gli Stati membri di un sistema più flessibile di cessioni temporanee delle quote a priori, dato che la compensazione al termine della campagna incita molti produttori a superare la quota individuale loro assegnata all'inizio della campagna (cfr. il paragrafo 4.50).

I trasferimenti nazionali tra consegne e vendite dirette

5.10. Le vendite dirette costituiscono in tutti gli Stati membri un punto particolarmente debole del regime delle quote. Scarsamente conosciute sin dall'inizio, ogniquale è stato possibile esse sono servite da ammortizzatore contro l'impatto del prelievo supplementare (cfr. il paragrafo 4.22), sia a livello individuale che nazionale. Infatti, se il quantitativo globale garantito per vendite dirette non è esaurito, il saldo viene trasferito da taluni Stati membri, troppo spesso senza una domanda formale da parte dei produttori interessati, al quantitativo globale garantito per consegne, al fine di ridurre al minimo il prelievo supplementare (cfr. l'allegato XXIII). Data l'importanza relativamente ridotta delle vendite dirette nella produzione lattiera (cfr. il paragrafo 2.13), gli Stati membri, in generale, hanno trascurato la loro azione di sorveglianza, tanto più che i controlli da espletare sono spesso disagiati. Nonostante che il regime delle quote sia applicato da ormai otto anni, le vendite dirette non risultano a tutt'oggi rilevate in tutti gli Stati membri mediante dichiarazioni. La Corte ritiene che alla Commissione spetti di vigilare affinché gli Stati membri eseguano correttamente i controlli previsti in tema di rispetto delle quote individuali assegnate per vendite dirette; prima della verifica dei rendiconti, o al massimo durante tale procedura, la Commissione dovrebbe inoltre rifiutare i trasferimenti in questione, qualora quest'ultimi non siano stati eseguiti in modo regolare.

Insufficienza delle misure volte a scoraggiare l'adeguamento delle consegne o delle vendite dirette in funzione del tenore di materia grassa

5.11. La sanzione inflitta in caso di superamento del tenore di riferimento di materia grassa non ha un effetto sufficientemente dissuasivo. La Corte ha riscontrato che, in molti Stati membri, il superamento di quantitativi globali garantiti risulta dagli adeguamenti quantitativi calcolati in funzione del superamento del tenore di riferimento di materia grassa. In termini di equivalente latte, l'aumento del tenore di grassi equivale, in base alle formule stabilite dalla Commissione, ad una produzione di burro di 178 000 tonnellate, ossia due terzi dell'eccedenza di burro prodotta nel 1990. Pertanto, dal 1984, la riduzione quantitativa della produzione di latte, per quanto riguarda alcuni prodotti lattiero-caseari venduti al consumo finale — come il burro — è neutralizzata in gran parte dall'aumento del tenore di grassi, poiché la materia grassa viene trasformata principalmente in burro, il quale, in ultima analisi, va ad alimentare le scorte comunitarie.

5.12. Secondo il parere della Corte, sarebbe opportuno rafforzare la sanzione inflitta ai produttori di latte in caso di superamento del tenore di riferimento di materia grassa, al fine di limitare soprattutto la produzione eccedentaria di burro che ne deriva.

Il vantaggio finanziario per gli operatori economici derivante dal pagamento ritardato del prelievo supplementare

5.13. In quasi tutti gli Stati membri, i ritardi nella riscossione del prelievo supplementare si sono allungati. La maggior parte degli Stati membri ha omesso di attuare le adeguate procedure di esazione applicate all'atto della riscossione di imposte a carattere nazionale (cfr. il paragrafo 4.27). Poiché i ritardi nei pagamenti non danno luogo alla corresponsione di interessi di mora, i produttori passibili di un prelievo supplementare hanno tutto l'interesse a differirne il pagamento il più a lungo possibile. È indispensabile, come avviene per il prelievo di responsabilità nel settore dei cereali, che la Comunità imponga il pagamento di interessi di mora calcolati su tutto il periodo del ritardo.

Disparità di applicazioni

5.14. Gli Stati membri approfittano della flessibilità della normativa comunitaria per applicare, secondo modalità diverse, le misure atte a garantire il controllo della

produzione lattiera. La diversa applicazione delle misure a livello nazionale fa sì che, nell'ambito di uno stesso programma o disposizione comunitaria, i produttori di latte siano trattati diversamente a seconda dello Stato membro; inoltre, tali disparità nell'applicazione delle misure complicano notevolmente la gestione, la valutazione, la sorveglianza e il controllo dei programmi e delle disposizioni comunitarie senza garantire un risultato migliore. Al contrario, in alcuni casi, le varianti nazionali servono più ad eludere gli obiettivi comunitari che non a conseguirli. In alcuni Stati membri, il ritardo nell'attuazione del regime, l'assenza di controllo o la mancanza di rigore nella sorveglianza e nel controllo esercitati dagli organismi competenti di tali Stati membri tolgono qualsiasi efficacia al regime delle quote. In pratica, questi Stati membri consentono quindi l'aumento della produzione nazionale e, facendo leva sul deficit della produzione nazionale per coprire il fabbisogno del consumo interno, presentano addirittura alla Comunità domande di maggiorazione del quantitativo globale garantito ad essi assegnato ⁽¹⁾. È compito della Commissione rafforzare la propria sorveglianza delle modalità di applicazione e proporre, all'occorrenza, eventuali adeguamenti normativi in modo da evitare che siano rimessi in questione, indirettamente, gli obiettivi comunitari.

5.15. Se gli Stati membri con una produzione di latte importante applicano il regime delle quote, benché talvolta con una certa flessibilità, in altri Stati membri (Spagna, Grecia, Italia) il regime in questione viene invece applicato solo in modo frammentario. A prescindere dalla condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia (causa C-394/85) nel 1987, la Commissione, prima del 1992, non ha preso tutte le iniziative necessarie per assicurare la corretta applicazione del regime delle quote in Spagna, in Grecia e in Italia. Otto anni dopo l'instaurazione del regime delle quote, è indispensabile che la Commissione adotti infine tutte le misure necessarie affinché il regime comunitario delle quote venga attuato pienamente in tutti gli Stati membri.

La complessità delle misure

5.16. La molteplicità delle disposizioni comunitarie applicate «à la carte», dagli Stati membri, in tutte le loro varianti non è altro che la punta visibile della complessità delle misure intese a controllare la produzione lattiera. Numerosi ricorsi ai tribunali nazionali nonché alla Corte di giustizia delle Comunità europee rivelano le difficoltà di applicazione riscontrate negli Stati membri (cfr. il paragrafo 4.11). La Commissione dovrebbe consolidare le

basi normative, semplificando allo stesso tempo le norme di gestione, specie nel settore dei trasferimenti di quote.

Rischi ed imprevisti connessi al contingentamento della produzione

5.17. Come già constatato dalla Corte in altre occasioni, anche alcuni obiettivi assegnati alla politica agricola comune (sviluppo razionale della produzione agricola, prezzo ragionevole per il consumatore) non sono stati conseguiti nell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Sin dall'instaurazione del regime delle quote, l'organizzazione comune dei mercati si è orientata verso un'organizzazione più o meno coordinata dei mercati nazionali negli Stati membri. Infatti, la specializzazione regionale in seno alla Comunità, il cui obiettivo principale consiste nel provvedere allo sviluppo razionale della produzione e nell'orientarlo verso le regioni più indicate, è stata bloccata dall'assegnazione a ciascuno Stato membro di quantitativi globali garantiti. Il pregiudizio che ne è derivato all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse a livello comunitario, è stato da un lato mantenuto per effetto delle norme applicabili ai trasferimenti di quote — che escludono in particolare i trasferimenti tra imprenditori agricoli di Stati membri diversi — ed è stato dall'altro accentuato dalla concessione di quote generose, specie in Portogallo, dove le condizioni naturali sono meno favorevoli alla produzione lattiera di quanto non lo siano in talune regioni più settentrionali della Comunità, ma anche dall'applicazione difettosa, se non addirittura inefficace, del regime delle quote in Spagna, in Italia e in Grecia (cfr. il paragrafo 4.6). La Corte ritiene che debba essere esaminata la possibilità di creare un mercato regolamentato dei trasferimenti di quote, nonché quella di autorizzare trasferimenti di quote tra imprenditori agricoli di Stati membri diversi.

5.18. Il regime delle quote, che è un regime economico più rigido del prelievo di corresponsabilità (cfr. il paragrafo 3.14) e che non ha mai raggiunto il livello necessario per influenzare sensibilmente il comportamento dei produttori di latte, presenta inoltre altri inconvenienti insiti in qualsiasi sistema di contingentamento. Ogni regime di contingentamento tende infatti a perpetuarsi a causa della situazione di rendimento economico che procura ai produttori beneficiari ponendo quest'ultimi al riparo dalle pressioni del mercato per migliorarne la redditività. Di conseguenza, le strutture di produzione tendono a cristallizzarsi. Per prevenire questi inconvenienti, in quasi tutti gli Stati membri sono stati messi a punto programmi di ristrutturazione della produzione lattiera. Un altro inconveniente dei regimi di contingentamento è costituito dal fenomeno seguente: il problema delle eccedenze, risolto per un prodotto, tende a trasferirsi su un altro prodotto. La capacità di produzione resasi disponibile in seguito alla diminuzione della produzione lattiera può essere utilizzata per un altro prodotto agricolo. Tale possibilità si riscontra nel settore attualmente problematico delle carni bovine,

⁽¹⁾ Cfr. la nota n. 1, pag. 6.

come osservato dalla Corte nella sua relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'esercizio 1991 ⁽¹⁾.

Il regime delle quote e la struttura delle aziende

5.19. In taluni Stati membri, la ristrutturazione della produzione lattiera è stata fortemente orientata a favore dei piccoli e medi produttori grazie ad un insieme di programmi nazionali per il riacquisto di quote e la ristrutturazione delle latterie. In altri Stati la ristrutturazione è stata compiuta attraverso un mercato delle quote che non è esplicitamente proibito dalla regolamentazione comunitaria, ma che favorisce i produttori più attivi (cfr. il paragrafo 4.14).

5.20. Le sanzioni inflitte ai produttori di latte al momento del trasferimento di quote costituiscono una caratteristica fondamentale delle politiche di ristrutturazione degli Stati membri. In effetti, all'atto dell'acquisto di una quota legata all'acquisto di un terreno agricolo, i produttori devono cedere gratuitamente alla riserva nazionale una parte del quantitativo di riferimento individuale vincolato al terreno agricolo oggetto della transazione a titolo oneroso. In alcuni Stati membri tali sanzioni sono proibitive per lo sviluppo delle grosse aziende produttrici (cfr. il paragrafo 4.44).

5.21. Per evitare evoluzioni strutturali che possono avere, a termine, effetti sfavorevoli sull'OCM, la Commissione dovrebbe esaminare la possibilità di instaurare un regime uniforme per tutti gli Stati membri.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella sua riunione del 26 maggio 1993.

Per la Corte dei conti
André MIDDELHOEK
Presidente

(1) GU C 330 del 15.12.1992.

ALLEGATO I

Tabella n. 1 — Spese ed entrate di bilancio dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari

(Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Restituzioni all'esportazione ⁽¹⁾	1 326,8	1 943,4	2 028,2	2 154,9	2 427,2	3 082,4	2 922,3	1 945,8	2 249,0
Costi di ammasso	1 099,0	1 710,4	1 972,8	1 497,6	1 027,1	1 095,9	1 445,4	1 878,0	1 081,2
Aiuti per la compens. dei prezzi	2 281,4	2 475,1	2 440,1	2 356,7	2 235,4	2 052,4	1 661,3	1 637,3	1 970,5
Totale costi di smaltim.	4 707,2	6 128,9	6 441,1	6 009,2	5 689,7	6 230,7	6 029,0	5 461,1	6 168,2
Indennità all'abbandono					71,0	200,0	212,2	173,5	255,4
Indennità di sospens.						394,8	563,6	481,1	432,9
Altre spese	216,3	166,5	129,5	113,7	23,0				
Totale spese	4 923,5	6 295,4	6 570,6	6 122,9	5 783,7	6 825,5	6 804,8	6 115,7	6 786,3

(Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Prelievo lineare	527,4	699,7	639,4	551,6	447,6	487,3	423,7	313,7	292,0
Prelievo supplement.		49,5	2,1	165,5	153,7	48,3	466,5	34,7	60,4
Totale prelievi	527,4	749,2	637,3	717,1	601,3	535,6	890,2	348,4	352,4

(%)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Prelievi/costi di smaltimen.	11,2	12,2	9,9	11,9	10,6	8,6	14,8	6,4	6,6
Prelievi/spese totali	10,7	11,9	9,7	11,7	10,4	7,8	13,1	5,7	5,2

Fonte: conti di gestione

⁽¹⁾ aiuto alimentare incluso.

