

# Gazzetta ufficiale

## delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 132

43° anno

12 maggio 2000

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

---

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I    *Comunicazioni*

**Corte dei conti**

2000/C 132/01

Relazione speciale n. 8/2000 sulle «misure comunitarie per lo smaltimento delle materie grasse butirriche» corredata delle risposte della Commissione .....

1

IT

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 8/2000

**sulle «misure comunitarie per lo smaltimento delle materie grasse butirriche» corredata delle risposte della Commissione**

*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2000/C 132/01)

## INDICE

	Paragrafi	Pagina
PRINCIPALI RISULTATI DEL CONTROLLO .....		3
INTRODUZIONE .....	1-5	4
Le misure per lo smaltimento del burro .....	1-4	4
Il controllo della Corte .....	5	7
L'OCM NEL SETTORE DEL LATTE E LE ECCEDENZE DI BURRO .....	6-22	7
L'OCM nel settore del latte .....	6-9	7
Le eccedenze di burro nell'Unione europea .....	10-12	7
Il mercato esterno del burro .....	13-16	9
L'importanza relativa delle diverse misure di smaltimento .....	17-22	9
OSSERVAZIONI RELATIVE AI REGIMI DI SMALTIMENTO .....	23-50	13
Fissazione del livello di aiuto .....	23-27	13
Requisiti qualitativi .....	28-30	13
Pagamento dell'aiuto per il burro importato .....	31-34	13
Aspetti particolari di natura sanitaria .....	35-38	14
Imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle sovvenzioni UE .....	39-41	14
Particolari carenze relative al regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione («burro per pasticceria») .....	42-47	15
Complessità della normativa .....	42-45	15
Carenze nella sorveglianza .....	46-47	15
Particolari carenze relative al regolamento (CEE) n. 2191/81 della Commissione («burro per organizzazioni senza scopo di lucro») .....	48-50	15
CARENZE AMMINISTRATIVE RISCONTRATE NEGLI STATI MEMBRI .....	51-53	16
Carenze nel controllo .....	51	16
Applicazione inadeguata dei regolamenti .....	52-53	16

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
L'EFFICIENZA E IL RAPPORTO COSTO/EFFICACIA DELLE MISURE DI SMALTIMENTO . . . . .	54-78	16
Determinazione dell'efficienza e del rapporto costo/efficacia. . . . .	54-56	16
Fattori che determinano la domanda sul mercato interno . . . . .	57-75	17
Caratteristiche del mercato . . . . .	57-60	17
Posizione concorrenziale del burro rispetto agli altri grassi . . . . .	61-63	17
Impatto dell'aiuto sui prezzi dei prodotti finali. . . . .	64-67	18
La relazione tra domanda, tassi di aiuto e prezzi di mercato . . . . .	68-71	19
Fattori strutturali . . . . .	72-73	20
Confronto tra le misure di smaltimento ed altre forme di intervento sul mercato . . . . .	74-75	20
Eccedenze strutturali . . . . .	76-78	22
CONCLUSIONE . . . . .	79-84	22
<b>Risposte della Commissione</b> . . . . .		26

**PRINCIPALI RISULTATI DEL CONTROLLO**

La produzione di burro dell'Unione europea (1 840 000 tonnellate nel 1998) rappresenta circa il 45 % della produzione mondiale. Comprese le importazioni e le giacenze, ogni anno sono disponibili sul mercato circa 2 000 000 tonnellate di burro, ma solo 1 290 000 tonnellate sono vendute a prezzi di mercato. Il resto è sovvenzionato attraverso misure di smaltimento, restituzioni all'esportazione o ammasso pubblico e privato (cfr. i paragrafi 1-3).

Il consumo pro capite di burro è crollato del 15 % durante la seconda metà degli anni ottanta. Benché negli anni novanta il consumo si sia mantenuto relativamente stabile, si prevede una nuova flessione del consumo. L'aumento delle quote latte consentirà nei prossimi anni una produzione maggiore, che rischia di aggravare il problema delle eccedenze (cfr. i paragrafi 10-12).

Le misure per lo smaltimento del burro mirano ad aumentare il consumo sovvenzionando l'utilizzo del burro. Esistono solo tre misure («burro per pasticceria», «burro per consumo diretto» e «burro per organizzazioni senza scopo di lucro»). La spesa annuale ammonta 600 Mio ECU e riguarda circa 500 000 tonnellate di burro ogni anno (cfr. i paragrafi 17-22).

Il sistema attuale della procedura di gara non consente di ottenere il livello minimo di aiuto. Il livello dell'aiuto (circa il 30 % del prezzo di mercato del burro) potrebbe essere ulteriormente ridotto se fosse consentito il libero gioco delle forze del mercato (cfr. i paragrafi 23-27, 68-71).

Burro importato e di qualità inferiore può beneficiare del sostegno comunitario, il che riduce l'impatto delle misure (cfr. i paragrafi 28-34).

I regolamenti della Commissione al riguardo prevedono l'aggiunta di rivelatori ai prodotti per consentirne il controllo. Secondo il parere di un esperto, alcune sostanze utilizzate comportano rischi per la salute. La Commissione dovrebbe adottare iniziative per garantire che i rivelatori siano sottoposti a test preventivi e approvati e che la loro presenza venga segnalata sulle confezioni dei prodotti (cfr. i paragrafi 35-38).

In taluni Stati membri le sovvenzioni comunitarie sono soggette all'imposizione IVA. Ciò viola il principio della parità di trattamento e compromette le finalità generali delle sovvenzioni. La Commissione dovrebbe riflettere sulle ripercussioni del fatto che le sovvenzioni comunitarie non raggiungono integralmente i beneficiari cui sono destinate (cfr. i paragrafi 39-41).

Sono necessari miglioramenti a livello degli Stati membri riguardo al riconoscimento e all'ispezione degli stabilimenti autorizzati ad incorporare le materie grasse butirriche che beneficiano dell'aiuto, al controllo dell'aggiunta di rivelatori e ai controlli sull'origine comunitaria del burro destinato al consumo diretto (cfr. il paragrafo 51).

La giustificazione delle misure di smaltimento è data dalla volontà di creare una domanda supplementare, ma la Commissione non dispone di informazioni, analisi o studi dettagliati circa le loro ripercussioni. Per taluni prodotti tradizionali o di qualità superiore, l'uso del burro è necessario per ottenere le caratteristiche che ci si attende dal prodotto finale. Per altri prodotti, è anche possibile utilizzare le materie grasse concorrenti, quali gli oli vegetali e la margarina che sono molto più economici (almeno del 50 %). Per i croissant o i gelati, che sono tra i prodotti più importanti nei quali viene incorporato il burro sovvenzionato, l'aiuto comunitario incide in misura modesta sui prezzi al dettaglio e quindi sulla domanda complessiva dei consumatori finali (cfr. i paragrafi 54-71).

Benché le misure di smaltimento siano più economiche rispetto all'intervento o alle restituzioni all'esportazione, questo confronto ha valore solo se viene creata una domanda supplementare. Esistono però indicazioni sufficienti del fatto che una percentuale consistente del burro smaltito grazie all'aiuto comunitario sarebbe stato consumato comunque (cfr. il paragrafo 75).

Le misure per lo smaltimento del burro, introdotte nel 1969 in via temporanea, sono diventate regimi permanenti per affrontare il problema delle eccedenze strutturali. La Commissione, oltre a cercare di ridurre il costo delle misure di smaltimento, dovrebbe anche prevedere misure strutturali per accrescere la domanda di burro non sovvenzionato o limitarne l'offerta (cfr. i paragrafi 76-78).

La Commissione dovrebbe realizzare una valutazione d'insieme delle misure di smaltimento. Parallelamente, occorre rivedere le procedure di gara attualmente in uso, ridurre progressivamente l'aiuto e concentrarlo unicamente sulle materie grasse butirriche di qualità e non importate utilizzate per prodotti per i quali potrebbe effettivamente essere generata una domanda supplementare (cfr. il paragrafo 84).

## INTRODUZIONE

### *Le misure per lo smaltimento del burro*

1. Un terzo del latte prodotto nell'Unione europea (UE) viene consumato fresco come latte da bere oppure viene trasformato in prodotti freschi, come lo yogurt. I restanti due terzi sono trasformati in prodotti che rientrano in tre grandi categorie merceologiche: burro, formaggi e latte scremato. La produzione di burro comunitaria, pari a circa 1 843 000 tonnellate nel 1998 <sup>(1)</sup>, rappresenta circa il 45 % della produzione mondiale <sup>(2)</sup>. Insieme alle importazioni e le giacenze, sul mercato sono disponibili 1 984 000 tonnellate di burro <sup>(3)</sup>, di cui solo 1 290 000 tonnellate <sup>(4)</sup> sono vendute ai prezzi di mercato.

2. Il resto (694 000 tonnellate nel 1998) beneficia di sovvenzioni o per il consumo, attraverso le varie misure di smaltimento, o per l'esportazione, mediante le restituzioni all'esportazione, oppure è destinato all'ammasso pubblico o all'ammasso privato sovvenzionato <sup>(5)</sup>. Per un bilancio complessivo del mercato si veda la tabella 1.

3. Il burro viene generalmente prodotto a partire dalla crema, che è il primo prodotto che si ottiene separando la porzione grassa del latte dal latte stesso. Ha un tenore minimo di materia grassa dell'82 % (80 % se salato). Il burro concentrato anche detto butteroil, (tenore di materia grassa del 99,8 %), che può essere conservato più a lungo senza refrigerazione, viene utilizzato nell'industria alimentare e per la cucina domestica, in particolare in alcune regioni della Germania.

4. Le misure comunitarie di smaltimento, introdotte nel 1969, mirano a limitare le eccedenze sovvenzionando l'uso di burro, in particolare laddove è in concorrenza con altri grassi, come gli oli vegetali <sup>(6)</sup>. Esistono tre misure comunitarie di smaltimento: la prima riguarda principalmente l'uso della crema, del burro e del burro concentrato nei prodotti della pasticceria e nei gelati («burro per pasticceria»), la seconda riguarda il burro concentrato destinato al consumo diretto anche domestico («burro per consumo diretto») e la terza riguarda l'uso del burro nelle istituzioni e nelle collettività senza scopo di lucro, quali gli ospedali e le mense sociali («burro per organizzazioni senza scopo di lucro»). Ogni anno vengono spesi per queste misure circa 600 Mio ECU <sup>(7)</sup>, vale a dire il 20 % della spesa totale sostenuta dall'UE (2 956 Mio ECU) per l'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore del latte nel 1998 (cfr. la tabella 2).

Tabella 1

**Bilancio globale del mercato**

(1 000 t)

	EUR 10 1984	EUR 12 1994	EUR 15 1995	EUR 15 1996	EUR 15 1997	EUR 15 1998
<i>Giacenze iniziali:</i>						
1. Ammasso privato (sovvenzionato dall'UE)	161	47	59	50	54	40
2. Ammasso pubblico	692	161	59	20	40	11
3. Totale giacenze iniziali	853	208	118	70	94	51
4. Produzione	2 115	1 675	1 892	1 893	1 863	1 843
5. Importazioni	89	65	73	95	90	90
6. Quantità disponibili per l'utilizzo	3 057	1 948	2 083	2 058	2 047	1 984
<i>Consumo:</i>						
7. A prezzi di mercato	1 342	1 161	1 298	1 291	1 291	1 290
8. Consumo sovvenzionato	358	506	486	470	478	464
9. Consumo totale	1 700	1 667	1 784	1 761	1 769	1 754
Consumo pro capite (kg) nell'UE	5,30	4,70	4,74	4,70	4,70	4,68
<i>Esportazioni:</i>						
10. Commercio	235	152	219	202	226	170
11. Aiuto alimentare	59	0	1	1	1	0
12. A prezzi speciali	114	11	9	0	0	0
13. Totale esportazioni	408	163	229	203	227	170
<i>Giacenze finali:</i>						
14. Ammasso privato (sovvenzionato dall'UE)	108	59	50	54	40	57
15. Ammasso pubblico	841	59	20	40	11	3
16. Totale giacenze finali (6 – 9 – 13)	949	118	70	94	51	60

*Note esplicative:*

Le quantità indicate per il «consumo sovvenzionato» alla riga 8 differiscono da quelle riportate in «totale di equivalente burro smaltito» nella nota 1 della tabella 5, poiché quest'ultima include le materie grasse del latte smaltite sotto forma di crema ai sensi del regolamento (CE) n. 2571/97. I due insiemi di cifre possono essere così confrontati:

	1994	1995	1996	1997	1998
Consumo sovvenzionato	506	486	470	478	464
più materie grasse del latte smaltite sotto forma di crema	17	23	24	29	32
Totale di equivalente burro smaltito, come indicato nella tabella 5	523	509	494	507	496

Il consumo pro capite per il 1984 si riferisce a EUR 12.

Fonti: Per il 1984: Agricultural situation Yearbook (La situazione dell'agricoltura, relazione), 1987.

1994-1998: Commissione DG VI, foglio elettronico che riporta la situazione delle giacenze di burro.

Tabella 2

## Spesa per il latte 1994-1999

(Mio ECU/EUR)

nota	Rif. al bilancio	Categoria di spesa	1994	1995	1996	1997	1998	1999
								(Est.)
	B1-2 0 0 0 B1-3 0 1 3	<b>Burro e butteroil</b> Restituzioni all'esportazione Restituzioni all'esportazione - prod. non inclusi nell'allegato II	251 47 299	477 65 542	237 64 300	525 85 610	337 82 420	250 76 326
	B1-2 0 1 1...2 0 1 4 B1-2 0 3 0	Operazioni di ammasso: Ammasso pubblico Ammasso privato	18 49 68	- 74 34 - 40	26 28 54	- 9 30 21	- 45 22 - 23	- 4 32 28
1	B1-2 0 4	Misure di smaltimento: (analizzate nella tabella 5)	656	618	625	598	584	491
	B1-2 0	Totale parziale capitolo B1-2 0	975	1 055	916	1 145	899	769
	B1-3 0	Totale parziale capitolo B1-3 0	47	65	64	85	82	76
		Spesa per burro e per butteroil:	1 023	1 119	980	1 230	981	845
	B1-2 0 0 1 B1-3 0 1 2	<b>Latte scremato e latte scremato in polvere (LSP)</b> Restituzioni all'esportazione Restituzioni all'esportazione - prod. non inclusi nell'allegato II	73 137 210	199 144 343	138 132 270	171 160 331	133 172 305	122 155 277
	B1-2 0 1 1...2 0 1 4 B1-2 0 1 0	Operazioni di ammasso: Ammasso pubblico Ammasso privato	69 0 69	- 89 0 - 89	155 0 155	30 0 30	90 0 90	45 0 45
	B1-2 0 2 0...2 0 2 3 B1-2 0 2 4	Misure di smaltimento Aiuto per l'alimentazione animale Aiuto per la caseina	500 279 779	448 343 791	439 311 750	386 288 675	367 287 654	364 289 653
	B1-2 0	Totale parziale capitolo B1-2 0	922	901	1 042	875	877	820
	B1-3 0	Totale parziale capitolo B1-3 0	137	144	132	160	172	155
		Spesa per il latte scremato e per il LSP:	1 059	1 045	1 174	1 035	1 049	975
	B1-2 0 0 2 n/a B1-2 0 5 0	<b>Formaggi</b> Restituzioni all'esportazione Operazioni di ammasso: Ammasso pubblico Ammasso privato	592 0 89 89	584 0 89 89	469 0 84 84	272 0 99 99	181 0 74 74	181 0 93 93
		Spesa per i formaggi capitolo B1-2 0:	681	673	553	371	255	274
	B1-2 0 0 3	<b>Altri prodotti lattieri</b> Restituzioni all'esportazione Spesa per gli altri prodotti lattiero-caseari capitolo B1-2 0:	1 010 1 010	1 008 1 008	761 761	785 785	775 775	706 706
2 2 3	B1-2 0 6 1 B1-3 1 2 B1-2 0 6 2, 3, 4 B1-2 0 6 5, 6, 8	<b>Altre misure riguardanti il latte:</b> Regime latte alle scuole Regime latte alle scuole Sviluppo del mercato e miglioramento della qualità Premio per riduzione o cessazione definitiva produz. lattiera	155 — 34 412	112 — 16 316	124 — 5 348	108 — 0 353	— 105 — 6	— 96 — 6
3	B1-2 0 7 B1-2 0 6 7 B1-2 0 6 9/B1-2 0 9	Prelievo supplementare sul latte Indennità per la non attribuzione di quote Altre misure	- 2 15 33	- 80 - 1 29	- 194 0 16	- 547 0 3	- 214 2 - 2	0 0 6
		Totale parziale capitolo B1-2 0	647	392	299	- 83	- 209	12
		Totale parziale capitolo B1-3 1	0	0	0	0	105	96
		Spesa per altre misure concernenti il latte:	647	392	299	- 83	- 104	108
4		Totale parziale capitolo B1-2 0 Totale parziale capitolo B1-3 0 Totale parziale capitolo B1-3 1 <b>Spesa totale per il latte</b>	4 236 184 0 4 420	4 028 208 0 4 236	3 572 196 0 3 767	3 093 245 0 3 337	2 597 254 105 2 956	2 581 231 96 2 908

Le differenze tra i totali sono dovute agli arrotondamenti

1. Nel 1998, lo smaltimento del burro per i beneficiari dell'assistenza sociale (4 Mio ECU) è stato trasferito da B1-2 0 4 a B1-3 1 3.