ALLEGATO II

Tabella n. 2 — Indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera
(Regolamento (CEE) n. 1336/86 — articolo 2, paragrafo 1, secondo comma)

Stato membro	1987		1988		1989		1990		1991	
	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)
	Importo massimo pagabile	Spesa	Importo massimo pagabile	Spesa	Importo massimo pagabile	Spesa	Importo massimo pagabile	Spesa	Importo massimo pagabile	Spesa
Belgio	2,889	2,906	7,944	7,423	6,498	6,088	6,498	6,163	6,498	6,136
Danimarca	3,906	4,287	10,743	10,621	8,789	10,285	8,789	9,674	8,789	9,514
Germania	18,842	21,871	51,817	60,469	42,395	49,042	42,395	50,058	(³) 42,395	134,161
Spagna	0,466		1,283	12,701	1,049	14,076	1,049	11,207	1,049	10,808
Grecia	4,320		11,880		9,720		9,720		9,720	0,591
Francia	21,206	22,427	58,318	60,559	47,714	49,092	47,714	50,352	47,714	50,016
Irlanda	4,237	4,116	11,651	9,966	9,533	10,085	9,533	12,588	9,533	10,121
Italia	7,931		21,811		17,845		17,845		17,845	—
Lussemburgo	0,213	0,234	0,285	0,639	0,179	0,520	0,179	0,536	0,179	0,534
Paesi Bassi	9,659	3,757	26,563	4,668	21,733	45,277	21,733	8,670	21,733	7,910
Regno Unito	12,580	11,360	34,595	32,959	28,305	27,727	28,305	24,237	28,305	25,630
Totale	86,250	70,958	236,889	200,005	193,762	212,192	193,762	173,485	193,762	255,421

(¹) Questa colonna indica l'importo massimo che può essere versato ai beneficiari nel corso dell'esercizio.

Il tasso di conversione tra l'ECU e la moneta nazionale è il tasso verde.

(²) Questa colonna indica l'importo della spesa effettuata nel corso dell'esercizio. Il tasso di conversione tra l'ECU e la moneta nazionale è il tasso di bilancio.

(³) Ai sensi dell'allegato VI del regolamento (CEE) n. 3577/90, la Germania è autorizzata a versare ai produttori del territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca un'indennità di importo massimo pari a 42 ECU per 100 kg. pagata una tantum.

Fonte: Regolamento (CEE) n. 776/87, regolamento (CEE) n. 1336/86, regolamento (CEE) n. 3577/90 — Relazioni finanziarie FEAOG.

ALLEGATO III

Tabella n. 3 — Bilancio dei trasferimenti definitivi dai quantitativi globali garantiti a titolo delle vendite dirette ai quantitativi garantiti a titolo delle consegne

(in 1 000 t)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TOTALE
Belgio	25	30	50	4,34	2,851			112,191
Danimarca								
Germania		175		33				208,000
Grecia			70			40		110,000
Spagna			50			150		200,000
Francia		169	140	100				409,000
Irlanda								
Italia	475						350	825,000
Lussemburgo								
Paesi Bassi		50						50,000
Regno Unito		2,574						2,574
Totale	500	426,574	310	137,34	2,851	190	350	1 916,765
Consegne	99 917	99 471,6	104 431,6	98 731,6	96 105,7	97 676,6	97 514,7	

* A titolo di confronto, l'ultima riga indica i quantitativi globali garantiti per le consegne, in migliaia di tonnellate

Fonte: Commissione

ALLEGATO IV

Tabella n. 4 — Bilancio per Stato membro — Consegne di latte e quantitativi globali garantiti

		(*1000t)							
		1983	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
B	Dich.	3 263	3 071,3	3 223	3 256	3 153,3	3 141,4	3 155,4	3 167,4
	Qta.	—	3 163	3 161	3 211	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9
DK	Dich.	5 226,8	4 912,3	4 884	4 881,8	4 603,1	4 514,2	4 551	4 546,5
	Qta.	—	4 932	4 882	4 882	4 589,1	4 467	4 523,9	4 523,9
D	Dich.	25 175,8	23 466	23 719	23 981	21 807,4	21 950,7	22 073,8	21 871,3
	Qta.	—	23 487	23 423	23 423	22 050,6	21 465	21 834,3	21 834,3
EL	Dich.	433,8	440	450	460	490	496	545,9	562
	Qta.	—	472	467	537	504,8	491,4	536,7	536,7
ES	Dich.	—	—	—	4 639	4 467,9	4 353,9	4 504	4 503,5
	Qta.	—	—	—	4 650	4 522	4 354,8	4 551,3	4 551,3
FR	Dich.	26 050	25 541,9	25 699,5	25 612	24 632,7	24 042,6	24 123,3	24 011
	Qta.	—	25 585	25 494	25 634	24 196	23 555,1	23 865,1	23 865,1
IRL	Dich.	5 341,1	5 584,5	5 586,5	5 533	5 280,4	5 173,7	5 286,8	5 288,7
	Qta.	—	5 583	5 583	5 583	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9
I	Dich.	8 223,4	8 485,6	8 652	8 759,6	8 868,1	8 617,7	8 543,3	8 233,8
	Qta.	—	8 798	8 798	8 798	8 600,6	8 373,1	8 300	8 488,2
L	Dich.	281,1	291,1	294,2	290,8	279,7	273,5	275,9	280,6
	Qta.	—	293	290	290	274,1	267,5	270,8	270,8
NL	Dich.	12 881,1	12 195	12 259	12 274	11 398	11 211	11 203	11 209
	Qta.	—	12 052	11 979	11 979	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7
UK	Dich.	16 800,5	15 305,0	15 405,6	15 505	14 629	14 254	14 461	14 481
	Qta.	—	15 552	15 394,6	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1
EUR 10 Totale dich.		103 676,6	99 293,4	100 172,9	100 553,2	95 141,7	93 674,8	94 219,4	93 651,3
EUR 11 Totale dich.			99 293,4	100 172,9	105 192	99 609,6	98 028,3	98 723,4	98 154,8
EUR 10 Totale quota			99 917	98 471,6	99 731,6	94 239	91 751	93 125,4	93 313,6
EUR 11 Totale quota			99 917	99 471,6	104 381,6	98 761,0	96 105,7	97 676,7	97 864,9

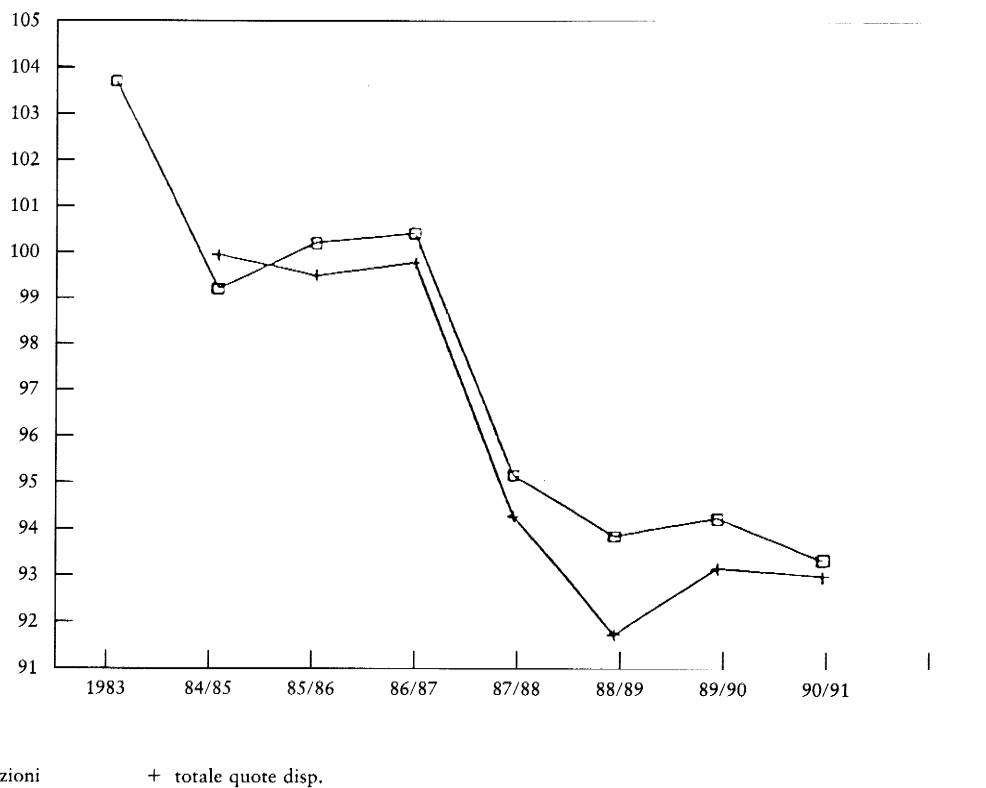
N.B. Gli acquirenti e i produttori che effettuano vendite dirette sono tenuti (cfr. il regolamento (CEE) n. 1546/88, articoli 15 e 16) a trasmettere, al termine di ogni campagna lattiera, agli organismi competenti degli Stati membri delle dichiarazioni dalle quali risultino i quantitativi di latte o equivalente latte consegnati o venduti.

Dich.: dichiarazioni adattate per il tenore in materie grasse.

Qta: quota o quantitativo globale garantito alla fine disponibile per ogni Stato membro.

ALLEGATO V

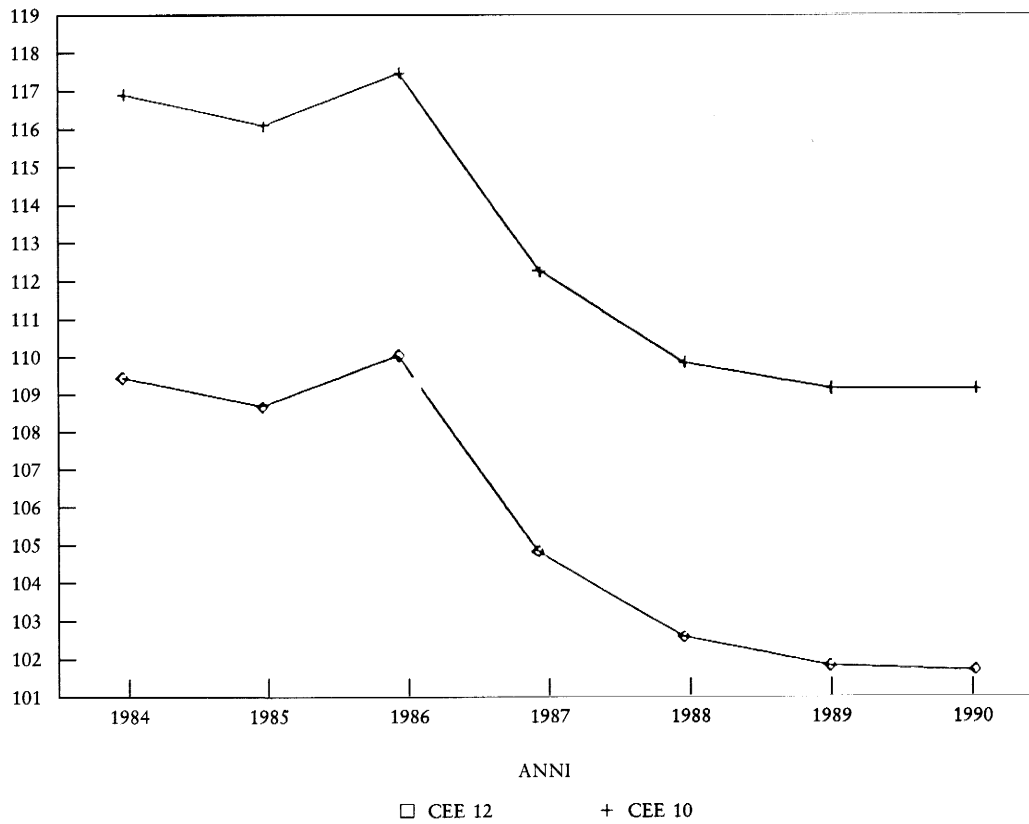
Grafico n. 1 — Consegne di latte e quantitativi globali garantiti (in milioni di tonnellate)



Fonte: Eurostat-Cronos

ALLEGATO VI

Grafico n. 2 — Produzione lattiera comunitaria (in milioni di tonnellate)



Fonte: Eurostat-Cronos

ALLEGATO VII

Tabella n. 5 — Ripartizione tra gli Stati membri della riserva comunitaria
(art. 5 quater paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 804/68 modificato dal regolamento (CEE) n. 856/84)

QUOTA	<i>(in tonnellate)</i>							
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Belgio								
Danimarca								
Germania								
Grecia								
Spagna					50 000	50 000	50 000	50 000
Francia								
Irlanda	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000
Italia								
Lussemburgo	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Paesi Bassi								
Portogallo								
Regno Unito	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Totale	393 000	393 000	393 000	393 000	443 000	443 000	443 000	443 000

Ripartizione:

Regolamento (CEE) n. 1371/84 della Commissione, del 16 maggio 1984, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68.

Regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione, del 3 giugno 1988, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68.

Regolamento (CEE) n. 1033/89 della Commissione, del 20 aprile 1989, che modifica il regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68.

Regolamento (CEE) n. 2061/91 della Commissione, del 12 luglio 1991, recante modifica del regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione del 3 giugno 1988 che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68.

ALLEGATO VIII

Tabella n. 6 — Evoluzione dei prezzi

Campagna	ECU/100 kg (tasso verde)							
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Prezzo indicativo del latte (3,7 % M.G.)	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	26,81	26,81
Prezzo d'intervento								
Burro	319,70	313,2	313,2	313,2	313,2	300,80	292,78	292,78
Latte scremato in polvere	165,88	174,04	174,04	174,04	174,04	174,04	172,43	172,43
Formaggio Grana Padano 30-60 giorni	381,75	388,93	388,93	388,93	388,93	388,93	379,67	379,67
Formaggio Grana Padano 6 mesi	472,75	480,33	480,33	480,33	480,33	480,33	470,43	470,43
Parmigiano Reggiano 6 mesi	521,61	529,19	529,19	529,19	529,19	529,19	519,21	519,21
Prezzo d'entrata								
Burro (M.G. = 82 %)	358,09	351,0	351,0	351,0	351,0	343,5	328,43	328,43
Latte scremato in polvere (M.G. < 1,5 %)	186,42	195,57	195,57	195,57	195,57	198,93	193,76	193,76
Prelievo								
Formula A	20,57	20,88	20,88	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Formula B	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Vendite dirette	20,57	20,88	20,88	20,88	20,88	20,88	20,11	20,11

ALLEGATO IX

Tabella n. 7 — Autoconsumo nella fattoria

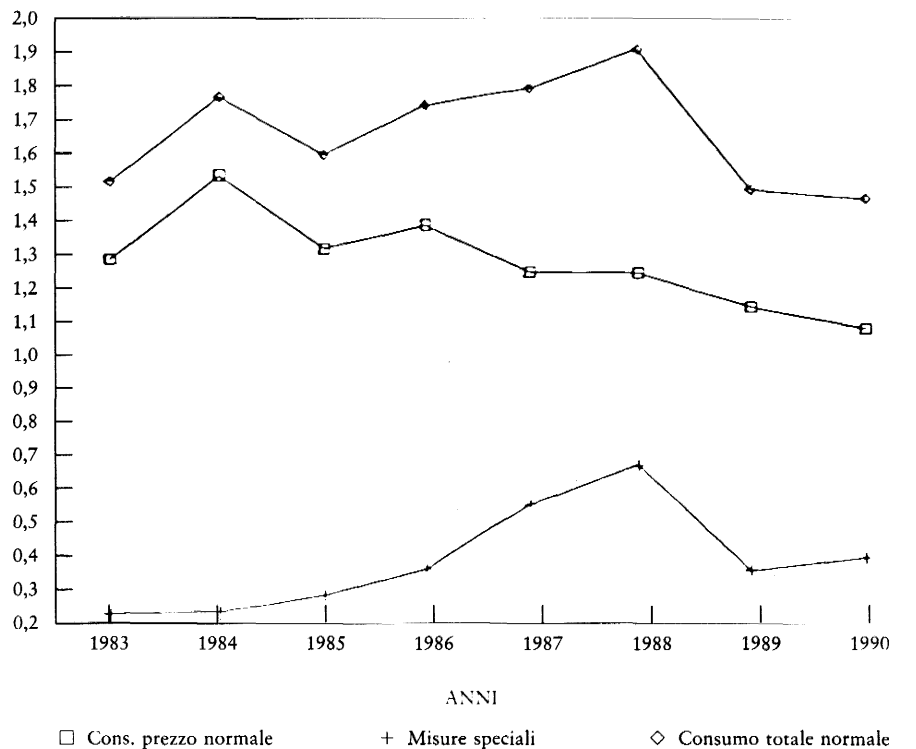
EUR 11	1985	1990
Produzione totale	114,810	107,410
Consegne	104,794	97,211
Rapporto consegne / produzione totale	91,3 %	90,6 %
Vendite dirette*	3,962	3,000
Rapporto vendite dirette / produzione totale	3,5 %	2,8 %
Autoconsumo/ produzione totale	5,2 %	6,6 %
Autoconsumo tra cui alimentazione animale	5,970 5,425	7,089 6,430

* In assenza di dichiarazione, la quota, anche chiamata quantitativo di riferimento individuale, è servita da base per i calcoli.

N.B. Gli acquirenti ed i produttori che effettuano vendite dirette sono tenuti (cfr. il regolamento (CEE) n. 1546/88 -articoli 15 e 16) a comunicare agli organismi competenti degli Stati membri, al termine di ciascuna campagna lattiera, delle dichiarazioni dalle quali risultino i quantitativi di latte o equivalente latte consegnati o venduti.

ALLEGATO X

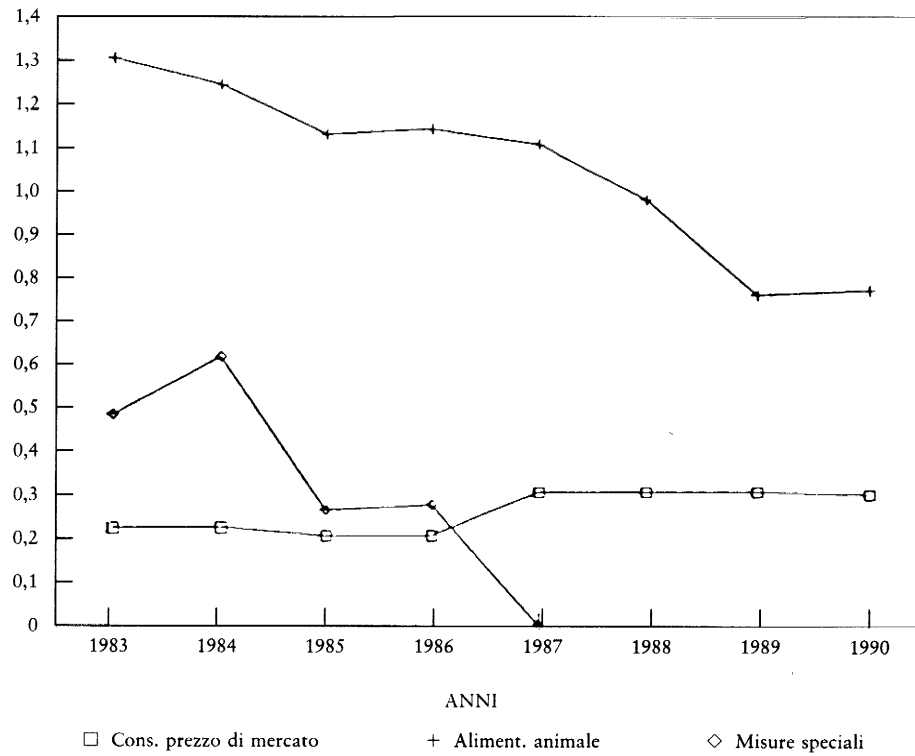
Grafico n. 3 — Consumo di burro nella Comunità (in milioni di tonnellate)



Fonte: Commissione

ALLEGATO XI

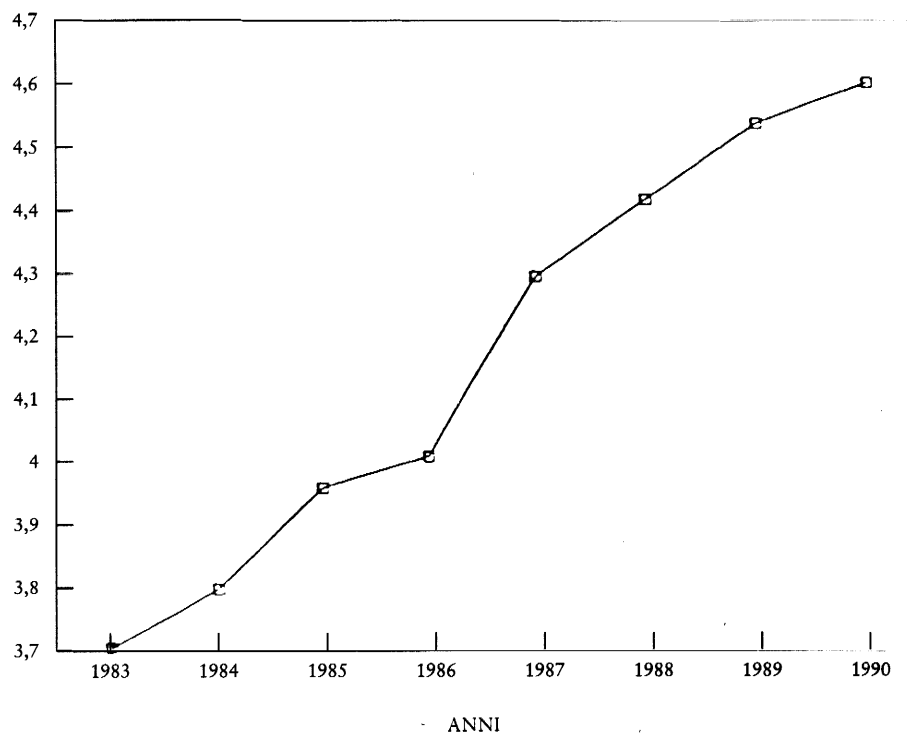
Grafico n. 4 — Consumo di latte scremato in polvere nella Comunità (in milioni di tonnellate)



Fonte: Commissione

ALLEGATO XII

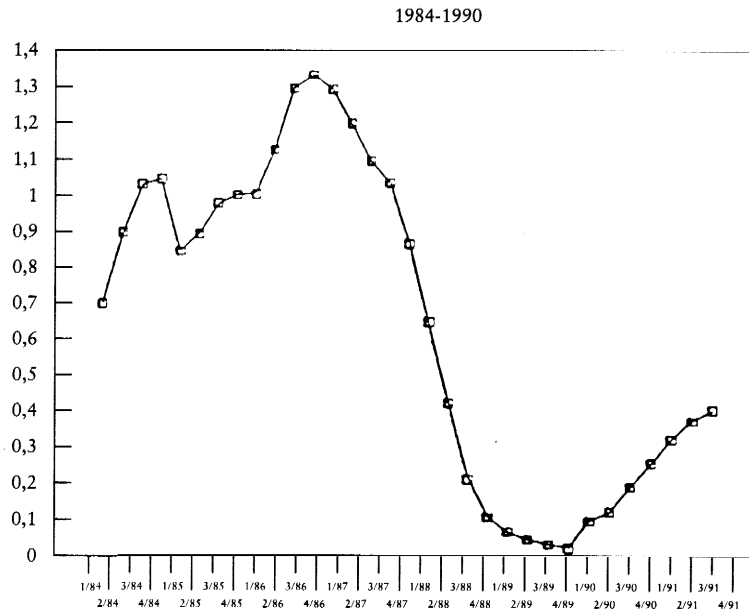
Grafico n. 5 — Consumo di formaggio nella Comunità (in milioni di tonnellate)



Fonte: Eurostat

ALLEGATO XIII

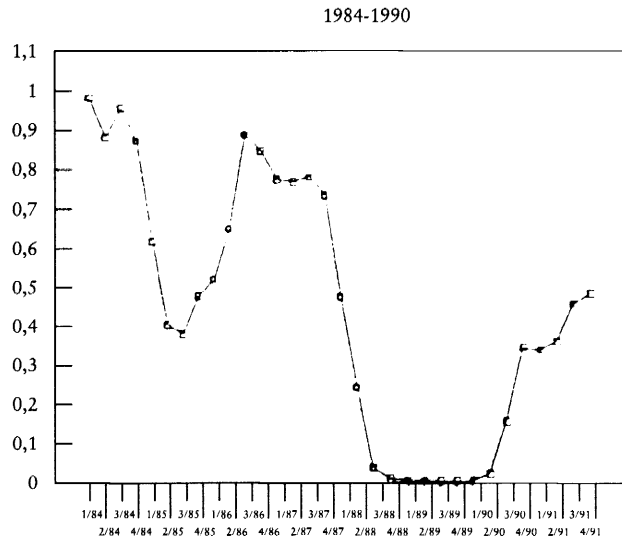
Grafico n. 6 — Scorte pubbliche di burro nella Comunità (in milioni di tonnellate)