La tabella non include la spesa per il burro per i beneficiari dell'assistenza sociale (B1-2 0 4 0) per tutti gli anni.

2. Nel 1998, il latte alle scuole (105 Mio ECU) è stato trasferito da B1-2 0 6 1 a B1-3 1 2. Per coerenza, la tabella include la spesa per il latte alle scuole per tutti gli anni.

3. Nel 1997, queste linee sono state incluse in B1-2 0 6 9.

4. Raffronto con il capitolo B1-2 0:

		1994	1995	1996	1997	1998	1999
B1-2 0	Latte e prodotti lattiero-caseari	4 249	4 039	3 582	3 101	2 597	2 581
B1-2 0 4 0	meno burro per i beneficiari dell'assistenza sociale	13	11	11	9	0	0
		4 236	4 028	3 571	3 093	2 597	2 581

NOTA: La tabella non include la spesa per il burro distribuito agli indigenti della Comunità (B1-3 1 0 0/B1-3 5 0), la spesa per il burro per i beneficiari dell'assistenza sociale (B1-2 0 4 0/B1-3 1 3) e la spesa per le restituzioni all'esportazione per il burro usato per le azioni di aiuto alimentare (B1-3 3 5).

Fonti: Evoluzione della spesa FEOG, DG VI, per il 1994-1998 e bilancio UE per il 1999.

## Il controllo della Corte

5. Il controllo della Corte si è svolto nel 1998 e nel primo semestre 1999 presso la Commissione e in sei Stati membri (Germania, Belgio, Spagna, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito). Si è incentrato sulla gestione delle misure e ha incluso una valutazione del rapporto costi/efficacia delle misure e degli aspetti connessi dell'efficienza delle misure. Le osservazioni delle Corte si basano su un esame dei sistemi interessati e sulla verifica dei controlli principali, nonché su un esame di una serie di operazioni selezionate. Particolare attenzione è stata posta sulla misura «burro per pasticceria» che nel 1998 ha rappresentato l'87 % della spesa destinata alle misure di smaltimento. Le misure per lo smaltimento delle materie grasse butirriche erano state oggetto di un precedente controllo della Corte nel 1989 (8). La Corte aveva allora segnalato la complessità delle misure e la necessità di accrescere la frequenza dei controlli in loco e di migliorare la sorveglianza a livello centrale.

## L'OCM NEL SETTORE DEL LATTE E LE ECCEDENZE DI BURRO

### L'OCM nel settore del latte

6. L'OCM nel settore del latte è stata istituita con regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio (9). Le misure di intervento per far fronte alle eccedenze di produzione riguardano il burro e la crema (per quanto riguarda il contenuto di materie grasse del latte) e il latte scremato in polvere e la caseina (per il contenuto di proteine del latte) (10). Esistono inoltre aiuti per l'ammasso privato di alcuni tipi di formaggio, in determinate condizioni e in determinate regioni.

7. In passato, il sistema di sostegno del prezzo del latte ha prodotto una notevole sovrapproduzione e un aumento della spesa. Il regime delle quote latte è stato introdotto nel 1984 allo scopo di tenere sotto controllo la produzione di latte e limitare, indirettamente, la produzione di burro e di latte scremato in polvere, i due prodotti in cui, alla fine, vengono trasformate tutte le eccedenze di latte. Tuttavia, dato che le quote latte venivano fissate in base alla produzione registrata in passato, il problema delle eccedenze non è mai stato risolto.

8. La Corte ha sottolineato, segnatamente nel parere n. 10/98 sulle proposte di riforma della CAP presentate dalla Commissione nel quadro dell'Agenda 2000 (11), come gli attuali livelli dei prezzi garantiti e delle quote latte comportino inevitabilmente l'accumulo di eccedenze di latte e di prodotti lattiero-caseari e, di conseguenza, il ricorso all'intervento (12). La Corte ha segnalato inoltre di recente che solo il 35 % del latte scremato in polvere (LSP) viene venduto senza sovvenzioni comunitarie e che l'aiuto viene pagato anche per altre 395 000 tonnellate di equivalente LSP trasformate in caseina, con una spesa annuale per l'UE di circa 1 050 Mio ECU (13).

9. Il regime delle quote latte, adottato inizialmente per un periodo di cinque anni a partire dal 1984, è stato prorogato fino al 2000 (14). Nel quadro della riforma della PAC prevista dall'Agenda 2000 è stata decisa un'ulteriore proroga fino al 2008 e, parallelamente, un aumento delle quote fino al 2,4 % e una riduzione del 15 % del prezzo di intervento. Presupponendo che l'attuale gamma di prodotti resti invariata, le quote supplementari comporteranno un aumento della produzione annuale di burro di 44 000 tonnellate (15).

### Le eccedenze di burro nell'Unione europea

10. Secondo i servizi della Commissione, la domanda di prodotti lattiero-caseari registra ogni anno un lieve incremento per effetto soprattutto della crescita demografica, ma l'UE continua a produrre più latte e prodotti lattiero-caseari di quanti non ne consumi. In termini di equivalente latte, le consegne totali di latte sono superiori al consumo dell'11 % o del 20 %, se non si tiene conto dei consumi sovvenzionati (16).

11. Negli ultimi anni, la situazione del mercato del burro si è mantenuta relativamente stabile, principalmente grazie all'introduzione delle quote latte e di norme e prezzi per l'ammasso pubblico meno interessanti. Le giacenze dell'intervento pubblico si sono ridotte, passando da un massimo di 1 300 000 tonnellate a fine 1986 a 3 000 tonnellate a fine 1998. L'attuale situazione del mercato è caratterizzata da:

- a) produzione di burro stabilizzata dal 1995 ad un livello che oscilla tra 1,8 e 1,9 milioni di tonnellate all'anno (17);
- b) un livello relativamente stabile di ammasso privato sovvenzionato di burro, con contratti per un totale di 180 000 tonnellate circa nel 1998 (18);
- c) consumo stabile tra 1,7 e 1,8 milioni di tonnellate all'anno dal 1995 (19);
- d) il permanere di un'eccedenza delle esportazioni sulle importazioni.

12. Nonostante la relativa stabilizzazione del mercato, la parte del consumo che viene sovvenzionata mediante le misure di smaltimento non è stata ridotta e si mantiene attorno alle 500 000 tonnellate, o al 25 % del totale disponibile sul mercato UE. Il consumo pro capite di burro (4,7 kg), sebbene relativamente stabile negli anni novanta, non si è mai risollevato dopo la flessione del 15 % (20) della seconda metà degli anni ottanta che ha colpito soprattutto i paesi con un elevato consumo di burro pro capite, quali Belgio, Danimarca, Irlanda e Finlandia (cfr. la tabella 3). È previsto ulteriore calo del consumo pro capite dell'1 % all'anno fino a raggiungere i 4,5 kg nel 2001 ed i 4,3 kg nel 2003 (21). Dato che tale flessione non può essere compensata dall'atteso incremento demografico nell'UE, il consumo totale di burro nell'UE dovrebbe diminuire dello 0,8 % all'anno.



Tabella 3

## Consumo pro capite di burro nell'UE

(kg)

	1984	1991	1994	1995	1996	1997	1998
Belgio	8,58	7,91	6,63	6,12	6,11	6,10	6,08
Danimarca	11,85	8,14	5,95	5,00	4,74	4,44	4,06
Germania	7,24	6,90	6,88	7,15	7,26	7,21	7,20
Grecia	0,71	0,98	1,06	0,96	0,96	0,86	0,86
Spagna	0,46	0,43	0,43	0,55	0,64	0,56	0,53
Francia	9,55	8,26	8,64	8,65	8,05	8,19	8,07
Irlanda	11,18	3,86	3,77	3,73	3,71	3,70	3,68
Italia	2,28	2,43	2,21	2,24	2,27	2,30	2,34
Lussemburgo	13,67	5,98	5,49	5,41	5,33	5,26	5,23
Paesi Bassi	3,89	3,33	3,32	3,50	3,42	3,34	3,33
Portogallo	0,83	1,54	1,54	1,51	1,51	1,51	1,51
Regno Unito	5,14	3,87	4,20	4,09	4,31	4,32	4,39
Totale EUR 12	5,30	4,68	4,70	4,74	4,71	4,71	4,70
Austria	4,84	4,42	4,18	4,48	4,59	4,57	4,56
Finlandia	10,37	6,06	5,24	5,14	4,69	4,53	4,27
Svezia	7,18	5,03	5,90	4,95	4,35	4,52	4,51
Totale EUR 15	5,40	4,70	4,72	4,74	4,70	4,70	4,68

Fonte: Commissione, DG VI.

Tabella 4

## Quadro sintetico delle esportazioni/importazioni di burro e butteroil

note		1995	1996	1997	1998
	<i>Impegni assunti nel quadro degli accordi del GATT</i>				
1	Impegni GATT relativi alla spesa	1 392	1 303	1 214	Mio ECU 1 126
2	Spesa effettiva	542	300	610	420
					(tonnellate)
1	Impegni GATT relativi alle quantità	487 800	470 100	452 400	434 700
	<i>Esportazioni effettive</i>	215 428	184 021	216 316	(tonnellate) 162 489
	Principali paesi d'esportazione:				
	Russia	75 899	30 900	81 555	29 145
	Arabia Saudita	17 388	17 530	15 505	16 333
	Repubbliche baltiche	3 572	5 302	14 482	3 992
	Libano	5 631	5 462	5 063	5 155
	Siria	5 059	5 638	5 330	3 397
	Singapore	5 127	5 799	5 875	6 457
	Egitto	9 938	24 107	4 740	15 336
	Messico	6 126	6 332	7 116	4 528
	Marocco	4 636	7 295	4 238	7 849
	Emirati Arabi Uniti	4 767	4 282	3 143	3 094
	Altri paesi	77 285	71 374	69 269	67 203
	<i>Importazioni effettive</i>	66 941	83 143	76 694	(tonnellate) 71 213
	Principali paesi d'importazione:				
3	Nuova Zelanda	59 402	70 258	62 819	60 211
3	Paesi PECO				
	Estonia	371	783	2 244	944
	Lettonia	100	983	1 558	1 230
	Lituania	688	1 287	1 527	1 560
	Repubblica Ceca	1 109	1 600	1 496	1 974
	Ungheria	337	58	19	274
	Polonia	1 277	1 514	1 547	809
	Slovacchia	190	498	669	639
	Altri paesi	3 467	6 162	4 815	3 572

## Note

1. Impegni assunti in materia di esportazione nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT, per l'esercizio chiuso al 30 giugno.

2. Evoluzione della spesa FEOG, DG VI.

3. Le importazioni dai PECO e dalla Nuova Zelanda possono beneficiare di dazi a tassi preferenziali.

NB: Questa tabella presenta le cifre effettive delle importazioni/esportazioni nell'anno civile. Differiscono dalle stime della Commissione riguardanti il bilancio globale del mercato presentate nella tabella 1.

Fonte: Importazioni ed esportazioni effettive: statistiche del commercio ordinario - Regime 1, Commissione DG VI.

Evoluzione della spesa FEOG, Accordi GATT.

### Il mercato esterno del burro

13. Le esportazioni annue di burro dell'UE superano le importazioni in media di 120 000 tonnellate all'anno (cfr. la *tabella 4*). Il mercato esterno contribuisce quindi alla stabilizzazione del mercato UE del burro, anche se i prezzi sul mercato mondiale sono inferiori a quelli comunitari: alla fine del 1998, i prezzi del burro sul mercato mondiale erano di circa 1 480 ECU per tonnellata FOB, mentre i prezzi negli Stati membri dell'UE oscillavano tra i 3 060 ECU e i 3 460 ECU <sup>(22)</sup> per tonnellata. Quasi tutte le esportazioni di burro e di butteroil provenienti dall'UE dipendono dalle restituzioni all'esportazione concesse dall'UE <sup>(23)</sup>. Il livello delle restituzioni all'esportazione per il burro è sceso da 1 932 ECU per tonnellata al 1° gennaio 1995 a 1 700 ECU <sup>(24)</sup> dal novembre 1997, in linea con l'aumento dei prezzi sui mercati mondiali.

14. Le esportazioni sovvenzionate rappresentano attualmente meno della metà del volume massimo consentito nel quadro degli accordi tra l'UE e il GATT/OMC <sup>(25)</sup>. La relativa spesa per le restituzioni all'esportazione (420 Mio ECU nel 1998) corrisponde anch'essa a meno della metà dell'importo massimo consentito. Gli accordi con l'OMC consentirebbero di aumentare le esportazioni sovvenzionate se si riuscissero a individuare nuove opportunità di mercato. È tuttavia difficile che esistano sbocchi effettivi per maggiori esportazioni di burro UE, data la situazione della concorrenza e l'eccesso di offerta sul mercato mondiale <sup>(26)</sup>.

15. Le importazioni di burro e di butteroil nella UE sono assoggettate al pagamento di dazi doganali. L'aliquota piena del dazio all'importazione è scesa da 2 780 ECU per tonnellata al 1° gennaio 1995 a 2 250 ECU per tonnellata dal luglio 1998. In pratica

però oltre l'80 % di tali importazioni ha luogo nel quadro dell'accordo preferenziale con la Nuova Zelanda <sup>(27)</sup>. Un altro 10 % rientra negli accordi preferenziali con Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia e Lituania.

16. Al 31 dicembre 1998, il dazio preferenziale sul burro neozelandese era di 868,80 ECU per tonnellata (dal 1° luglio 1995) e di 450,20 ECU per il burro proveniente dai paesi dell'Europa centrale ed orientale. I tassi di aiuto concessi nel quadro delle misure di smaltimento, di cui il burro importato può beneficiare, sono superiori ai dazi doganali preferenziali.

### L'importanza relativa delle diverse misure di smaltimento

17. Per affrontare il problema delle eccedenze di materie grasse butirriche, l'UE fa ricorso alle seguenti misure e ai seguenti meccanismi di scambio:

- l'ammasso pubblico, nel caso i prezzi di mercato scendano al di sotto di un livello di prezzi garantito;
- l'aiuto per l'ammasso privato di burro conferito ai depositi tra il 1° aprile e il 15 agosto (per il 1998) <sup>(28)</sup>;
- un meccanismo di scambio con paesi terzi, che prevede dazi all'importazione, restituzioni all'esportazione e controllo degli scambi mediante titoli di importazione/esportazione;
- le «misure di smaltimento», finanziate dall'UE allorché si accumulano o è probabile che si accumulino eccedenze di prodotti lattiero-caseari. Il costo di tali misure è riportato nella seguente tabella:

Regolamento/Misure	Spesa 1998 (Mio ECU)	Costo medio per tonnellata smaltita nel 1998 (ECU per tonnellata)
Regolamento (CE) n. 2571/97 «burro per pasticceria»	511	1 151
Regolamento (CEE) n. 429/90 «burro concentrato per consumo diretto»	26	1 422
Regolamento (CEE) n. 2191/81 «organizzazioni senza scopo di lucro»	47	1 577

18. Il regolamento (CEE) n. 1723/81 del Consiglio <sup>(29)</sup> indica i tipi di misure di smaltimento a cui si applicano regolamenti specifici della Commissione <sup>(30)</sup>. La *tabella 5* riporta le quantità smaltite nell'ambito di ciascuna misura nell'ultimo quinquennio. Le

misure di smaltimento sono particolarmente importanti per Francia, Germania, Belgio, Regno Unito e Paesi Bassi, dove rappresentano oltre il 92 % della spesa (cfr. la *tabella 6*).

Tabella 5

**Importanza delle misure di smaltimento****Quantità di burro interessate dalle misure di smaltimento**

(1 000 t)

	Regolamento	Descrizione	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 e 2571/97	Vendite all'industria alimentare:					
		Pasticceria	352	341	339	344	360
		Gelati	99	89	73	90	84
		Totale parziale	451	430	412	434	444
	2191/81	Organizzazioni senza scopo di lucro	37	37	39	33	30
	429/90	Burro concentrato	22	23	20	24	18
		<i>Totali (cfr. le note 1 e 2)</i>	510	490	471	491	492

**Costo del burro smaltito**

(Mio ECU)

Linea di bilancio	Regolamento	Descrizione	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 e 2571/97	Vendite all'industria alimentare:					
B1-2 0 4 9-0 0 1+ 0 0 7		Pasticceria	435	395	428	420	413
B1-2 0 4 9-0 0 2		Gelati	118	131	115	101	98
		Totale parziale	553	526	543	521	511
B1-2 0 4 9-0 0 3	2191/81	Organizzazioni senza scopo di lucro	64	54	52	47	47
B1-2 0 4 9-0 0 4	429/90	Burro concentrato	40	38	30	31	26
		<i>Totali</i>	656	618	625	598	584

**Costo del burro smaltito per tonnellata**

(ECU)

Linea di bilancio	Regolamento	Descrizione	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 e 2571/97	Vendite all'industria alimentare:					
B1-2 0 4 9-0 0 1+ 0 0 7		Pasticceria	1 236	1 159	1 262	1 221	1 147
B1-2 0 4 9-0 0 2		Gelati	1 191	1 469	1 573	1 117	1 169
		media	1 226	1 223	1 317	1 199	1 151
B1-2 0 4 9-0 0 3	2191/81	Organizzazioni senza scopo di lucro	1 719	1 465	1 331	1 412	1 577
B1-2 0 4 9-0 0 4	429/90	Burro concentrato	1 818	1 635	1 520	1 288	1 422
		<i>Totali</i>	1 287	1 260	1 327	1 218	1 187

Le differenze tra i totali sono dovute agli arrotondamenti

Note:

1. «Quantità smaltite» in questo caso non include il burro smaltito nel quadro dei regimi di assistenza sociale e di assistenza agli indigenti, che non sono considerate misure di smaltimento sul mercato. Le quantità che rientrano nei suddetti regimi sono le seguenti:

(1 000 t)

	1994	1995	1996	1997	1998
Burro per i beneficiari dell'assistenza sociale (regolamento (CEE) n. 2990/82)	8	8	7	5	4
Burro distribuito agli indigenti della Comunità (regolamento (CEE) n. 3149/92)	5	11	16	11	0
	13	19	23	16	4

Le quantità totali di equivalente burro smaltite sono ottenute sommando quelle relative ai regimi a finalità sociale alle misure di smaltimento sul mercato di cui sopra.