Fonte: Commissione

ALLEGATO XIV

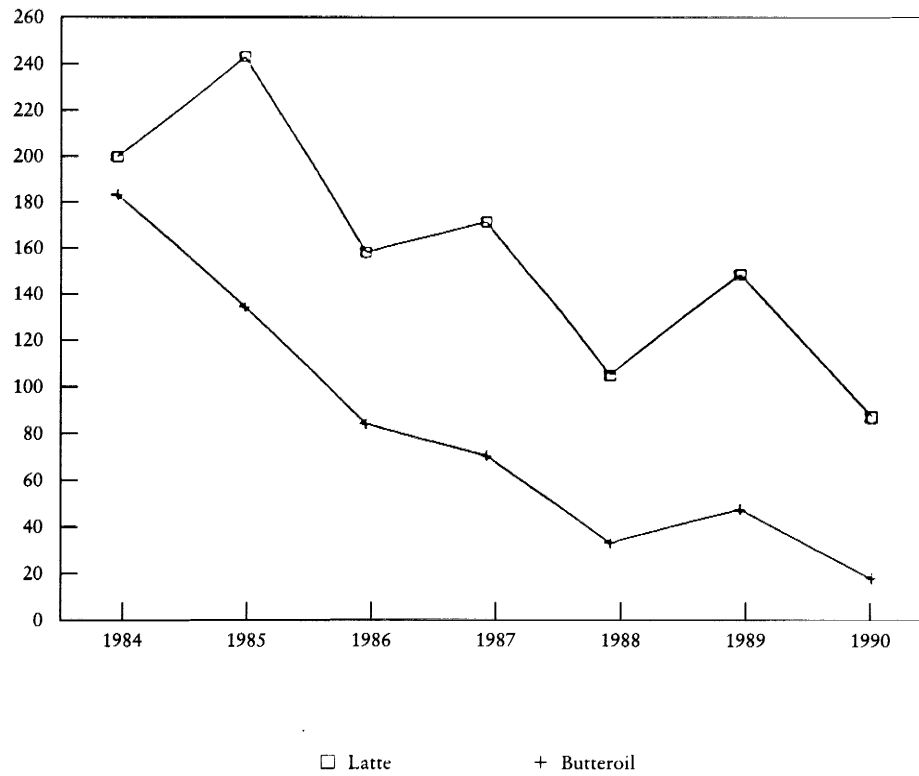
Grafico n. 7 — Scorte di latte scremato nella Comunità (in milioni di tonnellate)



Fonte: Commissione

ALLEGATO XV

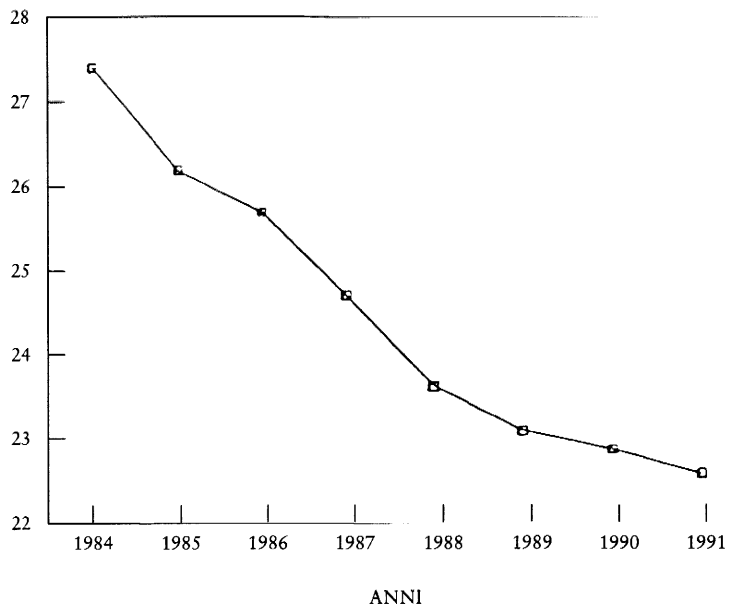
Grafico n. 8 — Aiuto alimentare (in Mio ECU)



Fonte: Conti di gestione 1984-1990

ALLEGATO XVI

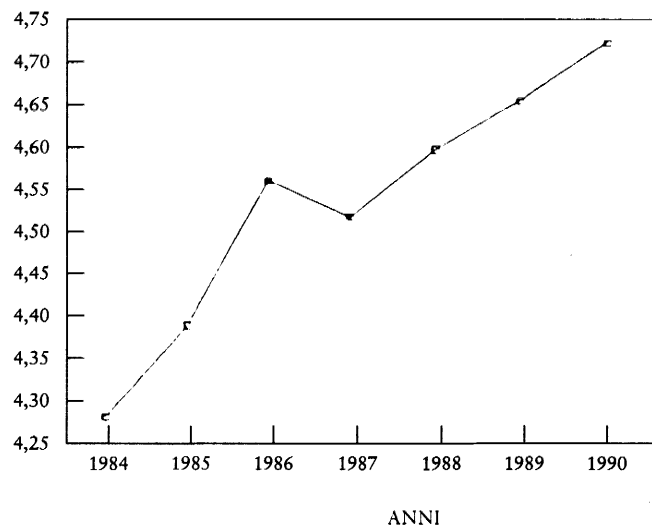
Grafico n. 9 — Evoluzione del patrimonio di vacche da latte (in milioni)



Fonte: Eurostat-Cronos

ALLEGATO XVII

Grafico n. 10 — Evoluzione del rendimento delle vacche da latte (in tonnellate per vacca)



Fonte: Eurostat-Cronos

ALLEGATO XVIII

Tabella n. 8 — Produzione lattiera in percentuale della produzione agricola

Paese	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgio	16,00	16,60	17,20	17,20	17,00	16,70	15,10	13,90
Danimarca	22,30	22,80	24,10	23,60	24,50	23,80	24,40	23,30
Germania	25,40	25,70	27,10	26,00	26,60	26,70	25,30	24,30
Grecia	8,50	9,20	9,30	9,30	9,40	9,40	9,70	8,50
Spagna	0,00	9,50	9,50	7,70	7,90	7,90	9,10	7,20
Francia	17,20	17,20	17,60	17,20	16,70	15,50	15,70	15,30
Irlanda	32,40	35,40	35,40	34,60	33,50	35,40	32,40	31,70
Italia	11,80	11,90	11,60	11,60	11,80	11,50	11,80	10,90
Lussemburgo	45,20	46,30	46,50	48,80	48,10	46,70	48,70	47,30
Paesi Bassi	26,50	26,40	26,70	26,10	26,20	24,10	21,70	21,10
Portogallo					12,80	12,10	12,00	11,80
Regno Unito	19,80	21,50	22,00	21,00	21,20	21,80	21,30	21,20
CEE	18,80	19,20	19,50	17,80	17,60	18,50	18,10	15,80

Fonte: La situazione dell'agricoltura nella Comunità, Commissione.

ALLEGATO XIX

Tabella n. 9 — Tenore in materie grasse del latte di vacca

Tenore in materie grasse espresso in % del peso

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belgio	3.570	3.580	3.630	3.700	3.730	3.740	3.820	3.880
Danimarca	4.280	4.240	4.320	4.350	4.390	4.310	4.340	4.430
Germania	3.870	3.890	3.910	3.980	4.010	3.970	4.040	4.100
Grecia	3.550	3.557	3.613	3.577	3.562	3.507	3.500	3.540
Francia	3.840	3.840	3.860	3.890	3.890	3.870	3.900	3.950
Irlanda	3.520	3.500	3.550	3.540	3.510	3.530	3.540	3.530
Italia	3.550	3.550	3.560	3.560	3.550	3.550	3.570	3.590
Lussemburgo	3.840	3.830	3.860	3.890	3.970	3.980	4.040	4.090
Paesi Bassi	4.120	4.130	4.170	4.270	4.310	4.290	4.320	4.380
Regno Unito	3.890	3.890	3.940	3.930	3.940	3.920	3.940	4.000
CEE 10	3.86	3.87	3.89	3.93	3.94	3.92	3.96	4.01

Fonte: CRONOS Stat. mensile della raccolta di latte di vacca.

ALLEGATO XX

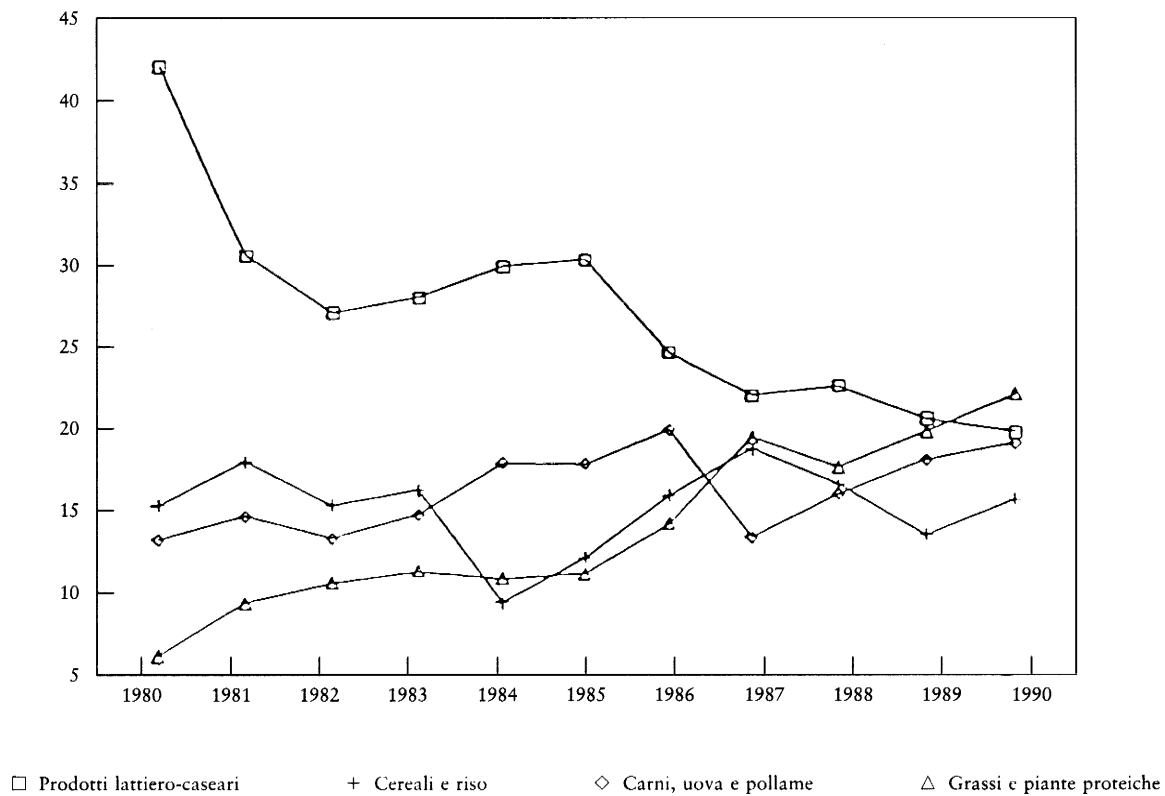
Tabella n. 10 — Situazione dei ritardi nei pagamenti al 15 ottobre 1991

	1989/90			1990/91		
	Importo dovuto	Saldo dovuto al 15 ottobre 1990		Importo dovuto	Saldo dovuto al 15 ottobre 1991	
	Mio ECU	Mio ECU	%	Mio ECU	Mio ECU	%
Belgio	12,00	7,86	65,51	12,68	12,44	98,11
Danimarca	11,44	-0,02	-0,21	11,90	0,14	1,13
Germania	109,59	29,46	26,88	30,48	16,23	53,24
Grecia	2,56	2,56	100,00	7,06	7,06	100,00
Spagna						
Francia	39,86	8,49	21,30	5,83	5,83	100,00
Irlanda				1,85	1,85	100,00
Italia	77,96	74,62	95,72			
Lussemburgo	1,59	0,23	14,47	3,46	3,27	94,51
Paesi Bassi	28,88	-2,15	-7,44	35,44	4,89	13,80
Regno Unito				13,42	0,31	2,29
CEE	283,88	121,05	42,64	122,10	52,00	42,59

Fonte: Commissione — Dichiarazioni degli Stati membri del 10 novembre 1991.