	1994	1995	1996	1997	1998
Regimi a finalità sociale	13	19	23	16	4
Misure di smaltimento sul mercato	510	490	471	491	492
Totale di equivalente burro smaltito	523	509	494	507	496

2. Le quantità indicate come «Totale di equivalente burro smaltito» sono diverse da quelle indicate nel bilancio generale del mercato (riga 8 tabella 1), perché quest'ultimo non include le materie grasse del latte smaltite sotto forma di crema ai sensi del regolamento (CE) n. 2571/97. I due insiemi di cifre possono essere così confrontati:

	1994	1995	1996	1997	1998
Totale di equivalente burro smaltito	523	509	494	507	496
meno materie grasse del latte smaltite sotto forma di crema	17	23	24	29	32
Consumo sovvenzionato, nella tabella «Bilancio globale del mercato»	506	486	470	478	464

Fonti: Commissione DG VI, foglio elettronico sulle misure di smaltimento del burro bal.xls, Evoluzione della spesa FEOG, Commissione DG VI.

Tabella 6

**Spesa per le misure di smaltimento nel 1998 per categoria e Stato membro**

(Mio ECU)

Linea di bilancio	B1-2 0 4 0 0 0 1	B1-2 0 4 0 0 0 2	B1-2 0 4 0 0 0 7	Tot. parz.	B1-2 0 4 0 0 0 4	B1-2 0 4 0 0 0 3	Totale B1-2 0 4 0	
	Regolamenti (CE) n. 2571/97 e 570/88 Mat. gras. but. per pasticceria	Regolamenti (CE) n. 2571/97 e 570/88 Mat. gras. but. per gelati	Regolamenti (CE) n. 2571/97 e 570/88 Mat. gras. but. per prep. alim.	Regolamenti (CE) n. 2571/97 e 570/88 Totale parziale	Regolamento (CEE) n. 429/90 Burro concentrato per consumo diretto	Regolamento (CEE) n. 2191/81 Burro per org. senza scopo di lucro		
	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7=4+5+6	%
Stato membro								
Belgio	76,8	12,0	0	88,8	3,1	0,8	92,7	15,9
Danimarca	0,1	1,8	0,2	2,1	0,0	0,7	2,8	0,5
Germania	37,3	23,9	0	61,2	13,5	23,6	98,3	16,8
Grecia	0,3	1,3	0,3	1,9	0,6	0,0	2,5	0,4
Spagna	4,7	2,1	0	6,8	0,0	0,0	6,8	1,2
Francia	171,5	21,3	0	192,8	0,9	15,9	209,6	35,9
Irlanda	3,2	1,3	0	4,5	0,0	0,4	4,9	0,8
Italia	6,9	3,6	0	10,5	2,6	0,4	13,5	2,3
Lussemburgo	0,1	0,1	0	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1
Paesi Bassi	47,4	14,8	0	62,2	1,0	0,5	63,7	10,9
Austria	0,8	0,0	0	0,8	0,8	1,0	2,6	0,4
Portogallo	0,0	0,9	0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,2
Finlandia	3,6	4,0	0	7,6	0,0	0,0	7,6	1,3
Svezia	1,6	2,9	0	4,5	0,0	0,0	4,5	0,8
Regno Unito	58,1	8,2	0	66,3	3,1	3,9	73,3	12,6
Totale	412,4	98,2	0,5	511,1	25,6	47,3	584,0	100,0

Fonte: Commissione, DG VI.

19. La misura di smaltimento «burro per pasticceria» è la più importante e, nel 1998, ha riguardato lo smaltimento di 444 000 tonnellate per le quali è stato pagato un aiuto comunitario di 511,1 Mio ECU. Essa mira ad incoraggiare l'uso delle materie grasse butirriche, invece di altre materie grasse da parte dell'industria alimentare. Vengono pagate sovvenzioni per l'utilizzo di crema, burro e burro concentrato nella fabbricazione di prodotti della pasticceria, di gelati e di altri prodotti alimentari. Il regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione prevede formule specifiche per tener conto dei diversi tipi di prodotti per la cui fabbricazione vengono utilizzate materie grasse butirriche <sup>(31)</sup>.

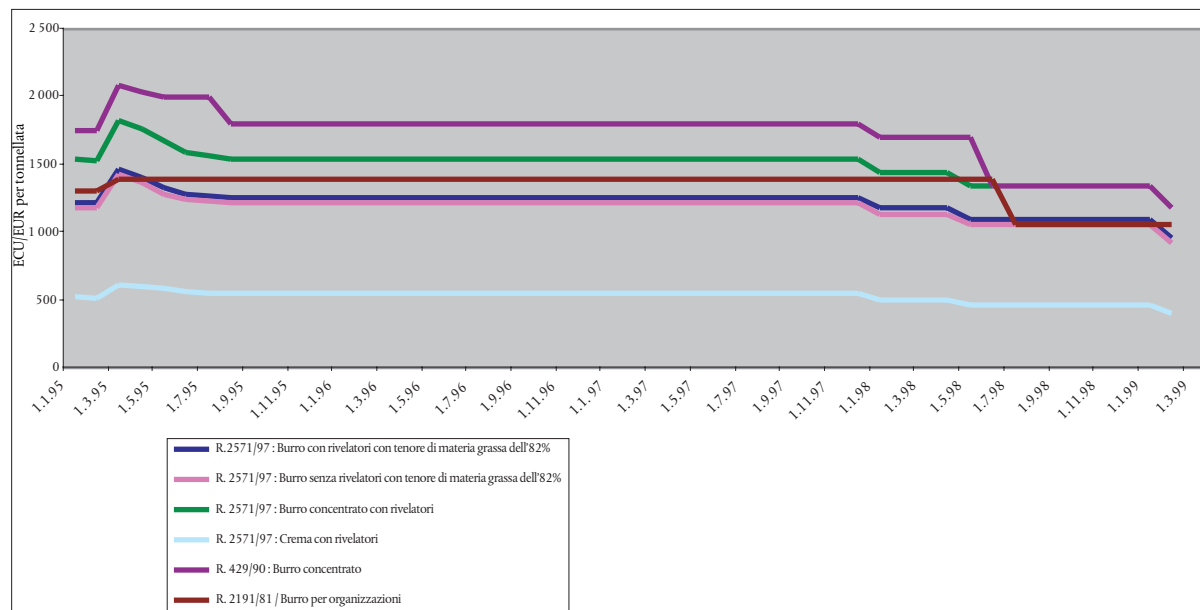
20. La misura «burro per consumo diretto» fornisce un sostegno al burro concentrato destinato al consumo diretto. Nel 1998 ha riguardato lo smaltimento di 18 000 tonnellate per le quali nel 1998 è stato pagato un aiuto comunitario di 25,6 Mio ECU, di cui oltre il 50 % in Germania. I prodotti interessati sono usati principalmente dai consumatori finali per la preparazione di alimenti <sup>(32)</sup>.

21. La misura «burro per organizzazioni senza scopo di lucro» prevede sovvenzioni per l'utilizzo del burro a prezzi ridotti da parte di istituzioni e organizzazioni senza scopo di lucro. Nel 1998 ha riguardato lo smaltimento di 30 000 tonnellate per le quali è stato pagato un aiuto comunitario di 47,3 Mio ECU, principalmente in Germania e Francia.

22. A queste tre misure si applicano sistemi di gestione e controllo diversi, come pure diversi sono i tassi di aiuto che si applicano al burro, al burro concentrato e alla crema. I tassi di aiuto per i prodotti a cui sono stati aggiunti rivelatori <sup>(33)</sup> sono maggiori rispetto a quelli dei prodotti privi di rivelatori. Il livello globale dell'aiuto è stato ridotto negli ultimi anni per effetto delle condizioni di mercato più favorevoli, ma corrisponde tuttora a circa il 30 % del prezzo di mercato del burro. Il grafico 1 illustra l'andamento recente dei tassi di aiuto.

Grafico 1

ANDAMENTO DEI TASSI DI AIUTO ACCETTATI, 1995-1999



Tassi di aiuto per tonnellata

Regolamento	2571/97	2571/97	2571/97	2571/97	429/90	2191/81
Tipo di aiuto	Burro con rivelatori tenore mat. gras.82 %	Burro senza rivelatori tenore mat. gras.82 %	Burro concentrato con rivelatori	Crema con rivelatori	Burro concentrato	Burro per organizzaz. senza fini di lucro
1.1.1995	1 210	1 180	1 530	520	1 750	1 300
1.4.1995 (*)	1 400	1 360	1 760	600	2 030	1 390
1.7.1995	1 260	1 220	1 560	540	1 990	1 390
1.10.1995	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.4.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.7.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.10.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.4.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.7.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.10.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1998	1 170	1 130	1 440	500	1 690	1 390
1.4.1998	1 170	1 130	1 440	500	1 690	1 390
1.7.1998	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.10.1998	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.1.1999	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.4.1999	950	910	1 170	400	1 170	1 050

Fonte: Analisi della Corte dei conti effettuata sulla base di documenti forniti dalla DG VI della Commissione.

(\*) l'aumento del tasso di aiuto indicato per il primo trimestre 1995 non costituisce un aumento effettivo, ma è dovuto all'aggiustamento del meccanismo dei tassi verdi

**OSSERVAZIONI RELATIVE AI REGIMI DI SMALTIMENTO****Fissazione del livello di aiuto**

23. Mentre i tassi di aiuto per la misura «burro per organizzazioni senza scopo di lucro» sono fissati con regolamento della Commissione <sup>(34)</sup>, l'ammontare dell'aiuto comunitario relativo alle altre misure di smaltimento («burro per pasticceria» e «burro per consumo diretto») è determinato tramite gara pubblica. Nel contesto di tali procedure, organizzate due volte al mese dagli organismi d'intervento degli Stati membri <sup>(35)</sup>, i concorrenti devono indicare per ciascun prodotto incluso nell'offerta il tasso di aiuto richiesto <sup>(36)</sup>, i quantitativi che propongono di trasformare e quale formula verrà adottata tra quelle ammesse dal regolamento.

24. Le offerte presentate devono essere accompagnate dall'impegno scritto, richiesto dai regolamenti, e da una cauzione di gara di 350 ECU per tonnellata di «burro per pasticceria» o di 181 ECU per tonnellata di «burro per consumo diretto». Per ciascuna procedura di gara la Commissione fissa un tasso di aiuto massimo fino al quale sono accettate le offerte. La decisione corrispondente è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* dopo il termine per la presentazione delle offerte di ciascuna gara.

25. Il controllo ha evidenziato che il sistema di gara funziona in modo particolare. In pratica, le offerte vengono presentate da un numero assai ridotto di ditte specializzate (poco più di 10 nella maggior parte degli Stati membri visitati, 35 in Germania e 50 in Francia). La stabilità del livello di aiuto implica che gli offerenti possono stimare facilmente quale sarà il probabile livello di aiuto che la Commissione accetterà e formulare le loro offerte quantitative in base a tale stima. Di conseguenza, quasi tutte le offerte si collocano al livello di aiuto massimo e non vi è alcuna concorrenza per l'ottenimento dell'aiuto, il che incide negativamente sull'efficienza della procedura di gara. La Commissione gestisce quindi il regime non già determinando ogni volta il livello di aiuto più basso possibile, bensì sorvegliando i quantitativi per i quali sono state presentate offerte. Se tali quantitativi registrano un aumento sensibile, superiore all'andamento della domanda globale per periodo (il che avviene in particolare quando l'industria teme che la Commissione possa ridurre i tassi di aiuto), la Commissione può decidere un livello di aiuto inferiore.

26. La Commissione riequilibra le offerte accettate per i quantitativi nei limiti della quantità indicativa di 500 000 tonnellate all'anno per le tre misure di smaltimento. Benché la Commissione sia più volte riuscita a ridurre i tassi di aiuto (ultimamente nel gennaio 1999), non esiste un metodo definito formalmente o un insieme di calcoli che giustifichino la fissazione di un particolare livello di aiuto. La Commissione cerca di evitare brusche variazioni dei tassi di aiuto in quanto teme che ciò possa ridurre l'interesse dell'industria per l'utilizzo delle materie grasse butirriche. Nondimeno, se fosse consentito il libero gioco delle forze di mercato, il livello dell'aiuto potrebbe essere ulteriormente ridotto.

27. Esistono comunque altri strumenti che la Commissione utilizza per far sì che i quantitativi per i quali vengono presentate offerte siano in linea con l'andamento della domanda mensile per i quantitativi indicativi. La Commissione può aumentare l'importo della cauzione di gara richiesta (nel 1998 è aumentata per il «burro per pasticceria» da 180 ECU per tonnellata a 350 ECU per tonnellata). In aggiunta, la Commissione può anticipare il termine entro il quale va effettuata la trasformazione e l'incorporazione delle materie grasse butirriche sovvenzionate nei prodotti finali dopo la data limite per la presentazione delle offerte. Tale termine, inizialmente fissato a sei mesi, è stato più volte modificato ed è attualmente di quattro mesi. Anticipare il termine fissato fa sì che i beneficiari possano presentare offerte soltanto per un periodo di tempo relativamente ridotto e che riducano di conseguenza i quantitativi per i quali viene richiesto l'aiuto. In aggiunta, talune industrie, come i produttori di gelati, che programmano la produzione e i prezzi al dettaglio per l'intera stagione estiva <sup>(37)</sup>, non possono contare su un dato livello di aiuto per l'intero periodo della campagna.

**Requisiti qualitativi**

28. I requisiti qualitativi fissati per il burro e per i prodotti ammissibili all'aiuto non sono armonizzati con quelli previsti per i prodotti destinati all'ammasso <sup>(38)</sup>. In aggiunta, l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione («burro per pasticceria») prevede precisi requisiti qualitativi per il burro e la crema solo nel caso provengano dal mercato («burro di mercato») <sup>(39)</sup>. Non esistono però requisiti qualitativi per il burro e la crema utilizzati per la produzione di burro concentrato. Di conseguenza, tutti i tipi di burro possono beneficiare dell'aiuto se vengono trasformati in burro concentrato. Parimenti, il regolamento (CEE) n. 429/90 della Commissione («burro per consumo diretto») non stabilisce requisiti qualitativi per la crema o il burro utilizzati per la produzione di burro concentrato.

29. Il controllo ha rivelato che per la produzione di burro concentrato viene utilizzato burro di qualità inferiore, come il burro di siero, il burro greggio e varie materie grasse lattiere da spalmare aventi diverso tenore di materia grassa <sup>(40)</sup>. Il siero di latte è un sottoprodotto della produzione di formaggio e, in quanto tale, non è ammissibile alle sovvenzioni comunitarie. Tuttavia, a partire dal siero di latte si può produrre un burro <sup>(41)</sup> che viene utilizzato per la produzione di burro concentrato e, in tal modo, il siero di latte può avere diritto alle sovvenzioni comunitarie. Inoltre, dal 1993, una modifica al regolamento (CEE) n. 570/88 della Commissione nonché il nuovo regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione consentono di utilizzare burro concentrato per la produzione di «burro ricombinato» <sup>(42)</sup> senza perdere il diritto all'aiuto.

30. Nella misura in cui ingredienti di qualità inferiore vengono utilizzati dai richiedenti come succedanei del burro e della crema di qualità, si riduce il contributo della sovvenzione UE all'equilibrio generale del mercato del burro.

**Pagamento dell'aiuto per il burro importato**

31. Nell'ambito della misura «burro per consumo diretto», la crema o il burro utilizzati per la fabbricazione del burro



concentrato devono essere di origine comunitaria; per contro, la misura «burro per pasticceria» non impone una analoga condizione.

32. Il burro importato nel quadro dei regimi preferenziali, segnatamente dalla Nuova Zelanda, può essere e viene utilizzato per la fabbricazione di burro concentrato <sup>(43)</sup> che è pienamente ammissibile all'aiuto UE nell'ambito della misura di smaltimento «burro per pasticceria». Si tratta di una possibilità interessante in quanto consente di evitare i dispositivi e costi per l'imballaggio e la distribuzione connessi alla vendita al dettaglio. Il burro concentrato, inoltre, è anche ammissibile alle restituzioni all'esportazione nell'ambito del regime per i prodotti non contemplati all'allegato II <sup>(44)</sup>. L'uso di burro importato è perciò redditizio in quanto il prodotto può essere acquistato ai prezzi del mercato mondiale e l'aiuto di cui può beneficiare è superiore ai dazi all'importazione che occorre pagare. Di fatto, l'UE fornisce una sovvenzione netta per l'uso del burro importato a tassi preferenziali che viene così a sostituire la domanda per il burro prodotto nell'UE.

33. La misura «burro per pasticceria» crea un mercato interessante per il burro importato ed è perciò controproducente ai fini di un riequilibrio del mercato europeo del latte. La Corte ha già formulato le proprie osservazioni in merito a tale situazione nella relazione speciale n. 4/98 <sup>(45)</sup> ed ha calcolato che il costo netto dello smaltimento del burro neozelandese per il bilancio comunitario ammonta a 7,7 Mio ECU all'anno. Nella sua risposta la Commissione affermava che «il burro neozelandese costituisce una parte della fornitura e, da un punto di vista di gestione del mercato, non è rilevante quale burro venga utilizzato per scopi industriali. La Commissione ha sempre valutato il costo della concessione al burro neozelandese come l'importo necessario per esportare una quantità di burro equivalente in paesi terzi meno il prelievo/dazio ridotto pagato sull'importazione». Nondimeno, il comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari ha respinto due volte le proposte della Commissione volte ad escludere dal regime questo burro <sup>(46)</sup>.

34. Il Consiglio, nella decisione di scarico relativa all'esercizio finanziario 1997 <sup>(47)</sup>, ha raccomandato di inserire nel regolamento (CEE) n. 570/88 della Commissione [successivamente sostituito dal regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione] una clausola che richiedesse che i prodotti fossero di origine comunitaria. La Corte suggerisce altresì di aggiungere una clausola analoga nel regolamento (CEE) n. 1723/81 del Consiglio che autorizza le misure di smaltimento. In aggiunta, l'aiuto per il «burro per organizzazioni senza scopo di lucro» dovrebbe anch'esso essere limitato al burro di qualità di origine comunitaria.

#### **Aspetti particolari di natura sanitaria**

35. Le misure di smaltimento «burro per consumo diretto» e «burro per pasticceria» prevedono entrambe l'aggiunta di rivelatori ai prodotti <sup>(48)</sup> per permetterne il controllo. I rivelatori includono sostanze che conferiscono un aroma specifico, come quelle derivate dalla vaniglia o dalla vanillina sintetica, sostanze coloranti, come quelle derivate dal carotene, nonché una serie di altre sostanze obbligatorie per «marcare» chimicamente i prodotti.

36. I rivelatori sono stati introdotti circa 20 anni fa, ma la Commissione non è stata in grado di produrre prove attestanti che tali sostanze siano state preventivamente analizzate e autorizzate in relazione ad un eventuale rischio tossicologico.

37. La Commissione afferma che tali rivelatori sono stati ritenuti innocui per il consumo umano dal momento che nessuno Stato membro ne ha vietato l'uso né erano stati segnalati problemi di alcun tipo connessi all'impiego dei rivelatori esistenti. Inoltre, la presenza dei rivelatori nei prodotti alimentari finali non deve in genere essere dichiarata se il contenuto di burro, burro concentrato o crema nel prodotto finale non supera il 25 % <sup>(49)</sup>.

38. Secondo il parere di un esperto («Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz» del ministero della Sanità della Germania federale) alcune sostanze utilizzabili come rivelatori ai sensi del regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione comportano rischi per la salute. La Commissione dovrebbe riesaminare la questione e prendere iniziative adeguate per far sì che vengano adottate procedure preventive di analisi e autorizzazione. Occorrerebbe richiedere l'introduzione di disposizioni che impongano di dichiarare la presenza di rivelatori, conformemente al principio di informazione e protezione del consumatore.

#### **Imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle sovvenzioni UE**

39. A parte le disposizioni generali contenute nella 6<sup>a</sup> direttiva IVA <sup>(50)</sup>, fino ad oggi non esiste alcuna normativa specifica comunitaria in merito all'imposizione IVA sulle sovvenzioni pagate nel quadro delle misure di smaltimento.

40. Nella maggior parte degli Stati membri visitati dalla Corte, l'aliquota IVA sulle sovvenzioni per le materie grasse butirriche è effettivamente uguale a zero. Le sovvenzioni o sono esenti da IVA (Spagna) oppure l'IVA sul burro, e di conseguenza sull'aiuto, è a tasso zero (Regno Unito) o l'IVA è compensata da una sovvenzione nazionale (Francia). In Belgio e Germania, invece, l'IVA va pagata sulle sovvenzioni concesse al «burro per organizzazioni senza scopo di lucro». In Germania, l'IVA sulle sovvenzioni del FEAOG destinate al «burro per pasticceria» è stata pagata anche da un beneficiario visitato in Baviera, ma non dai beneficiari nel Land della Bassa Sassonia.

41. Il diverso trattamento riservato alle sovvenzioni UE per le materie grasse butirriche viola il principio della parità di trattamento e compromette il raggiungimento delle finalità generali delle sovvenzioni. La Commissione dovrebbe inoltre riflettere seriamente sulla situazione che si determina per il fatto che le sovvenzioni del FEAOG non giungono integralmente ai beneficiari.

**Particolari carenze relative al regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione («burro per pasticceria»)**

**Complessità della normativa**

42. Il regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione, applicabile dal gennaio 1998, ha sostituito il regolamento (CEE) n. 570/88 della Commissione che era stato più volte modificato e che necessitava di un aggiornamento (cfr. il paragrafo 5). Il nuovo regolamento, tuttavia, è ancora complicato in quanto combina norme relative a più prodotti, provenienti dal mercato o dall'ammasso pubblico, e fissa procedure complesse volte ad evitare, per quanto possibile, un uso non corretto dell'aiuto.

43. Il pagamento dell'aiuto ai concorrenti, che nella maggior parte dei casi sono fornitori di burro, è disciplinato da norme dettagliate circa il riconoscimento degli stabilimenti, i controlli sulla produzione e il movimento dei prodotti dalle prime fasi della trasformazione fino ai vari utilizzatori finali della materia grassa butirrica sovvenzionata.

44. Ogni offerta accettata deve essere sottoposta ad ispezione almeno una volta. Al fine di ridurre il più possibile il rischio finanziario in caso di irregolarità, i concorrenti suddividono le loro offerte in quantità più piccole, il che implica il moltiplicarsi dei controlli e delle ispezioni da parte degli Stati membri. La Commissione deve prevedere un aumento del quantitativo minimo per offerta di cinque tonnellate stabilito dall'articolo 16, paragrafo 4, lettera b), del regolamento.

45. Sono ammessi vari utilizzi per le materie grasse butirriche in diversi prodotti, i quali comportano diversi processi di produzione e norme specifiche per il controllo dell'incorporazione delle materie grasse butirriche nel prodotto finale, da quelli per i grandi gruppi industriali a quelli delle piccole panetterie di quartiere. Le descrizioni delle formule e dei prodotti finali sono complicate e talvolta addirittura illogiche (ad esempio, è ammesso l'uso di materie grasse butirriche sovvenzionate per le coperture di cioccolato dei gelati, ma non per la copertura di una pralina, sebbene il loro uso possa essere ammesso per taluni ingredienti utilizzati nella produzione di praline). Occorre semplificare le norme, concentrando su alcuni gruppi merceologici fondamentali, far sì che corrispondano almeno ai codici della nomenclatura combinata a cui il regolamento fa riferimento (per i gelati e le preparazioni il regolamento richiede un tenore minimo di materia grassa del 4,5 %, mentre il codice a cui esso fa riferimento ammette un tenore minimo di materia grassa del 3 %).

**Carenze nella sorveglianza**

46. La spesa per il «burro per pasticceria» è concentrata in Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito. Tuttavia, ciò non riflette necessariamente i paesi in cui vengono effettuate le operazioni di trasformazione e incorporazione, giacché il burro accettato mediante gara in uno Stato membro (dove l'aiuto viene pagato) può essere inviato in un altro Stato per la concentrazione

e successivamente trasferito in un terzo Stato membro per l'incorporazione nel prodotto finale. Le strutture complesse degli scambi non consentono la verifica dei quantitativi trasformati e infine incorporati negli Stati membri. Inoltre, non sono disponibili informazioni circa l'uso delle materie grasse butirriche sovvenzionate per categoria di prodotto finale, al di là delle due formule generali A (tutti i prodotti salvo i gelati) e B (gelati).

47. Nel 1998, il regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione ha introdotto un sistema di comunicazione in base al quale gli Stati membri sono tenuti a comunicare, periodicamente, una serie di dati statistici e di informazioni <sup>(51)</sup>. Alcuni Stati membri hanno tardato a fornire informazioni (segnatamente Grecia, Francia e Italia). Di conseguenza, il sistema di comunicazione funziona in maniera adeguata solo dall'autunno 1998. Dal canto suo, la Commissione è stata lenta nel valutare i risultati. Nell'aprile 1999, i servizi della Commissione non avevano ancora valutato le informazioni ricevute. Tali informazioni avrebbero potuto essere usate per decidere, con maggiore cognizione di causa, come, ad esempio, concentrare l'aiuto su adeguati usi finali o ridurre i livelli di aiuto.

**Particolari carenze relative al regolamento (CEE) n. 2191/81 della Commissione («burro per organizzazioni senza scopo di lucro»)**

48. La misura di smaltimento «burro per organizzazioni senza scopo di lucro» concede sovvenzioni per al massimo 2 kg di burro al mese per consumatore ammissibile (vale a dire persone alle quali vengono serviti pasti), ma la maggior parte delle organizzazioni senza scopo di lucro acquista quantitativi inferiori. Sebbene le organizzazioni senza scopo di lucro siano considerate beneficiari, l'aiuto è pagato ai fornitori che devono presentare, insieme alla domanda per l'aiuto, i documenti originali che attestino la consegna. Ciò comporta un onere amministrativo per l'organismo pagatore, che deve verificare la conformità tra ciascun documento attestante la consegna e i quantitativi dichiarati.

49. Tale procedura dovrebbe essere semplificata eliminando l'obbligo di inviare i documenti attestanti la consegna. In questo caso, il regolamento dovrebbe dettare norme precise che richiedano verifiche basate sull'analisi di rischio e su un campionamento adeguatamente rappresentativo delle operazioni da controllare. Tali norme non esistono attualmente. Molti fornitori offrono la possibilità di vendere ai beneficiari burro a prezzo ridotto solo nella speranza di vendere anche altri prodotti, ed è solo in considerazione di ciò che si accollano il gravoso onere amministrativo loro imposto.

50. Questa misura, per sua natura, ha finalità più sociali che di smaltimento. La Commissione deve considerare l'opportunità di trasferirla al capitolo di bilancio B1-3 1 (Programmi alimentari) che già si applica all'aiuto per il latte alle scuole. Si potrebbe prevedere di versare direttamente l'aiuto alle organizzazioni senza scopo di lucro, fissando al contempo quantità minime al fine di escludere le «mini-forniture».



**CARENZE AMMINISTRATIVE RISCONTRATE NEGLI STATI MEMBRI*****Carenze nel controllo***

51. Le misure per lo smaltimento delle materie grasse butirriche vengono applicate da trenta anni. Nonostante la loro complessità, le autorità degli Stati membri sono complessivamente ben informate degli obblighi normativi e hanno destinato personale sufficiente alla gestione delle misure. Nondimeno, il controllo ha individuato un dato numero di carenze, quali:

- a) inadeguatezza dei controlli relativi al requisito in base al quale i processi fondamentali riguardanti la misura «burro per pasticceria» devono essere effettuati in stabilimenti riconosciuti <sup>(52)</sup>. In Francia e Spagna, i fascicoli riguardanti il riconoscimento degli stabilimenti devono essere completati. Inoltre, la verifica periodica del rispetto delle condizioni per il riconoscimento da parte degli stabilimenti, come previsto dal regolamento, non è stata adeguatamente documentata nelle relazioni sul controllo (Francia, Spagna, Paesi Bassi e Regno Unito);
- b) gli stabilimenti riconosciuti hanno l'obbligo di tenere registri per registrare le operazioni e facilitare il controllo della conformità con le condizioni stabilite dal regolamento. Tali registri spesso non venivano tenuti nella forma prescritta dal regolamento né in conformità delle norme generalmente accettate <sup>(53)</sup>. Particolari carenze sono state riscontrate in Francia, Germania e Spagna. I servizi nazionali di controllo dovrebbero prestare maggiore attenzione a tali aspetti in quanto, in assenza di registri corretti, un adeguato controllo è molto difficile o addirittura impossibile;
- c) altri aspetti dei sistemi di controllo si sono rivelati insoddisfacenti:
  - i) l'assenza di una rotazione degli ispettori (Belgio);
  - ii) la mancanza di documenti attestanti le ispezioni e il controllo (Belgio);
  - iii) l'assenza di campioni di prodotto prelevati prima di aggiungere rivelatori in Belgio, Paesi Bassi e Spagna, e un caso di prelievo inadeguato di campioni in Francia <sup>(54)</sup>;
  - iv) incompletezza di talune verifiche <sup>(55)</sup> (Spagna);
  - v) carenze riguardanti le ispezioni delle organizzazioni senza fini di lucro in relazione alla misura di smaltimento corrispondente (Belgio e Germania);
- d) il regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione («burro per pasticceria») non prevede particolari ispezioni per i piccoli utilizzatori finali (nella maggior parte dei casi pasticceri locali) che utilizzano meno di 9 tonnellate di equivalente burro o 14

tonnellate di crema all'anno, a condizione che presentino una dichiarazione attestante l'adempimento degli obblighi loro imposti <sup>(56)</sup> in relazione all'uso della materia grassa butirrica sovvenzionata. La Corte è del parere che dovrebbero essere effettuati controlli per accertare il rispetto del limite massimo, in quanto esiste un rischio che questo possa essere superato se i piccoli utilizzatori dovessero rilasciare dichiarazioni a più fornitori diversi. Attualmente, in Francia e Germania <sup>(57)</sup>, non vi sono banche dati che registrano le dichiarazioni emesse dai piccoli utilizzatori e non è quindi possibile attuare una verifica efficiente <sup>(58)</sup> del rispetto di tale condizione;

- e) l'origine comunitaria del burro usato per la produzione delle materie grasse butirriche non è stata verificata in Francia, nonostante le disposizioni del regolamento (CEE) n. 429/90 della Commissione (materie grasse butirriche destinate al «consumo diretto»). Inoltre, per un beneficiario visitato nel quadro del controllo, non era possibile dimostrare l'origine comunitaria della maggior parte del burro/della crema utilizzati per la produzione di burro concentrato sulla base di documenti giustificativi, quali certificati di origine, contratti o fatture indicanti l'origine del burro;
- f) per quanto riguarda le forniture destinate ad altri Stati membri, vi sono termini precisi entro i quali l'utilizzo finale delle materie grasse butirriche sovvenzionate va attestato sull'esemplare di controllo T 5 <sup>(59)</sup> all'organismo pagatore dello Stato membro «di esportazione». Il controllo ha accertato che gli esemplari T 5 accompagnati dal certificato attestante l'utilizzo venivano talvolta emessi con ritardo, soprattutto in Francia, a causa della complessa struttura degli scambi.

***Applicazione inadeguata dei regolamenti***

52. Il regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione («burro per pasticceria») ha reso possibile il pagamento di sovvenzioni per la crema priva di rivelatori, in risposta alle esigenze dell'industria dei gelati. In Francia, però, tale possibilità non è stata sfruttata nel 1998 a causa della necessità di introdurre nuove procedure di controllo specifiche e di stipulare contratti con gli stabilimenti interessati.

53. Nei Paesi Bassi, il regolamento (CEE) n. 2191/81 della Commissione («burro per organizzazioni senza scopo di lucro») viene applicato in maniera non conforme. Il fornitore di burro è lo stesso organismo pagatore e la dichiarazione di spesa da questo redatta e inviata mensilmente alla Commissione è basata su quantitativi consegnati moltiplicati per i tassi di aiuto e non, come dovrebbe invece avvenire, su pagamenti reali.

**L'EFFICIENZA E IL RAPPORTO COSTO/EFFICACIA DELLE MISURE DI SMALTIMENTO*****Determinazione dell'efficienza e del rapporto costo/efficacia***

54. Le misure di smaltimento attuali possono essere considerate efficienti e con un buon rapporto costo/efficacia se incoraggiano una domanda massima con livelli di aiuto minimi e, in tale contesto, possono essere importanti anche i costi connessi ad altre forme di intervento sul mercato.