ALLEGATO XXI

Grafico n. 11 — Le OCM — Pagamenti (in % dei pagamenti FEAOG-garanzia)



Fonte: Conti di gestione

ALLEGATO XXII

Indebolimento del prelievo

Campagna 1991/92

Prezzo indicativo del latte: 0,2681 ECU/kg

Prelievo (formula A o B): $115 \% \times 0,2681 = 0,308315$ ECU/kg

Nel caso in cui venga applicata la formula B, la latteria paga all'organismo competente del proprio Stato membro il prelievo supplementare dovuto per il superamento della quota assegnata alla latteria. Essa, quindi, recupera la somma pagata presso i produttori che superano la loro quota individuale.

Supponiamo che la latteria acquisti latte da 20 produttori lattiero-caseari, di cui 10 superino la quota individuale per complessivi 200 000 kg. Gli altri 10 produttori non hanno utilizzato appieno le loro quote individuali. Insieme questi altri 10 produttori avrebbero potuto consegnare ancora 100 000 kg. In questo caso la latteria supera di 100 000 kg la sua quota, poiché può compensare i superamenti delle quote individuali con le utilizzazioni insufficienti delle quote individuali. Essa deve pertanto versare il seguente prelievo: $100\ 000 \times 0,308315 = 30\ 831,5$ ECU. Essa recupera dai 10 produttori che superano la loro quota:

$30\ 831,5 : 200\ 000 = 0,1541575$ ECU/kg.

Indebolimento del tasso di prelievo: $0,1541575 : 0,308315 = 50 \%$

In questo caso il produttore paga soltanto il 50 % del tasso pagato dalla latteria.

ALLEGATO XXIII

I trasferimenti di quote tra consegne e vendite dirette — L'applicazione della procedura di cui all'articolo 6 bis del regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 ⁽¹⁾

Il modo in cui la procedura di cui all'articolo 6 bis, descritta al paragrafo 4.22, viene applicata in due Stati membri ha dato adito ad alcune critiche:

- a) In Francia, le autorità competenti hanno ottenuto dalla Commissione, a titolo della procedura di cui al paragrafo 4.22, lettera a), un volume totale di trasferimenti definitivi di quote dalle vendite dirette alle consegne pari a 409 000 t. Lo Stato membro in causa non si è basato sui fascicoli delle singole domande pervenute all'ONILAIT ⁽²⁾ bensì sul divario esistente tra i dati relativi ai quantitativi di riferimento nazionali e quelli delle vendite dirette realizzate. In effetti, i criteri di distinzione tra i trasferimenti definitivi ed i trasferimenti provvisori (vale a dire quelli connessi a bisogni congiunturali, ai quali si riferisce la procedura di cui all'articolo 6 bis) mancano come minimo di chiarezza. In realtà, come il servizio di verifica della Commissione ha rilevato fin dal 1987, una parte non trascurabile dei trasferimenti considerati provvisori è in realtà costituita da trasferimenti definitivi non ammessi in quanto tali. Occorre sottolineare, in modo più particolare, due aspetti:
- i) In primo luogo, il fenomeno dei trasferimenti netti, secondo la procedura dell'articolo 6 bis, a vantaggio delle consegne è rilevante per la campagna 1988/1989. I trasferimenti netti ammontavano a poco meno del 30 % del superamento — così ridotto in egual misura — del quantitativo globale garantito per le consegne; un siffatto trasferimento è reso possibile, a questo livello, solo dai margini di manovra lasciati da una quota « vendite dirette » il cui grado effettivo di utilizzazione è conosciuto solo parzialmente e, del resto, non controllato dalle autorità nazionali.
- ii) L'esame dei fascicoli individuali conferma questa valutazione. Ciò che conta per l'organismo d'intervento (ONILAIT) è che esistano, da un lato, una doppia quota e, dall'altro, un bisogno nella latteria alla quale il produttore misto interessato consegna il latte. È l'entità del superamento della quota « consegne » di quest'ultimo a determinare l'entità del trasferimento alla fine concesso dopo la chiusura della campagna. L'unico limite imposto alla quota originaria è un massimale teorico (pari al 97 %), poiché l'ONILAIT non si preoccupa del grado effettivo di utilizzazione della quota « vendite dirette ». Pertanto, tale situazione si discosta notevolmente dai criteri enunciati all'articolo 6 bis.
- b) Nel Regno Unito esiste uno squilibrio strutturale nella ripartizione delle quote tra consegne e vendite dirette. Lo Stato membro non ha presentato alcuna richiesta di trasferimento definitivo delle quote dalle seconde verso le prime, anche se il meccanismo di adattamento, da parte della Commissione, dei quantitativi di riferimento, descritto al paragrafo 4.22, sarebbe stato giustificato (almeno da quando le vendite di formaggio di fattoria nel paese sono state assimilate alle consegne). Lo Stato membro si avvale dell'articolo 6 bis per procedere, dopo la chiusura di ciascuna campagna, ad un trasferimento di quote tra le consegne e le vendite dirette, detto in inglese « interchange ». Tale meccanismo si allontana dallo spirito, se non addirittura dalla lettera, della disposizione comunitaria in quanto, come in Francia, porta alla creazione di riserve per le consegne e si basa, peraltro, su domande individuali che non indicano i quantitativi da trasferire.

⁽¹⁾ GUL 90 del 1° 4.1984, pag. 13.

⁽²⁾ Office national interprofessionnel du lait, organismo pubblico d'intervento nel settore.

ALLEGATO XXIV

Gli aiuti specifici: l'indennità per l'abbandono definitivo e l'indennità per la sospensione temporanea della produzione lattiera

1. Dal 1987, e soprattutto dal 1988, alle spese relative all'organizzazione dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari si è aggiunto il costo di due misure specifiche, vale a dire l'indennità per l'abbandono definitivo e l'indennità per la sospensione temporanea della produzione lattiera. Il peso medio di queste indennità rispetto al totale lordo delle spese (poco più del 10 % degli ultimi tre esercizi) deve essere posto in relazione con l'obiettivo della riduzione della produzione che esse perseguono.

A. Il programma comunitario di aiuto all'abbandono istituito nel 1986

2. L'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera, istituita dal regolamento (CEE) n. 1336/86 del Consiglio, del 6 maggio 1986, è concessa ai produttori volontari — che effettuano consegne oppure vendite dirette — per conseguire l'obiettivo della riduzione del 3 % delle quote nazionali. Tale riduzione doveva essere effettuata globalmente in due tappe: il 2 % al 1° aprile 1987 e l'1 % al 1° aprile 1988. In virtù del regolamento in causa, a ciascuno Stato membro è stata assegnata una dotazione finanziaria a carico degli stanziamenti del FEAOG, per coprire le spese calcolate in base ad una indennità massima pari a 4 ECU; nel 1987 il massimale è stato aumentato a 6 ECU ⁽¹⁾ per 100 kg l'anno, per sette anni. Tale indennità può essere completata dagli Stati membri, che possono modularla secondo taluni criteri obiettivi. La *tabella* dell'allegato I illustra la dotazione teorica e l'importo effettivo delle spese dal 1987 al 1991.

3. La peculiarità del sistema così definito consiste nel fatto che esso presenta un triplice aspetto:

- a) contempla una riduzione lineare, in due tappe, dei quantitativi globali garantiti di ciascuno Stato membro, previsti dal regolamento di base;
- b) assume la forma a priori di un aiuto concesso ai produttori individuali che, all'interno di un determinato Stato membro, accettano di abbandonare totalmente la produzione lattiera; a questo riguardo, è prevista la concessione agli Stati membri di una dotazione finanziaria calcolata in base al volume da ridurre ed al tasso massimo stabilito dalla normativa;
- c) tuttavia, se per diverse ragioni l'importo così stabilito non viene utilizzato interamente per il pagamento dell'indennità comunitaria, lo Stato membro può utilizzare la somma disponibile sotto altre forme per finanziare programmi nazionali di abbandono e/o di ristrutturazione.

4. Il regolamento di base dell'indennità e le relative modalità di applicazione (regolamento (CEE) n. 2321/86 della Commissione del 24 luglio 1986) sono stati modificati rispettivamente da regolamenti del 16 marzo 1987 ⁽¹⁾ e del 30 novembre 1987 ⁽²⁾. In effetti, il dispositivo dell'indennità per l'abbandono del 1986, quale era stato originariamente ideato, è risultato impraticabile. Diverse modifiche di rilievo apportate alla normativa hanno deformato il testo iniziale, vanificando in parte la definizione a livello comunitario di un'indennità ai produttori che abbandonano la produzione. Tali modifiche, abbinate all'aumento del tasso massimo dell'indennità, hanno reso considerevolmente più elastiche le condizioni di utilizzazione della dotazione finanziaria da parte degli Stati membri:

- a) questi sono autorizzati ad impiegare la dotazione sotto diverse forme al fine di conseguire l'obiettivo della riduzione globale, qualora il versamento dell'indennità quale è definita nel regolamento di base non consenta di raggiungere tale obiettivo;
- b) inoltre, il regolamento modificato recante modalità di applicazione autorizza il versamento dell'indennità in una o in due volte per tutti o per taluni produttori interessati; quest'ultimo emendamento, inserito in una norma di rango inferiore, modifica in misura considerevole il dispositivo comunitario quale era stato originariamente concepito nella norma di grado superiore. Ad esempio, gli Stati membri che inizialmente non potevano scegliere i mezzi per conseguire l'obiettivo della riduzione del 2 % + 1 % delle proprie quote, nel 1987 in pratica hanno ottenuto di poter agire a propria discrezione, o attraverso l'instaurazione di programmi di abbandono alquanto differenti, nello spirito, dal dispositivo comunitario, o attraverso l'applicazione di un metodo di riduzione lineare delle quote di tutti i produttori individuali.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 776/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 (GU L 78 del 20.3.1987, pag. 8) recante modifica del regolamento (CEE) n. 1336/86 (GU L 119 dell'8.5.1986, pag. 21).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 3602/87 della Commissione del 30 novembre 1987 (GU L 339 del 1°12.1987, pag. 59) recante modifica del regolamento (CEE) n. 2321/86 (GU L 202 del 25.7.1986, pag. 13).

5. Pertanto, le configurazioni a livello nazionale sono ben diverse le une dalle altre, anche se in ciascuno Stato membro le quote nazionali sono state correttamente ridotte. Del programma relativo all'indennità per l'abbandono è rimasta solo l'assegnazione di una dotazione finanziaria agli Stati membri per consentire loro di effettuare una riduzione definitiva del 3 % delle proprie quote nei modi più svariati. Pertanto non è facile valutare l'efficacia di un siffatto sistema a livello comunitario.

B. L'applicazione negli Stati membri del programma di aiuto all'abbandono della produzione lattiera, instaurato nel 1986

6. In Belgio e in Danimarca il programma comunitario di abbandono definitivo della produzione lattiera ha conseguito l'obiettivo prefissato sebbene la maggior parte dei beneficiari dell'indennità fosse costituita da produttori anziani che in parte ne hanno approfittato per anticipare la pensione.

7. In Francia, il programma finanziato dalla Comunità, posto in essere nel 1986 per conseguire l'obiettivo della riduzione del 3 %, consisteva in un'indennità decrescente destinata a favorire l'abbandono da parte dei piccoli produttori e fissava un tasso massimo, pari a 3 ECU, decisamente inferiore al massimale regolamentare aumentato nel 1987; parallelamente veniva posto in essere un programma nazionale di abbandono, destinato allo stesso tipo di popolazione ma consistente nel versamento di un'indennità unica con un tasso evidentemente molto più elevato dell'indennità annua comunitaria (le due indennità non erano cumulabili). I risultati ottenuti per la campagna 1986/87 non hanno consentito di raggiungere le 512 680 t di quote «consegne» da abbandonare, e questo per due motivi: la concorrenza esercitata dall'indennità nazionale unica e la speranza degli agricoltori in un aumento da 4 a 6 ECU del tasso massimo dell'indennità comunitaria nel 1987, nel momento in cui il dispositivo dell'indennità entrava effettivamente in vigore per la prima tranche. Le autorità francesi hanno tenuto conto di questi fattori per il secondo programma, quello che si prefiggeva l'obiettivo della riduzione dell'1 % al 1° aprile 1988, ma non hanno riesaminato l'economia generale del programma del 1986/87. Infatti, richiamandosi alle modifiche apportate alla suddetta normativa comunitaria, le autorità francesi hanno indotto la Commissione ad accettare che i quantitativi mancanti per raggiungere le 512 000 t del primo programma di abbandono, vale a dire 72 000 t, fossero prelevati a posteriori dal programma nazionale «concorrente». In definitiva, tale sistema ha consentito allo Stato membro di utilizzare la totalità della dotazione finanziaria di cui disponeva ma secondo modalità ben diverse da quelle previste inizialmente e ciò al prezzo di un'organizzazione amministrativa di rara complessità. La verifica a posteriori, da parte della Commissione e della Corte, sulle spese dichiarate (che interessano un periodo complessivo di otto anni) risulta tanto più difficile in quanto le tabelle tipo elaborate dalla Commissione per renderne conto sono anch'esse oscure e inadeguate.