55. La Commissione valuta il successo delle misure di smaltimento nel contesto del mercato generale delle materie grasse del latte. Dato che tale mercato è stabile, con livelli degli stock d'intervento modesti, la gestione del mercato delle materie grasse del latte viene giudicata riuscita. Secondo la Commissione, la stabilità della domanda di burro nell'ambito del regime, nonostante le costanti riduzioni dell'aiuto, è riconducibile al costante incremento della domanda complessiva di burro. La crescita della domanda è contenuta dai tassi di aiuto più bassi. La riuscita del regime viene misurata dalla Commissione a fronte di una «quantità indicativa» preventivamente stabilita di circa 500 000 tonnellate all'anno per tutte e tre le misure di smaltimento. In effetti, la giustificazione delle misure di smaltimento sta nella creazione di una domanda supplementare di materie grasse butirriche che altrimenti, ai prezzi di mercato, non esisterebbe.

56. Il controllo ha evidenziato che la Commissione non dispone di informazioni, analisi e studi esaurienti sulle ripercussioni delle misure di smaltimento e sulla creazione di domanda supplementare. I paragrafi da 57 a 71 presentano i dati raccolti, i quali suggeriscono che l'aiuto comunitario abbia generato soltanto una modesta domanda supplementare di burro.

#### ***Fattori che determinano la domanda sul mercato interno***

#### **Caratteristiche del mercato**

57. Il mercato delle materie grasse è diversificato, con notevoli differenze all'interno e tra gli Stati membri, nonché tra i vari segmenti dell'industria alimentare. Diversi tipi e qualità di materie grasse butirriche vengono utilizzati per scopi diversi. In alcuni Stati membri, l'uso delle materie grasse del latte è tradizionalmente alquanto limitato. Ad esempio, Grecia, Spagna e Portogallo usano per consuetudine grassi vegetali, mentre in Belgio, Danimarca, Germania e Francia il consumo pro capite di materie grasse del latte è notevolmente superiore.

58. Se molti prodotti possono essere fabbricati o con il burro o con grassi vegetali (o con una miscela di materie grasse) taluni

richiedono, per loro natura, per tradizione o per motivi di commercializzazione, l'utilizzo del burro. Ad esempio, le «galettes» della Bretagna, gli «Stollen» della Germania o il «butter shortbread» scozzese, se preparati secondo la ricetta tradizionale, richiedono l'uso del burro. In questi casi, non c'è alcun rischio che vengano utilizzati prodotti succedanei.

59. La scelta se usare o meno il burro è dettata anche dal marketing. I costosi prodotti di qualità superiore contengono talvolta più materia grassa butirrica, mentre i prodotti di massa, per i quali il prezzo è un fattore determinante, possono contenere più materie grasse vegetali. Vi sono inoltre marche conosciute per le quali l'utilizzo di materie grasse del latte o di altra natura è irrilevante ai fini del successo commerciale. Infine, l'uso di grassi a base di sostanze vegetali per taluni prodotti potrebbe essere determinata da considerazioni di natura sanitaria.

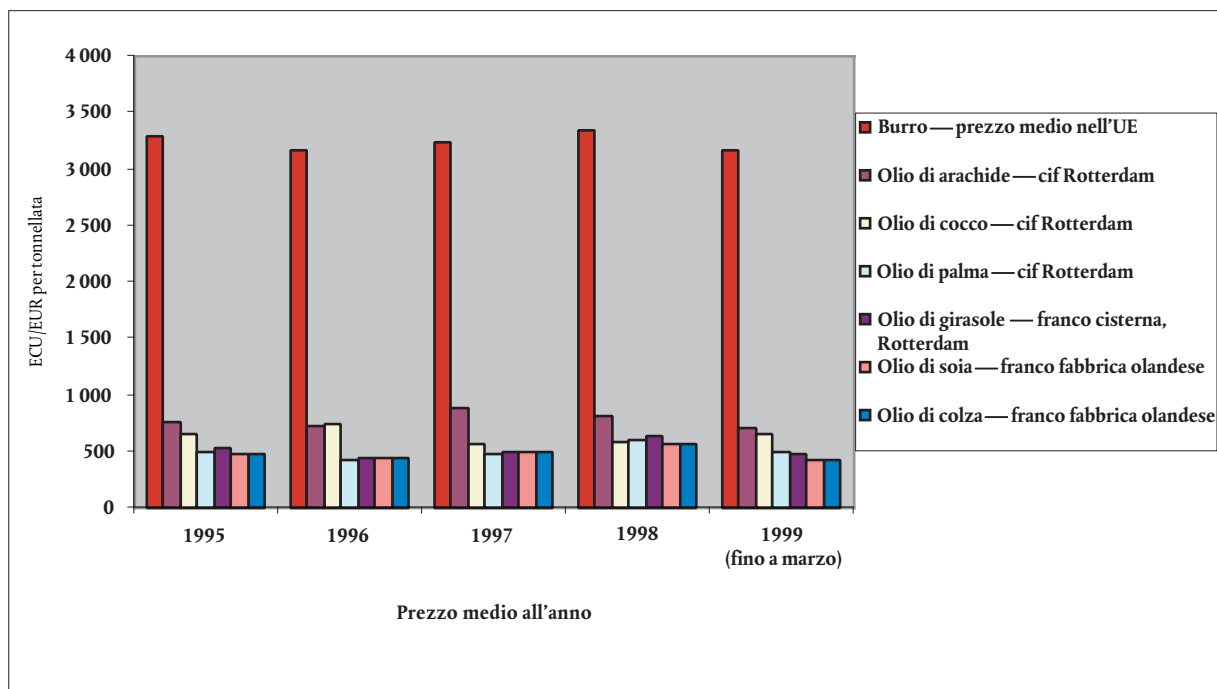
60. Quando i produttori impiegano attualmente materie grasse butirriche, sono in un certo senso vincolati all'uso del burro nel breve e medio periodo, poiché il passaggio ai grassi vegetali richiederebbe investimenti e cambiamenti nelle strategie di produzione e commercializzazione. Una volta che sono passati alle materie grasse non butirriche, tuttavia, è improbabile che ritornino in tempi brevi ai prodotti a base di burro, a meno che non sia richiesto dal mercato.

#### **Posizione concorrenziale del burro rispetto agli altri grassi**

61. Sebbene la margarina possa essere anche fabbricata utilizzando materie grasse di origine animale, i grassi vegetali costituiscono i principali succedanei del burro nell'industria alimentare. L'olio di palma <sup>(60)</sup> e l'olio di cocco <sup>(61)</sup> rivestono un particolare interesse per l'industria dei gelati, mentre la margarina vegetale è il principale succedaneo del burro nell'industria della pasticceria <sup>(62)</sup>. Mentre il prezzo del burro con un tenore di materia grassa dell'82 % è di 3 053 EUR per tonnellata, i grassi concorrenti restano ben più economici del burro anche tenendo conto dell'aiuto (cfr. il grafico 2).

Grafico 2

CONFRONTO TRA IL PREZZO DEL BURRO E I PREZZI DEI GRASSI VEGETALI

**Nota:**

La maggior parte delle importazioni di olio di palma e di olio di cocco possono beneficiare di dazi doganali a tasso ridotto — circa il 3 %.

Il prezzo dell'olio di girasole citato è il prezzo sul mercato UE.

L'olio di soia viene fabbricato nell'UE con soia importata alla quale non si applica alcun dazio.

La colza è di origine comunitaria, per cui non è soggetta a dazi.

Fonte: Analisi della Corte dei conti effettuata sulla base di documenti della DG VI della Commissione e del Dipartimento per l'agricoltura degli Stati Uniti.

62. Il prezzo degli oli vegetali, come l'olio di palma raffinato può essere stimato a 700 EUR per tonnellata <sup>(63)</sup>, mentre quello della margarina vegetale è di circa 1 000-1 050 EUR per tonnellata.

63. Il burro è caro, se confrontato con le materie grasse alternative. Per tale motivo, gli attuali livelli di aiuto non incentivano in maniera significativa l'uso del burro, se la scelta è determinata principalmente da considerazioni di prezzo. I produttori che utilizzano le materie grasse butirriche ritengono che il prezzo più elevato sia compensato dalla preferenza del consumatore, che consente di praticare prezzi di vendita e/o smerciare quantità che compensano i costi di produzione più elevati. Alla luce dell'enorme differenza tra i prezzi delle materie grasse butirriche e dei grassi succedanei di origine vegetale, il rischio che i produttori si orientino verso questi ultimi nel caso venissero ridotti (o addirittura aboliti) i livelli di aiuto appare modesto.

### Impatto dell'aiuto sui prezzi dei prodotti finali

64. Per la maggior parte dei prodotti, la sovvenzione pagata non incide in misura significativa sul prezzo di vendita finale del prodotto. Nel caso di un croissant al burro, ad esempio, l'aiuto comunitario determinerebbe una riduzione del prezzo pari solo a 0,08 FFR (poco più di 0,01 EUR). Per un gelato di qualità superiore, con

un tenore di materia grassa butirrica relativamente elevato, la sovvenzione comunitaria ammonta a 0,15 FFR (poco più di 0,02 EUR).

65. Per prodotti quali i croissant o i gelati, che sono tra i prodotti più importanti in termini di spesa nell'ambito delle misure di smaltimento, l'esistenza dell'aiuto incide quindi in misura limitata sui prezzi e sulla domanda. Esistono però taluni prodotti di qualità superiore (cfr. il paragrafo 58), con un tenore di burro elevato, in taluni casi superiore al 30 %, per i quali le variazioni del livello dell'aiuto potrebbero incidere in modo significativo sul prezzo al dettaglio, dato che il costo degli ingredienti costituisce un elemento determinante nella definizione del prezzo del prodotto.

66. Nella pratica, l'impatto dell'aiuto sui prezzi al dettaglio può essere inferiore a quanto calcolato. Parte dell'aiuto può essere infatti assorbito dai costi di trasformazione, compresi l'imballaggio, il margine commerciale dell'impresa e i costi supplementari da sostenere affinché il prodotto possa essere ammissibile all'aiuto, come il costo per l'aggiunta di rivelatori, per la partecipazione alle procedure di gara e per il finanziamento delle relative cauzioni di gara e di trasformazione.

67. Gli elementi sopra esposti suggeriscono che l'impatto dell'aiuto sui prezzi dei prodotti finali è modesto e che il livello dell'aiuto non influenza in misura consistente la domanda complessiva dei consumatori finali.

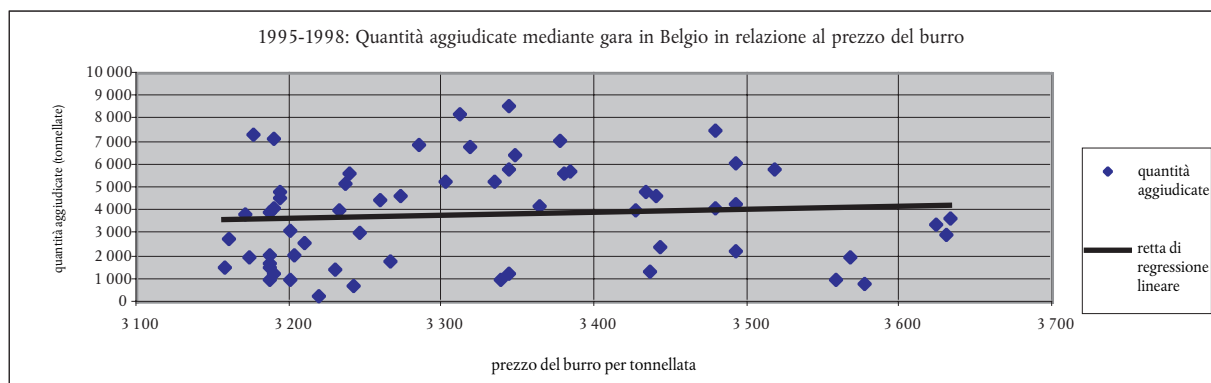
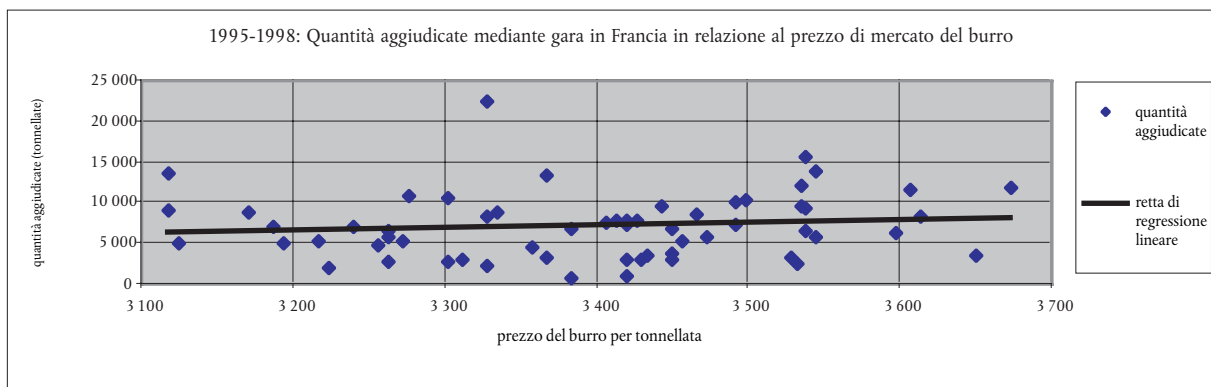
## La relazione tra domanda, tassi di aiuto e prezzi di mercato

68. I tassi di aiuto per le misure di smaltimento, diverse dalla sovvenzione «burro per organizzazioni senza scopo di lucro», vengono determinati per aggiudicazione nel quadro di procedure di gara. Benché vi siano notevoli variazioni tra una gara e quella

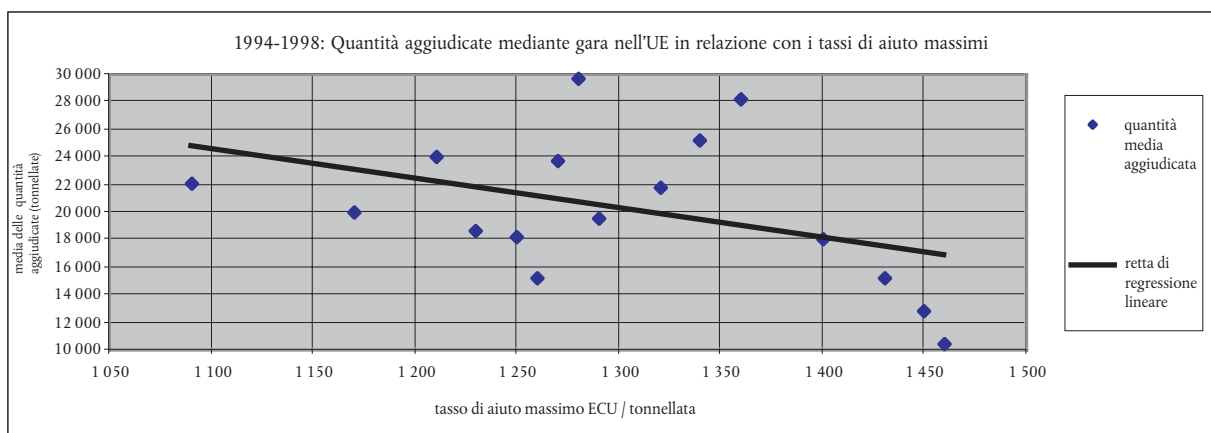
successiva, la media delle quantità per cui vengono presentate offerte si mantiene stabile dal 1994, anche se i tassi di aiuto massimi sono stati progressivamente ridotti di circa il 35 % <sup>(64)</sup>. L'analisi delle quantità per le quali sono state presentate offerte nei due Stati membri più importanti per questa misura (Francia e Belgio) mostra inoltre che la domanda di materie grasse butirriche sovvenzionate non è aumentata quando i prezzi di mercato hanno registrato una forte discesa (cfr. il grafico 3).

**Grafico 3**

QUANTITÀ AGGIUDICATE MEDIANTE GARA IN RELAZIONE AI PREZZI DI MERCATO E AI TASSI DI AIUTO



In Francia e Belgio, non vi è una relazione significativa tra i prezzi di mercato del burro e la domanda nell'ambito dei regolamenti (CEE) n. 570/88 e (CE) n. 2571/97. Il coefficiente di correlazione è di 0,107 per la Francia e di 0,087 per il Belgio, dove 0 indica l'assenza di correlazione e 1 indica una correlazione perfetta.



Le quantità aggiudicate mediante gara non sono diminuite quando sono stati ridotti i tassi di aiuto massimi. In realtà è avvenuto il contrario: vi è stata una correlazione negativa tra i tassi di aiuto e le quantità aggiudicate del -0,416, dove 0 indica l'assenza di correlazione e -1 una correlazione negativa perfetta.

*Nota:* Il tasso di aiuto utilizzato è quello per il burro con rivelatori con un tenore di materia grassa dell'82 %; le quantità sono in tonnellate di equivalente burro.

*Fonte:* Analisi dalla Corte dei conti effettuata sulla base di documenti della DG VI della Commissione.

69. Per contro, nel caso del «burro per consumo diretto» la domanda è diminuita quando l'aiuto è stato ridotto <sup>(65)</sup>. Parimenti, le organizzazioni senza scopo di lucro, che dispongono spesso solo di modeste risorse, hanno reagito prontamente al calo dei tassi di aiuto riducendo il consumo di burro. Entrambe queste misure, tuttavia, hanno solo un modesto impatto sul mercato, in quanto rappresentano insieme circa il 10 % delle quantità smaltite.

70. Se si considerano le 444 000 tonnellate sovvenzionate nel 1998 nel quadro della misura «burro per pasticceria», ogni riduzione di 1 ECU del tasso di aiuto avrebbe comportato un risparmio di 4,4 Mio ECU per il bilancio comunitario <sup>(66)</sup>. La Commissione, tuttavia, non sa in che misura potrebbe ridurre l'aiuto mantenendo, al tempo stesso, la domanda.

71. Precedenti riduzioni dei livelli di aiuto non hanno inciso in misura significativa sulla domanda di «burro per pasticceria» sovvenzionato, anche quando sono state associate ad altre misure adottate dalla Commissione per ridurre la domanda a breve termine nell'ambito del regime, quali l'aumento della cauzione di gara e l'anticipo del termine ultimo per l'incorporazione della materia grassa butirrica sovvenzionata nei prodotti finali. È probabile quindi che l'aiuto continui ad essere fissato ad un livello troppo elevato.

### Fattori strutturali

72. L'industria della trasformazione della materia grassa butirrica si è sviluppata, specializzata e adeguata a nuove condizioni di mercato da quando, nel 1969, sono state introdotte le misure di smaltimento. Le industrie hanno anche acquisito il know-how necessario per conformarsi ai complessi requisiti previsti dai regolamenti.

73. Sono stati individuati inoltre nuovi canali di distribuzione e nuovi mercati <sup>(67)</sup>. Per rispondere alle esigenze di processi di produzione particolari, sono stati sviluppati prodotti specializzati, a

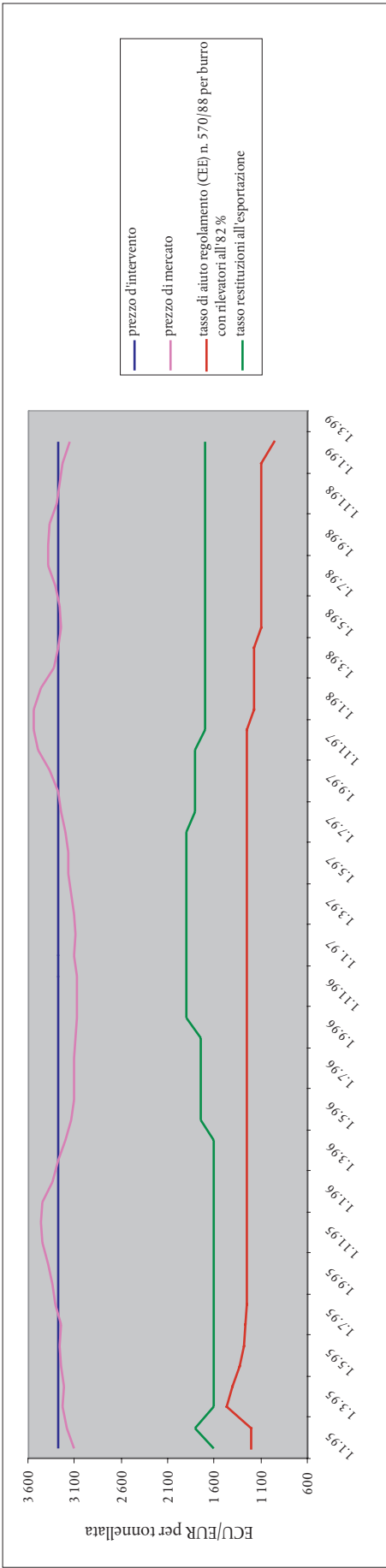
base di materie grasse butirriche [come le materie grasse butirriche frazionate <sup>(68)</sup> per pasticceria]. Parallelamente, la struttura dell'industria alimentare nel suo complesso è cambiata, con una produzione sempre maggiore di alimenti pronti per la cui preparazione viene spesso utilizzato burro sovvenzionato <sup>(69)</sup>. Nel valutare l'impatto delle misure di smaltimento sulla creazione di una domanda supplementare, occorre sicuramente tener conto dell'attività svolta dall'industria di trasformazione del burro per convincere l'industria alimentare ad utilizzare le materie grasse butirriche.

### Confronto tra le misure di smaltimento ed altre forme di intervento sul mercato

74. Considerando che le restituzioni all'esportazione per il burro ammontano attualmente a 1 700 EUR per tonnellata e l'aiuto per il «burro per pasticceria» senza rivelatori a 910 EUR <sup>(70)</sup>, ciascuna tonnellata di burro smaltita nell'ambito di questo regime costa 790 EUR meno del burro esportato con il sostegno delle restituzioni all'esportazione. In aggiunta, con il livello attuale delle restituzioni all'esportazione, è probabilmente impossibile aumentare le esportazioni in misura significativa. Per un raffronto tra i tassi delle restituzioni all'esportazione, i livelli di aiuto, i prezzi medi di mercato e i prezzi di intervento, si veda il grafico 4.

75. Secondo la Commissione, le misure di smaltimento sono notevolmente meno costose rispetto all'intervento pubblico e alle restituzioni all'esportazione, che sono gli altri principali strumenti di gestione del mercato per far fronte al problema delle eccedenze strutturali di burro. In effetti, l'83 % delle scorte d'intervento tra il 1992 e il 1998 ha beneficiato dell'aiuto fornito nel quadro della misura per lo smaltimento delle materie grasse butirriche quando, alla fine, è stato venduto. Per quanto riguarda il confronto con le restituzioni all'esportazione, quanto sostiene la Commissione è valido nella misura in cui le misure di smaltimento generano una domanda supplementare. Vi sono indicazioni sufficienti, tuttavia, che una parte consistente del burro smaltito con l'aiuto dell'UE sarebbe stata comunque consumata (cfr. i paragrafi 63-67).

Grafico 4  
CONFRONTO TRA STATISTICHE CHIAVE RELATIVE AL BURRO



	1.1.95	1.3.95	1.5.95	1.7.95	1.9.95	1.1.96	1.3.96	1.5.96	1.7.96	1.9.96	1.1.97	1.3.97	1.5.97	1.7.97	1.9.97	1.1.98	1.3.98	1.5.98	1.7.98	1.9.98	1.1.99	1.3.99
prezzo d'intervento	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282
prezzo di mercato	3 110	3 224	3 237	3 248	3 336	3 451	3 442	3 272	3 138	3 098	3 088	3 107	3 112	3 167	3 194	3 280	3 485	3 246	3 312	3 381	3 296	3 221
tasso di aiuto regolamento (CEE) n. 570/88 per burro con rilevatori all'82 %	1 210	1 460	1 320	1 260	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 170	1 090	1 090	1 090	1 090	950
tasso restituzioni all'esportazione	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 750	1 750	1 750	1 900	1 900	1 900	1 900	1 805	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700

Fonte: Estratto da dati forniti dalla DG VI della Commissione.  
Nota: L'aumento del tasso di aiuto indicato per il primo trimestre 1995 non costituisce un aumento effettivo ma è dovuto all'aggiustamento del meccanismo dei tassi verdi.



### ***Eccedenze strutturali***

76. La prima misura di smaltimento, introdotta nel 1969 <sup>(71)</sup>, era considerata una misura temporanea, limitata alle vendite di burro proveniente dalle scorte d'intervento all'industria della trasformazione. Da allora, però, le misure di smaltimento hanno continuato ad essere applicate. Sono state ampliate al fine di includere anche il burro dell'ammasso privato, la crema e il burro provenienti dal mercato, nonché il burro concentrato, e si sono trasformate in regimi di aiuto permanenti destinati ad aumentare la domanda, segnatamente da parte dell'industria alimentare.

77. In considerazione della contrazione della domanda prevista per i prossimi cinque anni (cfr. il paragrafo 12) e il livello delle quote deciso nel quadro della riforma prevista dall'Agenda 2000 (cfr. il paragrafo 9), non è possibile attendersi alcuna riduzione delle eccedenze che ha caratterizzato l'ultimo decennio.

78. Oltre a cercare di limitare al massimo il costo delle misure per lo smaltimento delle eccedenze di burro, la Commissione dovrebbe anche prevedere misure strutturali per aumentare la domanda di burro non sovvenzionato e/o limitarne l'offerta. Per quanto riguarda quest'ultima, la Corte ha già proposto in passato di rivedere il meccanismo che impedisce che il latte abbia un tenore eccessivo di materia grassa <sup>(72)</sup> e prende atto del fatto che il Consiglio europeo di Berlino ha rinviato al 2005 la riduzione dei livelli di prezzi garantiti <sup>(73)</sup>.

### **CONCLUSIONE**

79. Introdotte nel 1969 su base temporanea, le misure di smaltimento del burro sono state sviluppate e sono diventate regimi permanenti per far fronte al problema delle eccedenze strutturali di burro dovute alla sovrapproduzione che caratterizza il settore del latte, nonostante l'introduzione delle quote latte nel 1984 (cfr. il paragrafo 76).

80. Talune carenze relative alle disposizioni dei regolamenti che disciplinano le misure di smaltimento e la loro attuazione hanno altresì inciso sull'efficienza degli aiuti comunitari. Il burro importato e il burro di qualità inferiore sono ammissibili al sostegno

comunitario, l'aiuto non è fissato al livello più basso possibile e in taluni Stati membri le sovvenzioni UE sono soggette all'imposizione IVA (cfr. i paragrafi 28-34).

81. Le autorità degli Stati membri sono generalmente ben informate sui complessi requisiti previsti dai regolamenti e hanno destinato sufficienti risorse alla gestione delle misure di smaltimento. Nondimeno, il controllo ha rivelato la necessità di introdurre miglioramenti, segnatamente per quanto riguarda il riconoscimento e l'ispezione degli stabilimenti autorizzati ad incorporare il burro sovvenzionato nonché il controllo dell'aggiunta dei rivelatori e dell'origine comunitaria del burro destinato al consumo diretto (cfr. i paragrafi 31-34 e 51-52).

82. La Commissione non ha condotto alcuna valutazione completa circa l'impatto di tali misure sulla domanda. I dati rilevati indicano tuttavia che l'aiuto UE ha generato solo una modesta domanda supplementare di burro, dato il notevole vantaggio in termini di prezzo offerto dalle materie grasse concorrenti e il valore marginale dell'aiuto in relazione ai prezzi al consumo della maggior parte dei prodotti nei quali il burro sovvenzionato viene attualmente incorporato (cfr. i paragrafi 61-67).

83. Il persistere di una produzione eccedentaria di latte nell'Unione europea è il risultato congiunto del limitato impatto del regime delle quote sulla produzione e della notevole riduzione del consumo pro capite che ha avuto luogo alla fine degli anni ottanta. Le misure di smaltimento del burro attualmente in vigore non costituiscono da sole una soluzione adeguata al problema delle eccedenze strutturali. Occorre prevedere una riduzione dei livelli dei prezzi garantiti, associata a misure per il controllo della produzione (cfr. i paragrafi 7, 8 e 78).

84. La Commissione dovrebbe effettuare una valutazione completa delle misure di smaltimento. Parallelamente, occorre rivedere le procedure di gara attualmente in uso, ridurre progressivamente l'aiuto e concentrarlo unicamente su materie grasse butirriche di qualità non importate utilizzate per la fabbricazione di prodotti per i quali è probabile che si crei effettivamente una domanda supplementare. In aggiunta, vanno previste misure alternative, finalizzate a promuovere la domanda di materie grasse butirriche non sovvenzionate, nonché misure che penalizzino l'aumento del tenore di materia grassa del latte fresco (cfr. i paragrafi 12 e 77-78).

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 23 e 24 febbraio 2000.

*Per la Corte dei conti*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

## NOTE

- (<sup>1</sup>) Compresa circa 15 000 tonnellate di burro di fattoria.
- (<sup>2</sup>) Fonte: ZMP Bonn. La produzione mondiale di burro è di 4 065 000 tonnellate. I dati relativi al 1997 sono stati compilati sulla base di diverse fonti, tra cui Eurostat, FAO, USDA, le quali considerano però solo i paesi produttori per cui sono disponibili dati precisi. Una quota consistente di latte di vacca viene prodotto nei paesi in via di sviluppo per i quali non sono disponibili dati precisi. La quota dell'Europa sulla produzione totale di latte di vacca, compresa quella dei paesi in via di sviluppo, è circa del 25 %.
- (<sup>3</sup>) La quantità totale disponibile sul mercato è rappresentata dall'ammasso pubblico e privato (51 000 tonnellate) più le importazioni (90 000 tonnellate) più la produzione UE (1 843 000 tonnellate).
- (<sup>4</sup>) Consumo totale meno consumo sovvenzionato (cfr. anche la *tabella 1*).
- (<sup>5</sup>) L'ammasso pubblico (3 000 tonnellate) e l'ammasso privato (57 000 tonnellate) a fine 1998; circa 9 000 tonnellate in più rispetto all'anno precedente (le differenze nel totale sono dovute agli arrotondamenti). Per quanto riguarda le misure di smaltimento, le quantità (464 000 tonnellate) indicate per il 1998 nell'offerta di burro non includono la crema, che è stata anch'essa sovvenzionata nell'ambito delle misure di smaltimento.
- (<sup>6</sup>) Situazione attuale e prospettive: settore dei prodotti lattiero-caseari, aprile 1997 (DGV della Commissione — Documento di lavoro sulla PAC 2000).
- (<sup>7</sup>) Gli importi finanziari sono espressi in ecu quando si riferiscono a periodi anteriori all'1.1.1999 e in euro per i periodi successivi.
- (<sup>8</sup>) Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1989, paragrafi dal 4.1.1 a 4.1.26 (GU C 313 del 12.12.1990).
- (<sup>9</sup>) GU L 148 del 28.6.1968, pag. 13.
- (<sup>10</sup>) Le misure relative al latte scremato in polvere sono state esaminate dalla Corte nel 1998. Cfr. la relazione speciale n. 1/99 (GU C 147 del 27.5.1999).
- (<sup>11</sup>) GU C 401 del 22.12.1998.
- (<sup>12</sup>) Il prezzo d'intervento è di 3 282,00 ECU per tonnellata per il burro e di 2 055,20 ECU per tonnellata per il latte scremato (prezzo applicato dal 1995). L'ammasso pubblico interviene però solo quando i prezzi di mercato sono inferiori al 92 % del prezzo di intervento. Il prezzo di acquisto fissato dalla Commissione non deve essere inferiore al 90 % del prezzo d'intervento.
- (<sup>13</sup>) Cfr. il capitolo 4 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1993, paragrafi 4.1-4.54 sull'aiuto al latte scremato trasformato in caseina e caseinati (GU C 327 del 24.11.1994) e la relazione speciale n. 1/99 sull'aiuto per l'uso del latte scremato in polvere per l'alimentazione degli animali, in particolare la *tabella 2* (GU C 147 del 27.5.1999). La produzione UE ammonta complessivamente a 1,6 Mio tonnellate, compresa la caseina equivalente LSP. La spesa di 1 050 Mio ECU nel 1998 include 367 Mio ECU per misure di smaltimento del LSP e altri 287 Mio ECU di aiuto per la caseina.
- (<sup>14</sup>) Le quote latte sono state introdotte con regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 (GU L 90 dell'1.4.1984, pag. 10). L'attuale sistema è disciplinato dal regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio del 28 dicembre 1992 (GU L 405 del 31.12.1992, pag. 1).
- (<sup>15</sup>) Le quote latte aumenteranno così da 117 492,6 Mio di tonnellate a 120 324,1 Mio tonnellate. Presupponendo che l'andamento della produzione si mantenga invariato, l'aumento delle quote determinerà un incremento proporzionale della produzione di burro di 44 232 tonnellate che dovranno essere vendute sul mercato, con o senza sovvenzioni.
- (<sup>16</sup>) Offerta complessiva di latte nel 1997 in termini di equivalente latte: consegne per 113,28 Mio tonnellate, equivalenti al 111 % del consumo totale e al 120 % del consumo totale ai prezzi di mercato. Per quanto riguarda le materie grasse del latte, la situazione è più favorevole: le consegne e il consumo totale sono in equilibrio, ma se si tiene conto unicamente del consumo ai prezzi di mercato, l'eccedenza dell'offerta è pari al 9 % (Fonte: ZMP Bonn, *Cow Milk Balance of the European Union*).
- (<sup>17</sup>) Anche se tale dato include le 140 000 tonnellate circa provenienti dalla produzione annua di tre nuovi Stati membri, la produzione attuale dell'UE è notevolmente inferiore ai livelli registrati tra il 1980 e il 1987, quando la produzione si attestava tra i 1,9 e 2,3 milioni di tonnellate all'anno.
- (<sup>18</sup>) I quantitativi per i quali sono stati conclusi contratti è superiore alla quantità indicata nel bilancio relativo al latte (*tabella 1*) per l'ammasso privato a causa della rotazione delle giacenze nel corso dell'anno. Quantitativi per i quali sono stati conclusi contratti: nel 1996, 205 000 tonnellate; nel 1997, 144 000 tonnellate; nel 1998, 181 000 tonnellate; previsioni per il 1999: 200 000 tonnellate.
- (<sup>19</sup>) Rappresenta un livello di consumo leggermente superiore agli anni precedenti, anche tenendo conto delle 100 000 tonnellate supplementari consumate annualmente nei tre nuovi Stati membri.
- (<sup>20</sup>) Il calo del consumo pro capite viene generalmente spiegato con il cambiamento delle preferenze dei consumatori, dovuto in particolare a considerazioni di carattere sanitario e alla crescente disponibilità di prodotti alternativi.
- (<sup>21</sup>) Relazioni PAC: Prospettive dei mercati agricoli nel periodo 1998-2005, Commissione, DG VI, ottobre 1998.
- (<sup>22</sup>) Fonte: Commissione europea, DG VI. D1, «*Butter prices communicated by Member States (in % of intervention prices)*» [regolamento (CEE) n. 1547/87 della Commissione].
- (<sup>23</sup>) Situazione attuale e prospettive: settore dei prodotti lattiero-caseari (aprile 1997) — la *tabella a pagina 18* indica che tutte le esportazioni di burro e di butteroil sono sovvenzionate.
- (<sup>24</sup>) La fissazione del livello delle restituzioni all'esportazione è una procedura complessa, in quanto i prezzi dei prodotti lattiero-caseari variano da uno Stato membro all'altro e sono notevolmente superiori a quelli del mercato mondiale, che sono espressi in dollari USA. Ad esempio, dal 1995, in Germania i prezzi del burro con tenore di materia grassa dell'82 % sono stati in media superiori del 4 % a quelli del Regno Unito.
- (<sup>25</sup>) In base agli impegni assunti per le esportazioni nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT, l'UE si è impegnata a limitare le restituzioni all'esportazione per il burro e il butteroil. La spesa annuale per le restituzioni all'esportazione è stata limitata a 1 392,1 Mio ECU nel 1995/1996 e deve essere progressivamente ridotta a 947,8 Mio ECU nel 2000/2001. Il quantitativo massimo annuo per il quale potevano essere pagate le restituzioni all'esportazione è stato limitato a 487 800 tonnellate nel 1995/1996, e deve essere progressivamente ridotto a 399 300 tonnellate nel 2000/2001. Le esportazioni reali dell'UE sono ammontate a 220 000 tonnellate nel 1995 e a 170 000 tonnellate nel 1998.
- (<sup>26</sup>) Fonte: La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea, Relazione 1997. COM(1998) 611 def. dell'8 dicembre 1998.
- (<sup>27</sup>) Cfr. paragrafo 1.3 della relazione speciale della Corte n. 4/98, che descrive la situazione che ha condotto alla fissazione di una quota e ad aliquote di prelievo ridotte per la Nuova Zelanda.
- (<sup>28</sup>) L'aiuto per l'ammasso privato è disponibile sulla base di contratti di ammasso tra beneficiari e organismi pagatori per un periodo di almeno 90 giorni. L'aiuto viene pagato per al massimo 210 giorni. Nel 1998 l'aiuto è pari a 24 ECU per tonnellata per i costi fissi e a 0,7591 ECU per tonnellata al giorno (0,6773 EUR nel 1999). L'aiuto totale per una tonnellata, al di là del periodo massimo di 210 giorni, ammonterebbe a 183,41 ECU per tonnellata nel 1998 (166,23 EUR nel 1999).
- (<sup>29</sup>) GU L 172 del 30.6.1981, pag. 14.
- (<sup>30</sup>) Una quarta misura di smaltimento, il «burro per l'esercito» [regolamento (CEE) n. 2192/81 della Commissione del 31 luglio 1981], è stata sospesa nel 1989 e definitivamente abrogata con regolamento (CE) n. 479/1999 della Commissione del 4 marzo 1999 (GU L 57 del 5.3.1999, pag. 5).
- (<sup>31</sup>) Ai sensi del regolamento (CEE) n. 570/88 della Commissione (GU L 55 dell'1.3.1988, pag. 32), la formula A riguarda l'uso del burro per i prodotti della pasticceria e, nel suo ambito, rientrano vari prodotti che sono considerati simili. La formula B riguarda l'utilizzo del burro nei gelati. La formula C riguarda le preparazioni di prodotti alimentari a base di farina, amido o estratto di malto. La formula D riguarda le preparazioni e conserve di carni, pesci, le salse e le zuppe. Dal 1998 il regolamento è sostituito dal regolamento (CE) n. 2571/97 della