8. In Germania si è verificato un analogo fenomeno di coesistenza del programma comunitario di abbandono iniziato nel 1986 con programmi nazionali di aiuto per la cessazione e la ristrutturazione della produzione. In effetti, dal 1989 sono stati organizzati cinque programmi di riacquisto. Tutti, ad eccezione del terzo, sono costituiti da misure nazionali. La quinta misura è cofinanziata dalla Comunità nell'ambito di un dispositivo particolare che ha suscitato alcune critiche da parte della Corte. La prima misura è stata organizzata fin dal 1984, appena è risultato chiaro che il quantitativo garantito nazionale era stato largamente superato dalle assegnazioni di quote individuali: è stato così riacquistato un quantitativo di 1 001 835 t. La seconda misura è stata organizzata nel 1985 ed ha consentito di riacquistare 129 110 t. La terza misura in ordine cronologico, corrispondente al programma comunitario, non ha minimamente conseguito l'obiettivo delle 471 000 t assegnato alla Germania. Infatti sono state riacquistate solo 88 904 t. La quarta misura ha consentito di assorbire 222 358 t. La quinta misura, cofinanziata con fondi del FEAOG-garanzia, ha raggiunto poco meno di 400 000 t. Di conseguenza, l'indennità comunitaria ha risentito dell'esistenza contemporanea di aiuti nazionali che sono risultati più vantaggiosi. La dotazione finanziaria assegnata alla Germania per l'obiettivo della riduzione del 3 % in definitiva è stata bene utilizzata ma sotto forme diverse dall'indennità comunitaria, come è avvenuto in Francia. Infine, l'ultimo programma ha creato disparità di trattamento tra i produttori che hanno abbandonato la produzione in quanto il tasso dell'indennità è stato fissato a 1,6 DM per kg contro quello pari a 0,7 DM dei programmi precedenti.

9. Nel Regno Unito è stato possibile conseguire l'obiettivo globale della riduzione solo grazie alle possibilità offerte nel 1987 dalla normativa modificata, vale a dire attraverso una riduzione lineare obbligatoria della quota individuale di ciascun produttore (in due tappe). In effetti, per quanto riguarda l'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera, inizialmente erano stati istituiti un regime finanziato dalla Comunità ed uno finanziato a livello nazionale; entrambi si sono risolti in un insuccesso. Solo un esiguo numero di produttori — 269 — ha chiesto ed ottenuto l'indennità comunitaria. Il motivo di tale insuccesso è in parte dovuto alla struttura delle aziende ma, probabilmente, esso è soprattutto da imputare alla mobilità delle quote, resa possibile dal mercato delle quote esistente nel Regno Unito.

10. Nei Paesi Bassi, è stato possibile riacquistare solo poco più di un quinto dei quantitativi previsti dal programma, dal momento che l'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera era decisamente troppo bassa rispetto al prezzo che il produttore poteva riscuotere vendendo il proprio quantitativo di riferimento individuale ad un altro produttore.

11. In Irlanda e in Lussemburgo, il programma dell'aiuto all'abbandono definitivo della produzione di latte ha potuto essere totalmente realizzato solo ricorrendo anche alla riduzione lineare dei quantitativi di riferimento individuali. Nei due Stati membri in questione, a beneficiare dell'aiuto sono stati innanzitutto dei produttori anziani, già pensionati o in pensione anticipata. L'indennità costituisce per essi un complemento alla pensione. Un numero rilevante di piccoli produttori, specie in Irlanda, ha convertito la propria attività nell'allevamento di vitelli, mantenendo però alcune vacche da latte e cumulando allo stesso tempo l'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera ed il premio per le vacche nutrici.

12. In Spagna, il programma dell'aiuto all'abbandono definitivo della produzione di latte che interessava 162 000 tonnellate ha avuto esito positivo per 155 921 tonnellate. Fino alla fine dell'esercizio 1990, questo programma ha comportato spese per un importo di 38 Mio ECU a carico del bilancio comunitario e nei prossimi anni darà ancora luogo a spese per un importo pressoché identico. Nonostante questo successo apparente pagato a carissimo prezzo, il programma rischia di essere poco efficace rispetto all'obiettivo della riduzione della produzione lattiera, poiché, non essendo applicato il regime delle quote, è quasi impossibile controllare che siano rispettate le condizioni previste dal contratto di abbandono della produzione di latte e applicare le sanzioni in caso di frode. Le relazioni di controllo esaminate, nonché i controlli in loco, hanno infatti dimostrato come sia facile aggirare l'obbligo di cessare la produzione di latte, dato che non viene punito il mancato rispetto dei quantitativi di riferimento individuali: è sufficiente dichiarare che il latte viene utilizzato per l'alimentazione animale o trasferire la mandria a nome di un altro membro della famiglia il quale, anche senza quota, può continuare a consegnare il latte ad un acquirente.

13. In Italia, la dotazione finanziaria prevista per questo Stato membro non è stata utilizzata. Infatti, se il quantitativo nazionale garantito è stato effettivamente ridotto in due fasi mediante applicazione diretta dei nuovi massimali indicati nel regolamento di base, non è stato possibile attuare alcun programma comunitario di abbandono. La ragione è semplice: in questo Stato, all'epoca, il regime delle quote individuali non esisteva e pertanto non aveva senso concedere un'indennità riservata ai possessori di una siffatta quota che avessero abbandonato la produzione.

14. In Grecia, il programma non è stato applicato. In base al regolamento (CEE) n. 1931/88 del Consiglio del 29 giugno 1988, che deroga al regolamento (CEE) n. 1336/86, «la Repubblica ellenica destina le risorse disponibili al finanziamento di programmi di miglioramento della qualità del latte a vantaggio dei produttori interessati» ⁽¹⁾.

C. Il programma di aiuti alla sospensione temporanea delle quote

15. Il regolamento (CEE) n. 775/87 del Consiglio, del 16 marzo 1987, disciplina la sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento «consegne», in modo tale che l'importo delle quote effettivamente disponibile, calcolato in base alla campagna 1986/1987, sia ridotto del 4 % nel 1987/1988, poi del 5,5 % nel 1988/1989 e del 4,5 % per le campagne successive (in seguito alle modifiche apportate al «Pacchetto Nallet» del dicembre 1989). L'applicazione di questa misura si traduce, in linea di massima, nel versamento, fino al 1992, di un'indennità annuale decrescente, finanziata dal bilancio comunitario e suscettibile di essere completata dagli Stati membri. L'indennità suddetta viene versata, direttamente (formula A) o indirettamente (formula B), ai produttori detentori di una quota. Per quanto riguarda le modalità di applicazione sono previste deroghe per l'Italia, la Spagna e la Grecia. La Grecia è stata autorizzata dal regolamento (CEE) n. 1931/88 del Consiglio a destinare la dotazione finanziaria inizialmente riservata alle indennità di sospensione, al «finanziamento di programmi di miglioramento della qualità del latte a vantaggio dei produttori interessati».

16. Nella sua proposta di riforma della politica agricola comune riguardante il settore del latte, la Commissione ha raccomandato di trasformare la sospensione temporanea del 4,5 % del quantitativo globale garantito in una riduzione definitiva delle quote senza indennizzazione supplementare. In realtà, nelle sue proposte di riforma, la Commissione calcola che l'indennità concessa ai produttori di latte per cinque anni per i quantitativi di riferimento individuali sospesi (in totale, 45,5 ECU per 100 kg) rappresenti un equo indennizzo ⁽²⁾. La decisione adottata dal Consiglio entrerà in vigore a partire dalla campagna 1993/1994.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 1931/88 del Consiglio del 29 giugno 1988 che modifica il regolamento (CEE) n. 775/87 relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'articolo 5 quater, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 170 del 2.7.1988, pag. 4).

⁽²⁾ Riforma della politica agricola comune

— Testi giuridici

— settore del latte

— COM(91) 409 def. del 31 ottobre 1991 (cfr. il paragrafo A, punto 1, lettera b), pag. 1).

ALLEGATO XXV

I programmi nazionali per il riacquisto di quote e la ristrutturazione della produzione lattiera

In Francia, il programma comunitario avviato nel 1986 è in concorrenza con un programma nazionale di riacquisto le cui condizioni sono più favorevoli per i produttori di quelle del programma comunitario. Per ciascuna delle campagne 1987/1988 e 1988/1989, un programma nazionale di riacquisto, finanziato in parte dal bilancio comunitario, è destinato solo ai produttori che riforniscono le latterie.

In Germania, cinque programmi nazionali di riacquisto sono stati decisi per le campagne 1984/1985, 1985/1986, 1986/1987, 1989/1990 e 1990/1991. Lo scopo di tutti questi programmi era di ridurre il superamento del quantitativo nazionale garantito avvenuto al momento dell'instaurazione del regime in seguito ai numerosi reclami dei produttori.

In Belgio, un solo programma nazionale di ristrutturazione è stato disposto nel 1985.

In applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) del regolamento (CEE) n. 857/84, l'Irlanda ha posto in essere, a partire dalla campagna 1987/1988, un programma nazionale di ristrutturazione. Questo programma prevede il riacquisto da parte di un acquirente di un quantitativo di riferimento individuale presso un produttore che, dietro retribuzione mediante un'indennità unica, s'impegna ad abbandonare la produzione di latte. I quantitativi di riferimento individuali così riacquistati possono essere rivenduti allo stesso prezzo dall'acquirente ad uno o più dei suoi produttori prioritari.

Sempre in conformità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) del regolamento (CEE) n. 857/84, la Danimarca ha istituito un programma nazionale di ristrutturazione a partire dalla campagna 1990/1991. Il Maelkeudvalg, acquirente unico in Danimarca, riacquista i quantitativi di riferimento individuali offerti e li rivende allo stesso prezzo a produttori prioritari.

Nei Paesi Bassi, un programma nazionale di riacquisto esisteva per tutte le campagne, esclusi gli anni coperti dal programma comunitario del 1986. In generale, i risultati non sono molto incoraggianti. I prezzi offerti al produttore che vuole vendere la propria quota sul mercato sono molto più elevati dell'indennità per l'abbandono proposta dai programmi di riacquisto (cfr. il paragrafo 4.34). Visti i risultati mediocri ottenuti in passato, si prevede di abbandonare in futuro i programmi.

In Lussemburgo, le autorità hanno parimenti lanciato, per tutte le campagne lattiere, persino parallelamente al programma comunitario del 1986, un programma nazionale di ristrutturazione della produzione lattiera.

In Italia, due programmi nazionali relativi alla macellazione di vacche da latte, finanziati interamente da fondi nazionali, sono stati attuati nel 1986 e nel 1987 per supplire alla messa in atto del programma comunitario di abbandono (cfr. l'allegato XXIV, punto 2), impossibile da attuare dato che ai produttori di latte italiani non erano stati ancora assegnati i quantitativi di riferimento individuali. Il secondo programma è stato eseguito in deroga agli articoli 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 775/87 che prevedeva la sospensione del 4 % dei quantitativi globali garantiti per la campagna 1987/1988 e del 5,5 % per le quattro campagne successive. I due programmi nazionali per la macellazione di vacche da latte hanno consentito di eliminare una produzione lattiera che le autorità italiane stimano pari a oltre il 6 % del proprio quantitativo globale garantito.

Nel Regno Unito, l'unico programma nazionale di riacquisto si è risolto in un clamoroso insuccesso perché i prezzi offerti sul mercato superavano notevolmente il prezzo di riacquisto del programma comunitario.

In Spagna e in Grecia non è stato posto in atto alcun programma di riacquisto o di ristrutturazione.