- Commissione (GU L 350 del 20.12.1997, pag. 3). Il nuovo regolamento prevede solo due formule: la A (che corrisponde alle precedenti formule A, C, D) e la B (che corrisponde alla precedente formula B). Non esistono tuttavia differenze di rilievo tra il vecchio e il nuovo regolamento. A causa dell'intervallo tra la gara e il pagamento dell'aiuto, connesso alla presentazione dei documenti attestanti l'uso finale, vengono ancora eseguiti pagamenti ai sensi del vecchio regolamento (CEE) n. 570/88 della Commissione. Le osservazioni della Corte, salvo indicazione contraria, riguardano entrambi i regolamenti.
- (<sup>32</sup>) Tale concentrazione dell'aiuto in Germania è dovuto alla consuetudine di utilizzare il burro da cucina nel Sud del paese. La formula «butter ghee» è utilizzata principalmente per la cucina indiana e pakistana. A causa del limitato impatto del regolamento, la Commissione lo ha sospeso nel gennaio 1998, ma è stato abrogato nel maggio 1998, soprattutto a causa del mercato tedesco.
- (<sup>33</sup>) I rivelatori devono essere incorporati per indicare che i prodotti sono stati sovvenzionati. I prodotti privi di rivelatori sono ammissibili all'aiuto solo in determinate condizioni e sono soggetti a una maggiore sorveglianza.
- (<sup>34</sup>) La revisione più recente dei tassi di aiuto del gennaio 1999 non prevede però alcuna riduzione del tasso di aiuto per le organizzazioni senza scopo di lucro.
- (<sup>35</sup>) Le gare si tengono con cadenza bimensile, ad eccezione dei mesi di agosto e dicembre, in cui ha luogo una sola gara.
- (<sup>36</sup>) La procedura descritta riguarda la crema, il burro o la materia grassa butirrica prodotta dai quantitativi provenienti dal mercato a cui si applica il tasso di aiuto. Per il burro d'intervento proveniente dall'ammasso pubblico, i concorrenti devono indicare un prezzo per il burro d'intervento che vogliono acquistare.
- (<sup>37</sup>) Per quanto riguarda i gelati, il programma ed i livelli dei prezzi sono calcolati e fissati in gennaio/febbraio per l'intera stagione estiva ed è difficile per i produttori correggere i prezzi nel corso della stagione.
- (<sup>38</sup>) Mentre i requisiti qualitativi più severi interessano il burro dell'ammasso pubblico, quelli dell'ammasso privato sono meno rigidi; ad esempio, il burro può essere salato e non deve essere prodotto direttamente ed esclusivamente a partire da crema pastorizzata.
- (<sup>39</sup>) Questo burro deve essere prodotto direttamente ed esclusivamente con crema pastorizzata e soddisfare le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio nonché i requisiti delle classi nazionali di qualità. La crema deve soddisfare i requisiti previsti all'articolo 6, paragrafo 5, del medesimo regolamento e, in aggiunta, deve avere un tenore di materia grassa non inferiore al 35 %.
- (<sup>40</sup>) Il burro concentrato deve soddisfare solo le disposizioni dell'allegato 1 al regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione; contenuto minimo di materie grasse 99,8 %; umidità e componenti non grassi del latte 0,2 %, acidi grassi liberi 0,35 %; perossidi, massimo 0,5 %; gusto caratteristico, assenza di odori estranei, assenza di agenti neutralizzanti e assenza di materie grasse non provenienti dal latte.
- (<sup>41</sup>) Il burro di siero ha un sapore particolarmente forte e non viene commercializzato per il consumo umano diretto.
- (<sup>42</sup>) Il burro ricombinato viene prodotto a base di butteroil con l'aggiunta di acqua e/o crema, allo scopo di ottenere un tipo di materia grassa del latte con un tenore di materia grassa corrispondente a quello del burro fresco.
- (<sup>43</sup>) Non è possibile quantificare il volume totale del burro importato utilizzato per la produzione di burro concentrato sovvenzionato in quanto non sono disponibili dati statistici.
- (<sup>44</sup>) Il dazio preferenziale all'importazione per il burro neozelandese con tenore di materia grassa dell'80 % è di 868,88 EUR per tonnellata e corrisponde ad un tasso di 1 083,38 EUR per tonnellata se il calcolo viene effettuato in base ad un tenore di materia grassa del 99,8 %. Il prodotto è ammissibile alla sovvenzione per il butteroil che ammonta a 1 130 EUR se è privo di rivelatori e a 1 170 EUR per tonnellata se contiene rivelatori. Il tasso è già superiore al dazio all'importazione. Il prodotto finale, se esportato come prodotto non contemplato dall'allegato II, può beneficiare di restituzioni all'esportazione di 2 160 EUR per tonnellata, da cui bisogna detrarre l'aiuto ricevuto. L'importazione di burro neozelandese per la produzione di butteroil è perciò più redditizia rispetto all'utilizzo del burro comunitario, in quanto il burro può essere importato ai prezzi del mercato mondiale, ben inferiori al livello dei prezzi europei.
- (<sup>45</sup>) Relazione speciale sull'importazione di prodotti lattiero-caseari di origine neozelandese e di formaggio svizzero (GU C 127 del 24.4.1998, paragrafi 3.32 e 3.33).
- (<sup>46</sup>) Secondo i servizi della Commissione, si è cercato di includere nel regolamento (CE) n. 2571/97 una condizione a favore dei prodotti comunitari, come avvenuto per il regolamento (CEE) n. 429/90, ma il comitato di gestione non ha dato il suo assenso.
- (<sup>47</sup>) Documento 5911/99 del Consiglio, del 19 febbraio 1999, allegato III all'allegato: Conclusioni riguardanti la relazione speciale della Corte n. 4/98.
- (<sup>48</sup>) Il regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione consente inoltre il pagamento di una sovvenzione per i prodotti privi di rivelatori, ma a tassi di aiuto inferiori e solo in determinate condizioni particolari.
- (<sup>49</sup>) Direttiva 79/112/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1979. Per la regola del 25 % è di applicazione l'articolo 6, paragrafo 7. Tuttavia, persino nei casi in cui il contenuto di burro nei prodotti finali è superiore al 25 % è improbabile che il produttore finale dichiari la presenza di rivelatori, dal momento che i grossisti di materie grasse butirriche non hanno l'obbligo di dichiarare la sostanza.
- (<sup>50</sup>) Direttiva 77/388/CEE del 17.5.1977 in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1).
- (<sup>51</sup>) Una tabella mensile delle offerte ricevute e dei quantitativi accettati. Tabelle trimestrali indicanti i quantitativi entrati ed usciti dallo Stato membro in base agli esemplari di controllo T5 e i dati relativi alla loro incorporazione nei prodotti finali. In aggiunta, l'articolo 25 richiede la comunicazione dei prezzi pagati dagli utilizzatori finali e dei casi in cui è stata riscontrata la mancata osservanza delle condizioni di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione (questo paragrafo riguarda la qualità del burro, del burro concentrato e della crema).
- (<sup>52</sup>) Ciò riguarda, ai sensi del regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione, l'aggiunta di rivelatori, il riconfezionamento del burro concentrato, l'incorporazione in prodotti intermedi e, ove applicabile, l'incorporazione del burro, del burro concentrato, dei prodotti intermedi e della crema in prodotti finali. Il regolamento (CEE) n. 429/90 della Commissione dispone inoltre che la produzione e l'imballaggio di burro concentrato abbiano luogo in stabilimenti riconosciuti.
- (<sup>53</sup>) Ad esempio, le registrazioni contabili erano scritte a matita e/o su più fogli di carta. Altre non contenevano riferimenti al numero dell'operazione, o riportavano unicamente cifre globali per le quali non era possibile effettuare un riscontro con l'operazione corrispondente.
- (<sup>54</sup>) Sono stati riferiti diversi casi in proposito: la qualità della materia grassa butirrica deve essere sottoposta ad analisi di laboratorio prima e dopo l'aggiunta del rivelatore. L'analisi prima dell'aggiunta del rivelatore non era documentata nei Paesi Bassi e non era stata effettuata da un beneficiario in Belgio autorizzato a effettuare lui stesso il controllo. In Spagna il prelievo di campioni prima dell'aggiunta di rivelatori è stato abolito. Presso un grande produttore in Francia i campioni venivano prelevati da una cisterna centrale, ma i movimenti non erano documentati per cui non esiste alcuna prova che i campioni siano stati prelevati proprio dalle partite di produzione da sottoporre a verifica.
- (<sup>55</sup>) Le autorità spagnole hanno certificato l'uso finale dei prodotti importati con gli esemplari di controllo T 5, nonostante la descrizione inesatta o incompleta del prodotto nell'esemplare T 5.
- (<sup>56</sup>) Devono confermare che si impegnano ad incorporare la materia grassa butirrica nei prodotti finali e dichiarare di essere consapevoli delle sanzioni in cui potrebbero incorrere nel caso una eventuale verifica da parte delle autorità pubbliche accertasse che non hanno adempiuto agli obblighi assunti.
- (<sup>57</sup>) Nel caso della Germania, questa base dati dovrebbe essere costituita nei prossimi mesi.
- (<sup>58</sup>) I controlli vengono attuati a livello regionale (1 % delle dichiarazioni) in Germania, nessun controllo viene effettuato in Francia.
- (<sup>59</sup>) Per le consegne in altri Stati membri, occorre emettere esemplari di controllo T 5 che indichino il prodotto, la formula e le date limite corrispondenti. Lo Stato membro «di importazione» è responsabile della verifica dell'utilizzo finale.

- <sup>(60)</sup> L'olio di palma è il principale prodotto della palma e il principale succedaneo del butteroil nella produzione di gelati. La prima fase del processo di fabbricazione consiste nell'estrarre l'olio di palma greggio dall'esocarpio delle palme da olio. Questo prodotto viene successivamente trasformato in olio da cucina. La Malaysia è il principale esportatore.
- <sup>(61)</sup> L'olio di cocco viene tratto dalle palme da cocco. Attualmente è sempre meno competitivo rispetto ad altri oli vegetali a causa della ricerca insufficiente di nuove applicazioni e anche per l'invecchiamento delle piantagioni. La maggior parte dei produttori si trovano nel Sud-Est asiatico, in Africa e nel Pacifico.
- <sup>(62)</sup> La margarina non è prodotta solo utilizzando grassi vegetali, ma può essere anche fabbricata con materia grassa di origine animale. La concorrenza sui prezzi è tuttavia determinata dai grassi vegetali e perciò gli esempi fanno riferimento a questi ultimi.
- <sup>(63)</sup> In mancanza di dati statistici attendibili sui valori commerciali, il prezzo è stimato sulla base dei dati forniti dalla Commissione: prezzo cif a Rotterdam per l'olio di palma nel 1998: 600 ECU più dazio all'importazione del 3 %, più il costo stimato della raffinazione 40 ECU = 658 ECU per tonnellata. A questo bisogna aggiungere i margini commerciali.
- <sup>(64)</sup> Per il burro contenente rivelatori, ad esempio, sono passati da 1 460 ECU per tonnellata nel 1995 a 950 EUR per tonnellata nel 1999.
- <sup>(65)</sup> Sono già stati messi a punto succedanei che contengono principalmente grassi vegetali e un po' di burro non sovvenzionato.
- <sup>(66)</sup> Il tasso di aiuto è fissato per 100 kg. Riducendo di 1 ECU il tasso di aiuto per 100 kg si ottiene un risparmio complessivo di 10 ECU per tonnellata.
- <sup>(67)</sup> In Germania, ad esempio, lo sviluppo della marca «Butaris», sostenuto dalla pubblicità, per l'uso delle materie grasse butirriche come burro da cucina nei ristoranti e nelle case private. Altri esempi riguardano le marche ideate per il ghee butter destinato al mercato delle minoranze etniche, in particolare nel Regno Unito, e una serie di marche create da più trasformatori per il burro concentrato destinato ai pasticceri.
- <sup>(68)</sup> Per la produzione di pasticceria è importante che i grassi usati consentano di ottenere buoni risultati ad una data temperatura e per un dato tempo di cottura. Il burro frazionato, grazie ad un diverso trattamento e alla diversa miscela delle diverse materie grasse usate nel burro (sterolo, colesterolo e acido oleico), è in grado di fornire risultati stabili durante tutto l'anno.
- <sup>(69)</sup> Ad esempio, l'impiego di prodotti già pronti da parte dei pasticceri locali.
- <sup>(70)</sup> Dal gennaio 1999, questo è il tasso di aiuto per il burro con un tenore di materia grassa dell'82 % senza aggiunta di rivelatori proveniente dal mercato. Per il burro concentrato si applicano tassi di aiuto più elevati.
- <sup>(71)</sup> Regolamento (CEE) n. 198/69 della Commissione del 31 gennaio 1969 (GU L 26 dell'1.2.1969, pag. 31).
- <sup>(72)</sup> Nella relazione speciale n. 4/93 (GU C 12 del 15 gennaio 1994) sul regime delle quote la Corte osservava che «la sanzione inflitta in caso di superamento del tenore di riferimento di materia grassa non ha un effetto sufficientemente dissuasivo». Il tenore di materia grassa del latte di vacca consegnato è aumentato da 3,87 % nel 1984 (CEE a 10) al 4,09 % nel 1997 (UE a 15). L'aumento del tenore di materia grassa del latte ha dirette ripercussioni sulla produzione di burro. Per il calcolo della produzione di latte, la quantità di latte viene aumentata dello 0,18 % per 0,1 grammi di materia grassa supplementare per kg di latte. Ad esempio, un aumento del tenore di materia grassa del 22,2 % (dal 3,6 % al 4,4 %) determinerebbe un aumento del dato sulla produzione del latte dello 1,44 %.
- <sup>(73)</sup> Una riduzione graduale dai prezzi indicativi e dei prezzi di intervento per il burro e per il latte scremato in polvere inizierà dal 1° luglio 2005. Cfr. il regolamento (CE) n. 1255/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 48).