ALLEGATO XXVI

L'applicazione negli Stati membri dell'articolo 4 bis del regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio

Nel Regno Unito (paese di formula B), il funzionamento del regime, attraverso i Milk Marketing Boards regionali, porta a minimizzare il prelievo che dagli acquirenti si ripercuote sui produttori; ciò avviene sotto forma di una redistribuzione delle quote disponibili operata in genere in maniera uniforme, fatta salva la presa in considerazione della situazione di una certa categoria di produttori prioritari.

In Francia, (paese di formula B), la ONILAIT ⁽¹⁾ organizza, alla fine della campagna, ed in caso di consegne, un vasto scambio di quote tra latterie dopo che una prima compensazione ha avuto luogo nell'ambito di ciascuna latteria; la redistribuzione così operata mira, su entrambi i piani, ad assegnare le quote disponibili a produttori secondo criteri di priorità stabiliti ogni anno con decreto ministeriale.

In Irlanda (paese di formula B), il DOA ⁽²⁾ ha instaurato un sistema di compensazione in più fasi, denominato «fleximilk», che privilegia in particolare i piccoli produttori. In una prima fase, ciascun acquirente compensa tra i propri produttori il saldo disponibile della propria quota. Successivamente, il DOA procede ad una compensazione tra acquirenti. Infine, l'acquirente eccedentario può redistribuire ai propri produttori la compensazione assegnatagli dal DOA.

Il Belgio (Paese di formula A), sin dalla prima campagna, ha applicato la compensazione di cui all'articolo 4 bis, definita perequazione, senza fissare criteri di assegnazione dei quantitativi disponibili.

In Lussemburgo (paese di formula B), il SER ⁽³⁾ gestisce la compensazione dell'articolo 4 bis tra i 4 acquirenti senza fissare priorità di assegnazione delle quote disponibili.

In Germania (paese di formula A), le autorità nazionali non applicano il meccanismo dell'articolo 4 bis. Non appena i produttori superano la propria quota individuale, devono versare il prelievo supplementare, mentre lo Stato membro restituisce alla Commissione solo l'importo corrispondente al superamento del quantitativo nazionale garantito. Occorre tuttavia temperare ciò che appare come un'applicazione assai rigida e quindi fedele allo spirito originario del regolamento comunitario. In origine, la Germania aveva assegnato quote individuali che superavano ampiamente il quantitativo nazionale garantito. Questo Stato membro ha utilizzato ulteriormente gli importi prelevati grazie alla mancata applicazione dell'articolo 4 bis per il finanziamento di programmi nazionali per il riacquisto di quote.

In Italia (paese di formula A), l'UNALAT, l'Unione delle associazioni dei produttori di latte, che rappresenta il 98 % della produzione nazionale, si è vista assegnare nel 1988, per la prima volta, un quantitativo di riferimento. I produttori che aderiscono all'UNALAT, a loro volta, hanno ricevuto una quota individuale solo nel corso della campagna 1990/1991. Ne consegue che fino alla campagna 1989/1990, in mancanza di dichiarazioni da parte dei produttori e degli acquirenti, l'unica fonte di informazione riguardo alla produzione è consistita nelle indagini statistiche. Pertanto, non poteva porsi il problema dell'applicazione dell'articolo 4 bis, se non in termini del tutto particolari, in occasione della verifica dei rendiconti da parte della Commissione. In pratica, tuttavia, la situazione ha dato luogo ad una compensazione nazionale quasi «automatica», non prevista dalla regolamentazione, e di cui hanno beneficiato i produttori individuali.

In Spagna (paese di formula B), i meccanismi di cui all'articolo 4 bis non sono mai stati formalmente posti in atto. Infatti, fintanto che le consegne di latte agli acquirenti sono stimate da sondaggi statistici, la compensazione prevista dall'articolo 4 bis è implicita.

Nei Paesi Bassi (paese di formula A fino alla campagna 1987/1988, successivamente paese di formula B), la compensazione di cui all'articolo 4 bis non è mai stata applicata.

In Grecia (paese di formula B), l'articolo 4 bis non è applicabile, poiché a norma dell'articolo 10, 2° comma, del regolamento (CEE) n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984, «l'insieme degli acquirenti è considerato come un solo acquirente». Pertanto la compensazione può essere eseguita senza ricorrere alla procedura di cui all'articolo 4 bis.

In Danimarca (paese di formula B), dall'entrata in vigore del regime delle quote, l'unico acquirente è il Maelkeudvalg. Il caso della Danimarca è quindi comparabile a quello della Grecia, dove la compensazione tra produttori è possibile senza ricorrere all'articolo 4 bis.

⁽¹⁾ Ufficio nazionale interprofessionale del latte, organismo pubblico di intervento in questo settore.

⁽²⁾ DOA: Department of Agriculture (Dublino).

⁽³⁾ SER: Service d'Economie rurale, amministrazione del Ministero dell'Agricoltura.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

2. IL MERCATO DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

L'evoluzione della produzione lattiera nella Comunità

2.12. Dato che le statistiche trasmesse dalla Spagna avevano sottostimato la produzione lattiera, il quantitativo nazionale garantito è stato in realtà superato sin dalla campagna 1988/89. Del pari, le statistiche comunicate dall'Italia si sono rivelate inferiori alla produzione lattiera. Sono ancora in corso le indagini volte ad accertare la produzione effettiva tra il 1988/89 e le campagne attuali. Una relazione in materia è stata trasmessa al Consiglio [COM(93) 109 del 9 marzo 1993].

2.16. La Commissione inviterà gli Stati membri a fare indagini su quanto contestato dalla Corte. Va tuttavia tenuto presente che i quantitativi in oggetto sono pressoché irrilevanti dato che le vendite dirette rappresentano solo il 3 % del latte commercializzato.

L'evoluzione delle scorte di burro e di latte scremato in polvere

2.31. La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che, alla fine del 1992, soprattutto grazie alle sue misure di gestione, le scorte di intervento si sono ridotte a 47 299 t di latte scremato in polvere e 172 455 t di burro.

Lo squilibrio persistente

2.39. Spetta al Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, decidere in che modo si possano conciliare i diversi obiettivi enunciati dal Trattato. Nell'ambito della riforma della PAC, il Consiglio ha deciso di imprimere un nuovo orientamento alla politica agricola in generale, a favore di un sistema che non incoraggi la produzione di prodotti eccedentari. L'organizzazione generale del settore lattiero-caseario è conforme a tale impostazione.

3. L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI NEL SETTORE DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

Gli obiettivi

3.3. Gli obiettivi, derivanti dall'articolo 39 del Trattato e ripresi nel quarto considerando del regolamento (CEE) n. 804/68, sono tra gli obiettivi assegnati alla politica agricola comune e, pertanto, la loro osservanza si impone naturalmente all'insieme delle istituzioni responsabili dell'orientamento della PAC.

Il regime delle quote

3.24. La raccomandazione della Commissione del 1991, cui fa riferimento la Corte, è stata ripresa nel nuovo regime adottato dal Consiglio nel dicembre 1992.

L'evoluzione delle spese di bilancio

3.27. Non è opportuno includere le spese a titolo dell'articolo 101 nelle spese annuali del settore lattiero. Ciò potrebbe dar luogo ad un'impressione ingannevole in merito all'evoluzione delle spese a partire dall'introduzione del regime delle «quote», nel 1984. Come la Corte riconosce al punto 3.28, il rimborso di 797,4 Mio ECU nel 1991 rientra nelle spese sostenute nel 1987 e 1988, pari a circa 3 200 Mio ECU, in occasione dello smaltimento del burro.

Inoltre, nel 1992, la spesa per il settore dei prodotti lattiero-caseari ammontava solo a 4 008 Mio ECU e a 4 375 Mio di ECU senza tener conto del prelievo di corresponsabilità.

Infine, un raffronto tra le spese annuali di bilancio dei primi anni 80 e quelle del 1991 dovrebbe tener conto del fatto che, nel frattempo, la Comunità si è ampliata per includere non solo la Spagna e il Portogallo ma anche i territori della ex RDT (con un incremento di 64 milioni di persone e di circa 10 milioni di t di latte).

L'imputazione in bilancio di talune entrate nel settore lattiero

3.30. La Commissione rinvia alle risposte da essa formulate in passato a questo proposito, vale a dire che questo prelievo costituisce un meccanismo di intervento e non una risorsa propria del bilancio comunitario. Si tratta di una spesa negativa, prevista per finanziare azioni specifiche nell'ambito della PAC che sono a carico del bilancio comunitario. Le modalità di riscossione di questo prelievo sono conformi al regime di gestione delle misure d'intervento dell'OCM nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (cfr. risposta 3.28 alla relazione annuale della Corte relativa all'esercizio 1985).

4. L'ATTUAZIONE DELLE MISURE VOLTE A TENERE SOTTO CONTROLLO LA PRODUZIONE LATTIERA

La mancata applicazione del regime da parte di taluni Stati membri

4.6. Cfr. risposta al punto 4.55

La complessità della normativa e le disparate interpretazioni di quest'ultima

4.10. Nell'ambito della riforma della PAC, la Commissione ha proposto la codificazione e semplificazione del Regolamento concernente il prelievo supplementare nel settore del latte [COM(91) 409]. Il successivo regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, adottato nel dicembre 1992, ha tenuto conto di alcuni suggerimenti formulati dalla Corte, dopo la Commissione, al fine di migliorare alcuni punti, in particolare l'applicazione del regime secondo una formula unica (punto 3.21), lo status di taluni produttori prioritari che si sentono incoraggiati dai rispettivi Stati membri a superare il proprio quantitativo di riferimento individuale (punto 4.19), i ritardi nella riscossione del prelievo (punti 4.27-4.29), la cui eliminazione costituisce uno degli obiettivi principali della proposta della Commissione, le cessioni temporanee (punto 4.50) che la Corte considera un miglioramento importante sia sul piano individuale che globale, nonché il trasferimento regolamentato delle quote (punto 5.17) senza tuttavia prevedere il trasferimento tra Stati Membri, impraticabile nella situazione attuale.

4.11. È in corso di preparazione il regolamento che prevede un indennizzo per i produttori «SLOM» [COM(93) 161 def. del 21 aprile 1993].

La perpetuazione del meccanismo generale di compensazione e di trasferimento del prelievo supplementare ai produttori individuali

4.17 – 4.20. Per quanto riguarda la «netta riduzione dell'effetto dissuasivo del prelievo supplementare» cui fa riferimento la Corte, è opportuno sottolineare che con le diverse misure correttive introdotte dal 1986/1987 (cfr. punto 4.20), al di là di una determinata soglia, i produttori hanno dovuto farsi carico, in caso di superamento, dell'integralità del prelievo supplementare negli Stati membri in cui si applica il regime. Inoltre, se è incontestabile che i produttori hanno cercato di utilizzare al massimo i quantitativi globali garantiti, è altrettanto incontestabile che ciò si è tradotto contemporaneamente in una riduzione di questi quantitativi dietro pagamento.

I trasferimenti di quantitativi di riferimento dalle vendite dirette alle consegne

4.23 – 4.24. Nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, verrà effettuata una correzione se i prelievi supplementari non saranno riscossi dalla Grecia e dalla Spagna su tutte le vendite dirette che superano il quantitativo globale garantito

I ritardi nella riscossione delle entrate derivanti dal prelievo supplementare

4.23 – 4.29. Al fine di evitare ritardi tra la riscossione e il pagamento del prelievo supplementare, i quali sono incompatibili con gli obiettivi del regime, il Consiglio ha adottato alcune disposizioni, nel dicembre 1992, al fine di rendere l'acquirente responsabile del prelievo e di autorizzarlo a riscuoterlo dai produttori. Se queste misure non risolvono il problema dei ritardi nei pagamenti da parte degli Stati membri, la Commissione si avvarrà dei suoi poteri, in caso di problemi gravi, per ridurre gli anticipi mensili versati agli Stati membri. Questo è conforme alla sentenza della Corte di Giustizia emanata il 17 ottobre 1991 nelle cause C-342/89 e C-346/89.

La correzione inadeguata del superamento della percentuale di grassi

4.30 – 4.32. Per quanto riguarda la correzione per il superamento della percentuale di grassi, si tratta senza dubbio di una disposizione di difficile applicazione. La regolamentazione è stata pertanto modificata per introdurre una soglia (il riferimento nazionale) al di sotto della quale le disposizioni non si applicano. Questa modifica ha inoltre consentito di assoggettare ad un trattamento

comparabile i produttori che si trovano nella stessa situazione, cosa che prima non avveniva date le differenze che potevano sorgere tra i produttori che applicavano la formula A o la formula B e anche tra gli acquirenti, per quanto riguarda la formula B.

4.33. La Commissione esamina ogni anno, conformemente alla procedura di liquidazione dei conti, l'applicazione delle disposizioni relative alla percentuale di grassi; essa applica una correzione quando non è stato riscosso l'importo complessivo dei prelievi supplementari, nella misura in cui siano disponibili dati attendibili.

4.34. Non rientra negli intenti del regime l'introduzione di quantitativi di riferimento per la produzione di latte al fine di impedire un aumento del tenore di materie grasse nel latte nella misura in cui la produzione di latte sia adeguata di conseguenza. Poiché il tenore proteico del latte è rimasto stabile, una riduzione della produzione di latte dovuta ad un maggior tenore di grassi condurrebbe ad una diminuzione della produzione di latte scremato.

Per quanto riguarda l'effetto dissuasivo della correzione, messo in dubbio dalla Corte, è opportuno ricordare che le disposizioni attuali prevedono una penalizzazione di 454,89 ECU/100 Kg, da raffrontare con il prezzo d'intervento del burro di 292,78 ECU/100 Kg, vale a dire una sovrattassa di 162 ECU/100 Kg o del 55 %. In questa situazione, si può legittimamente ritenere che qualsiasi aumento sarebbe controproducente.

È vero che sono necessari circa 4 milioni di t di latte per produrre 178 000 t di burro. Tuttavia, un aumento di quest'ordine della produzione di latte comporterebbe anche la produzione di circa 132 000 t di latte scremato in polvere.

La mobilità delle quote

4.50. È per i motivi indicati dalla Corte che, nell'ottobre 1991, la Commissione ha presentato una proposta al Consiglio [COM(91) 409] intesa ad obbligare gli Stati membri ad introdurre la possibilità di trasferimenti temporanei. Il Consiglio l'ha adottata, nel dicembre 1992, dopo avervi apportato alcune modifiche volte ad assicurare che non venisse pregiudicato lo sviluppo strutturale.

Le misure di controllo

I criteri di gestione e la sorveglianza delle varie misure a livello della Commissione

4.52 – 4.53. La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte in merito alla carenza e all'incompletezza delle informazioni trasmesse dagli Stati membri. La Commissione si è adoperata per migliorare questa situazione e sta attualmente esaminando la possibilità di miglioramenti ulteriori.

Misure di controllo negli Stati membri

4.55. L'applicazione del regime delle quote latte è sottoposto ogni anno a controlli in ciascuno Stato membro. L'applicazione lacunosa o la mancanza di rigore dei controlli, oltre a rischiare di ripercuotersi sul bilancio comunitario, hanno portato a importanti correzioni finanziarie nella contabilità.

A seguito degli accordi in seno al Consiglio relativamente alle richieste di quote supplementari da parte di Grecia, Spagna e Italia, ogni Stato si è impegnato ad applicare integralmente il regime a partire dalla campagna 1993/1994. La Commissione sorveglia da vicino il rispetto di questi impegni, sia sotto il profilo giuridico che amministrativo e riferirà al Consiglio sui progressi compiuti entro il 31 marzo 1993. L'efficacia delle misure verrà in seguito attentamente verificata.

Inoltre, in occasione delle sue decisioni in materia di verifica dei conti, la Commissione ha proceduto agli adeguamenti finanziari seguenti:

Correzione della verifica dei conti relativa al prelievo supplementare latte

(in mio di ECU ⁽¹⁾)

	1987	1988	1989
B	3,9	3,0	1,6
D	148,7	43,3	86,2
EL	—	—	1,3
ES	—	—	150,3 ⁽²⁾
F	—	22,2	19,7 ⁽²⁾
I	47,8	52,1	540,0
L	—	—	0,1
NL	2,7	11,8	0,8
	203,1	132,4	800,0

⁽¹⁾ Convertito al tasso di cambio applicabile alla fine dell'esercizio in oggetto.

⁽²⁾ Spese il cui finanziamento comunitario è temporaneamente respinto.

Gli aiuti specifici e il regime delle quote

4.57. La Commissione ricorda che, sotto il profilo giuridico, l'indennità è destinata a compensare la riduzione del quantitativo che può essere prodotto in franchigia di prelievo. Escludere dal versamento dell'indennità i produttori che devono pagare il prelievo equivarrebbe a penalizzarli due volte: una prima volta imponendo il prelievo su quantitativi sospesi e una seconda volta non versando l'indennità. In due occasioni, sulla base di questa analisi, il Consiglio ha respinto le proposte della Commissione intese a vincolare il pagamento dell'indennità al rispetto dei quantitativi di riferimento non sospesi.

Valutazione sotto il profilo del bilancio

4.64. Il raffronto, da una parte, tra le spese supplementari derivanti dai programmi di cessazione e sospensione della produzione lattiera, per tutto il periodo compreso tra il 1984 e il 1991 e, dall'altra, la riduzione della produzione di 8 milioni di t realizzata in un unico anno rispetto all'anno di base (ad esempio il 1991 rispetto al 1984) non fornisce un quadro completo della situazione.

Invece, la spesa cumulativa dovrebbe essere comparata alla riduzione cumulativa della produzione:

Milioni di tonnellate

	Produzione di latte ⁽¹⁾	Riduzione rispetto a:	
		1983	1984
1983	118,8	—	—
1984	116,8	- 2,0	—
1985	115,9	- 2,9	- 0,9
1986	117,3	- 1,5	+ 0,5
1987	112,1	- 6,7	- 4,7
1988	109,7	- 9,1	- 7,1
1989	109,1	- 9,7	- 7,7
1990	109,0	- 9,8	- 7,8
Riduzione cumulativa	—	- 41,7	- 27,7

⁽¹⁾ CE a 12 (senza la ex RDT).

A seconda che il raffronto sia fatto con il 1983 (ultimo anno completo prima dell'applicazione del prelievo supplementare) o con il 1984, la riduzione cumulativa della produzione fino al 1990 incluso è dell'ordine di più di

40 milioni o di circa 28 milioni di t. Si dovrebbe inoltre tener presente che nel periodo precedente l'introduzione del prelievo supplementare, la produzione comunitaria di latte aumentava ad un tasso medio annuale di più del 2 % (media per il periodo 1974-1983 = + 2,2 %). Se, in assenza del regime delle quote e a parità di condizioni in materia di prezzi e intervento, la produzione avesse continuato ad aumentare del 2 % all'anno, essa avrebbe superato 136 milioni di t entro il 1990, vale a dire 27 milioni di t in più rispetto alla produzione effettiva di quell'anno.

CONCLUSIONE

La riduzione della produzione lattiera e la sua insufficienza

5.6. Nell'ambito della riforma della PAC, nel giugno 1992, il Consiglio ha deciso che, di massima, i quantitativi globali garantiti dovrebbero essere ridotti dell'1 % nel 1993/1994 e di un ulteriore 1 % nel 1994/1995. Prima che sia presa una decisione definitiva, la Commissione presenterà una nuova relazione sulla situazione del mercato nel settore lattiero-caseario. Inoltre, se è incontestabile che i produttori hanno cercato di utilizzare al massimo i quantitativi globali garantiti, è altrettanto incontestabile che ciò si è contemporaneamente tradotto in una riduzione di questi quantitativi dietro pagamento.

L'indebolimento della responsabilità del produttore

5.7. L'impostazione della politica comunitaria nel settore del latte è mutata progressivamente nel corso degli anni: l'accento è stato posto più sui quantitativi globali garantiti che sui quantitativi di riferimento individuali. Tuttavia non va dimenticato che i quantitativi globali sono diminuiti a più riprese. (Cfr. anche le risposte ai punti 4.17 - 4.20 e 4.64).

La compensazione nazionale

5.8. Il Consiglio ha respinto le proposte della Commissione volte a vincolare il pagamento dell'indennità al rispetto dei quantitativi di riferimento non sospesi. (Cfr. anche la risposta al punto 4.57).

5.9. Come indicato anche nella risposta al punto 4.50, nel dicembre 1992 è stato deciso di armonizzare le disposizioni relative alle cessioni temporanee.

I trasferimenti nazionali tra consegne e vendite dirette

5.10. La Commissione condivide il parere della Corte relativamente ai problemi legati alle vendite dirette del latte. Tuttavia la Corte riconosce altresì che la portata del problema è limitata dal suo modesto ordine di grandezza.

L'applicazione o meno delle procedure da parte degli Stati membri è esaminata in occasione delle missioni di verifica dei conti dei servizi della Commissione e le osservazioni in materia figurano nelle relazioni ad hoc.

Insufficienza delle misure volte a scoraggiare l'adeguamento delle consegne o delle vendite dirette in funzione del tenore di materia grassa

5.11 – 5.12. La Commissione è del parere che la penalizzazione abbia una forza dissuasiva sufficiente poiché, come è illustrato al punto 4.34, la sanzione rappresenta il 155 % del prezzo di intervento.

I regolamenti relativi al tenore di materie grasse non hanno mai mirato ad impedire un aumento del tenore di grassi nel latte. Essi si propongono di neutralizzare siffatto aumento mediante un adeguamento corrispondente dei quantitativi garantiti.

Il vantaggio finanziario per gli operatori economici derivante dal pagamento ritardato del prelievo supplementare

5.13. La Commissione rinvia alla sua risposta ai punti 4.28 – 4.29 sui progressi relativi al pagamento del prelievo supplementare. Per migliorare la situazione, la Commissione ha introdotto degli interessi di mora [regolamento (CEE) n. 526/93 del 9 marzo 1993].

Disparità di applicazioni

La complessità delle misure

5.14 – 5.16. La Commissione sottolinea la concordanza di opinioni tra la Corte e la Commissione sulla complessità del regime. A seguito della proposta della Commissione del 1991, il Consiglio ha deciso nel dicembre 1992 di semplificare e armonizzare maggiormente l'applicazione del regime. (cfr. anche i particolari indicati nella risposta al punto 5.21).

Infine, la Commissione si rammarica insieme alla Corte del fatto che taluni Stati membri abbiano approfittato della flessibilità offerta da alcune disposizioni della regolamentazione del Consiglio per eludere altre misure (punto 5.14). A questo proposito, è opportuno sottolineare che, conformemente ai suoi obblighi, la Commissione ha reagito avviando le procedure del caso e proponendo gli opportuni adeguamenti regolamentari, sia in passato [Sentenza della Corte di giustizia contro l'Italia nella causa n. 394/85 e, ad esempio, regolamento (CEE) n. 1116/89 recante modifica del regolamento (CEE) n. 775/87] che in futuro (nell'ambito delle sue proposte COM(91) 409 al Consiglio, in particolare per quanto riguarda i trasferimenti vendite dirette/consegne e l'eliminazione dei raggruppamenti di produttori e delle loro unioni).

5.15. Cfr. punto 4.55.

Rischi ed imprevisti connessi al contingentamento della produzione

5.17. La Corte si riferisce a due degli obiettivi enunciati nell'articolo 39 del Trattato. L'articolo 39 prevede altri obiettivi: assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Dal Trattato si evince inoltre che si devono tenere in debito conto anche gli aspetti ambientali.

L'importanza relativa di questi obiettivi cambia in funzione della situazione economica generale, del tasso di disoccupazione e dei limiti posti dal contesto internazionale. Nell'ambito della riforma della PAC, la Commissione ha proposto e il Consiglio ha deciso misure efficaci volte a contenere le produzioni eccedentarie, assicurando nel contempo un reddito agli agricoltori e lo sviluppo rurale. L'accento posto sullo sviluppo razionale, originariamente volto ad assicurare gli approvvigionamenti, è stato pertanto attenuato. Una produzione altamente razionalizzata andrebbe anche a scapito dell'ambiente.

Il regime delle quote e la struttura delle aziende

5.21. Con il regolamento (CEE) n. 3950/92, il Consiglio ha ristrutturato e semplificato il regime di controllo della produzione lattiera. In particolare, le formule A e B sono state sostituite da una formula unica che riunisce i vantaggi di entrambe. Le responsabilità del soggetto passivo del prelievo (l'acquirente-latteria) e del debitore del prelievo

(produttore) sono state precisate e sono stati potenziati gli strumenti di riscossione del prelievo. Sono stati estesi i diritti individuali dei produttori e dotati di una migliore protezione. Il trasferimento dei quantitativi di riferimento tra produttori è stato precisato ed esteso a nuove situazioni. Inoltre, nelle modalità di applicazione di questo regime la Commissione preciserà, in particolare, gli obblighi di controllo.