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### PRINCIPALI RISULTATI DEL CONTROLLO

Il settore lattiero si trova in una situazione di eccedenze strutturali in cui la produzione di burro supera la domanda ai normali prezzi di mercato. È per tale motivo che il Consiglio, nell'ambito della politica agricola comune, ha chiesto che vengano attuate misure di sostegno sotto forma di un regime di intervento per il burro e il latte scremato in polvere (LSP), nonché misure di smaltimento interno ed esterno, allo scopo di migliorare l'equilibrio di mercato e assicurare condizioni di stabilità a vantaggio sia dei produttori di latte che dei consumatori.

In una situazione in cui il consumo di burro continua a diminuire, le misure di smaltimento interno sono indispensabili, tanto più che, in passato, esse si sono rivelate uno strumento efficiente per mantenere la stabilità ed evitare ben più onerosi acquisti all'intervento pubblico. In particolare il regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati ha costituito, per quasi 30 anni, uno strumento importante per accrescere l'equilibrio del mercato del burro. Nel corso del tempo, i regolamenti sono stati migliorati e il Consiglio ha riconfermato anche nell'accordo relativo ad Agenda 2000 l'esigenza di assicurare il mantenimento delle misure di smaltimento.

I livelli dell'aiuto e i quantitativi destinati al regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati e a quello del burro concentrato da cucina sono stabiliti attraverso un sistema di procedura di gara. La Commissione ritiene che l'applicazione del sistema abbia permesso in passato di raggiungere livelli di aiuto e quantitativi adeguati, garantendo la stabilità e consentendo, a breve, medio e lungo termine, di smaltire l'eccedenza di burro nella maniera più economica. Dal 1995, l'aiuto è stato ridotto di circa il 35 % e nonostante si siano resi temporaneamente necessari costosi acquisti all'intervento, la Commissione è riuscita a porre un freno al crescente utilizzo del burro sovvenzionato ed a raggiungere un certo equilibrio di mercato.

La riduzione dell'aiuto a partire dal 1995 ha portato a risparmi annui dell'ordine dei 250 milioni di EUR per una quantità di circa 500 000 tonnellate, ma un'ulteriore riduzione dell'aiuto comporta dei rischi, in special modo in periodi di prezzi bassi e di acquisti all'intervento. I livelli dell'aiuto ed i quantitativi oggetto di contratto sono tenuti strettamente sotto controllo dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari.

Il burro di seconda qualità e il burro importato concorrono a costituire l'offerta totale di burro e le misure di smaltimento interno assicurano lo smaltimento delle eccedenze della materia grassa del latte sotto forma di burro, crema e burro concentrato (BC). Il burro di qualità inferiore e il burro importato non sono di per sé ammissibili all'aiuto ma possono essere utilizzati per la produzione di burro concentrato di alta qualità senza con ciò ridurre l'impatto del regime. Inoltre, per quanto riguarda il burro importato, sono in vigore concessioni e accordi internazionali che devono essere rispettati.

Nello studio, cui fa riferimento la Corte, vengono analizzati in particolare due rivelatori e la loro influenza sulla salute. Tuttavia, dalle informazioni trasmesse successivamente dagli Stati membri, risulta che di fatto questi rivelatori non trovano utilizzazione nel quadro del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati. La Commissione procederà perciò a depennarli dal regolamento. Inoltre, trattandosi di aromatizzanti, saranno esaminati dal comitato scientifico dell'alimentazione umana, come prescritto dal regolamento (CE) n. 2232/96 del Consiglio e del Parlamento europeo. Al momento non si prevede di modificare la direttiva del Consiglio sui requisiti dell'etichettatura, che già copre gli aromatizzanti e alcuni aspetti dell'informazione e della protezione dei consumatori.

La Commissione ha preso nota delle osservazioni della Corte in merito all'IVA e ne terrà conto nel quadro di future azioni finalizzate all'ammodernamento e alla semplificazione del relativo sistema.

Si provvederà alla notifica agli Stati membri delle osservazioni della Corte relative alla gestione delle misure di smaltimento di loro competenza, e, se del caso, saranno apportate rettifiche finanziarie nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.

La finalità del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati è soprattutto quella di assicurare l'utilizzo della materia grassa del latte come materia prima al posto dei grassi vegetali. È tenendo conto di ciò che il comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari ha proceduto ad un'attenta selezione dei prodotti ammissibili. Tra breve saranno rese disponibili informazioni sull'utilizzazione della materia grassa del latte sovvenzionata in vari gruppi di prodotti finali; un'analisi dell'intera organizzazione del mercato del latte (compreso il regime delle quote) è inoltre in programma per il 2001, in modo che i risultati siano disponibili al momento di procedere alla revisione del sistema delle quote nel 2003.

A seguito delle decisioni del Consiglio nel quadro di Agenda 2000, le eccedenze strutturali rimarranno invariate; fatta eccezione per un limitato sostegno comunitario alle attività di promozione generali, si ritiene che spetti all'industria e ai vari organismi di tutela degli interessi del settore lattiero promuovere il latte e i prodotti lattiero-caseari e incrementare la domanda.

Grazie alla politica attuata nel settore lattiero nell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda il funzionamento del sistema delle quote latte, gli acquisti all'intervento tra il 1995 e il 1998 sono stati molto contenuti e, alla fine del 1998, le scorte ammontavano solo a circa 3 000 tonnellate rispetto a 1,3 milioni di tonnellate alla fine del 1986. Purtroppo nel 1999 le scorte hanno ripreso a salire. Inoltre, la quota rappresentata dal settore lattiero nel bilancio è scesa da un massimo di circa 6 miliardi di ECU, equivalenti al 30 % della spesa totale, registrato nel 1985, a meno di 3 miliardi di EUR, pari al 7 % della spesa totale, nel 1999.

## L'OCM NEL SETTORE DEL LATTE E LE ECCEDENZE DI BURRO

6-22. L'introduzione del sistema delle quote latte, nel 1984, ebbe l'immediato effetto di ridurre le consegne di latte; inoltre le successive riduzioni delle quote, unitamente alle continue misure di smaltimento interno ed esterno, hanno consentito di migliorare considerevolmente la situazione del mercato del burro.

Il livello delle quote latte è un problema altamente politico, oggetto di intensi negoziati in seno al Consiglio. Tuttavia, le riduzioni delle quote attuate in passato hanno soltanto diminuito le eccedenze strutturali, senza riuscire ad eliminarle.

Le giacenze di burro dell'intervento pubblico sono scese da 841 000 tonnellate, alla fine del 1984, a 3 000 tonnellate alla fine del 1998 (dopo aver registrato un picco di 1,3 milioni di tonnellate alla fine del 1986); gli acquisti all'intervento sono stati limitati a circa 43 000 tonnellate, nel periodo dal 1995 al 1998. Tuttavia, nel 1999, quando è stato aperto l'intervento pubblico a causa del basso livello dei prezzi di mercato in 11 Stati membri, gli acquisti all'intervento sono aumentati fino quasi a raggiungere le 55 000 tonnellate.

Nel quadro di Agenda 2000, il Consiglio ha deciso che l'aumento delle quote sarà accompagnato da una riduzione del 15 % dei prezzi di sostegno per il burro e il latte scremato in polvere (LSP), e che, data la tendenza alla diminuzione del consumo di burro ai normali prezzi di mercato, permarranno eccedenze strutturali. Ne consegue che, nei prossimi anni, saranno indispensabili misure di smaltimento interno per il burro e l'LSP.

La Commissione rinvia alla propria risposta alla relazione della Corte n. 1/99 sull'aiuto per l'uso del latte scremato e dell'LSP per l'alimentazione degli animali, in cui rilevava che il latte eccedente che non può essere trasformato in altri prodotti lattiero-caseari con valore aggiunto viene utilizzato per la produzione di burro e di LSP, i due prodotti d'intervento, che costituiscono la base del meccanismo di sostegno del mercato nel settore lattiero-caseario.

Se si considerano la stabilizzazione dell'attuale produzione, la riduzione delle importazioni, l'aumento delle esportazioni, l'assorbimento relativamente stabile di burro grazie alle misure di smaltimento interno e il calo del consumo normale, la Commissione ritiene che le misure di smaltimento interno abbiano un impatto sostanziale sull'equilibrio del mercato, soprattutto in periodi di riduzione delle scorte pubbliche e di limitati acquisti all'intervento.

Le eccedenze strutturali di equivalente latte, pari al 20 % (se si escludono i consumi sovvenzionati), cui fa riferimento la Corte, richiedono sia vendite interne sovvenzionate, per circa 500 000 tonnellate di equivalente di burro, sia restituzioni all'esportazione. In assenza di tali misure, il burro finirà all'intervento pubblico, in una situazione di mercato caratterizzata da bassi livelli dei prezzi. Come la Corte rileva al punto 14, è difficile che esistano sbocchi effettivi per maggiori esportazioni di burro UE, e il ridotto assorbimento nel quadro delle misure di smaltimento interno porterà quindi in ampia misura ad onerosi acquisti all'intervento pubblico.

Il costo medio per tonnellata, indicato dalla Corte al punto 17, lettera d), potrebbe non riflettere a pieno la situazione, a causa dello sfasamento temporale tra il momento in cui le quantità sono sottoposte a procedura di gara e la liquidazione dell'aiuto. A partire dal gennaio 1999, l'importo dell'aiuto per il burro per pasticceria e per gelati (con un tenore di materia grassa dell'82 % e privo di rivelatori) ammonta a 910 EUR per tonnellata, le restituzioni a 1 700 EUR per tonnellata e il prezzo di acquisto all'intervento a 2 954 EUR per tonnellata.

## OSSERVAZIONI RELATIVE AI REGIMI DI SMALTIMENTO

### *Fissazione del livello di aiuto*

23-27. Per ogni procedura di gara, la Commissione fissa un limite all'aiuto, tenendo conto delle quantità richieste. La natura delle operazioni in questione fa sì che l'operatore debba essere in grado di pianificare forniture regolari. Egli presenta la sua offerta di conseguenza e in base al livello massimo dell'aiuto fissato per la procedura di gara di cui trattasi la quantità offerta dall'operatore verrà accettata o rifiutata. Se l'aiuto viene fissato ad un livello tale per cui l'offerta viene ripetutamente respinta, l'operatore farà ricorso ad altre fonti di materie prime, rinunciando a partecipare al regime. Di conseguenza, il meccanismo non avrebbe la stessa efficacia che ha oggi nel consentire lo smaltimento delle materie grasse butirriche. Un efficiente funzionamento del sistema della procedura di gara che assicuri livelli dell'aiuto ottimali non impedisce che i livelli dell'aiuto e i prezzi di vendita del burro d'intervento rimangano invariati in determinati periodi, se i quantitativi e i livelli dell'aiuto richiesti dagli operatori in determinate condizioni di mercato corrispondono agli obiettivi della Commissione. Inoltre, la Commissione può sempre decidere di non accettare nessuna delle offerte ricevute.



Nell'attuale situazione non c'è nulla che indichi che la domanda di aiuto sia superiore all'obiettivo quantitativo e la Commissione ritiene, sulla scorta delle consultazioni attualmente in corso in seno al comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari, che i livelli di aiuto siano congrui e che il sistema di gara funzioni correttamente.

Grazie all'attuale sistema di gara è stato possibile nel corso del tempo ridurre in maniera consistente i livelli dell'aiuto. Dall'inizio del 1995, l'aiuto per il burro con rivelatore avente un tenore di materia grassa dell'82 %, nel quadro del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati, è stato ridotto del 35 % passando da 146 ECU per 100 kg (pari al 45 % del prezzo di intervento (PI)) a 95 EUR per 100 kg (pari al 29 % del PI). L'incidenza dell'aiuto sul prezzo di mercato è scesa nel corso dello stesso periodo dal 45 % a circa il 30 %.

L'aiuto per il burro concentrato da cucina è stato ridotto, nello stesso periodo, del 40 %, passando da 209 ECU per 100 kg a 117 EUR per 100 kg, mentre l'aiuto alle organizzazioni senza scopo di lucro è sceso da 156 ECU per 100 kg a 105 EUR per 100 kg, e cioè del 32 %.

Gli Stati membri e la Commissione concordano nel ritenere che il sistema di gara sia chiaro sia per gli operatori che per gli amministratori e che costituisca il metodo migliore per gestire i quantitativi. Fu introdotto per garantire a tutti gli acquirenti un accesso a condizioni di parità, per fissare l'aiuto al livello strettamente necessario e per controllare efficacemente i quantitativi trattati. La stabilità è essenziale sia per gli utilizzatori che per il buon funzionamento dei regimi.

### **Requisiti qualitativi**

28-30. La Commissione desidera sottolineare che gli aiuti accordati sulla base delle misure di smaltimento interno sono stati introdotti per permettere lo smaltimento delle eccedenze di materia grassa butirrica sotto forma di burro, crema o burro concentrato (BC). Il prezzo d'intervento del burro viene fissato sulla base di specifici criteri legati al prodotto e dei relativi costi di produzione; il livello dell'aiuto per il BC sarebbe superiore, se fosse fissato sulla base degli stessi criteri e costi. Pertanto, i requisiti qualitativi per il burro sovvenzionato non devono essere identici a quelli applicati al burro da ammasso pubblico o privato. Inoltre, l'aiuto viene accordato per il burro concentrato, per il quale il regolamento prescrive elevati requisiti qualitativi, e non per le materie prime utilizzate per la sua produzione. Il burro concentrato può essere utilizzato per la produzione di un prodotto intermedio con rivelatore, avente un tenore di materia grassa dell'82 % («burro ricombinato») per il quale l'aiuto equivale a quello previsto per il burro con rivelatore, avente un tenore di materia grassa dell'82 %.

La Commissione ritiene che se non è consentito l'utilizzo di prodotti di qualità inferiore per la produzione di burro concentrato, tali prodotti rimarrebbero sul mercato, dove si sostituirebbero al burro di qualità superiore più costoso che verrebbe avviato all'intervento pubblico.

### **Pagamento dell'aiuto per il burro importato**

31-33. Facendo seguito ad una precedente raccomandazione della Corte, la Commissione aveva già tentato, in seno al comitato

di gestione, di escludere il burro importato dal regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati. Per motivi legati al mercato e alle esigenze di controllo, gli Stati membri hanno respinto la proposta, sottolineando che il vero problema sta nel fatto che venga consentita dal Consiglio e dagli accordi internazionali l'importazione di burro a condizioni preferenziali, ma che, una volta importato, il burro in questione dev'essere trattato come il burro UE. Inoltre, la Commissione è vincolata da accordi e concessioni internazionali e non può pertanto sospendere il pagamento delle restituzioni per i prodotti non contemplati dall'allegato I, anche se contengono prodotti d'importazione trasformati classificati sotto altri codici NC.

La Corte sostiene che risulta conveniente utilizzare burro importato nel quadro dei regimi preferenziali per la fabbricazione di BC nell'ambito del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati, in quanto ciò consente di evitare i costi di imballaggio e distribuzione connessi alla vendita al dettaglio. Tuttavia, la Commissione rileva che il vantaggio eventualmente rappresentato dal taglio dei costi di distribuzione è in parte annullato dal fatto che il prezzo del burro venduto all'ingrosso è inferiore al prezzo del burro venduto al dettaglio in piccole confezioni. Inoltre, è più costoso produrre BC utilizzando il burro invece della crema, impiegata in genere come materia prima e su cui si basa l'aiuto. Inoltre gli operatori si avvalgono solo occasionalmente di questa opzione, a seconda delle condizioni di mercato.

34. Sebbene il Consiglio nel suo parere <sup>(1)</sup> sul discarico per l'esercizio finanziario 1997 abbia raccomandato di inserire nel nuovo regolamento di base (CE) n. 1255/1999 [che incorpora il regolamento (CEE) n. 1732/81 del Consiglio che autorizza le misure di smaltimento] una clausola che prescriva che il BC destinato al regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati sia di origine comunitaria, non ha, però, vietato l'utilizzazione del burro importato per la produzione di burro concentrato. Tuttavia il burro importato in quanto tale è già ora escluso dal regime.

### **Aspetti particolari di natura sanitaria**

35-38. Su richiesta degli Stati membri, più di 20 anni fa, per motivi di controllo, sono stati introdotti i rivelatori. I prodotti con rivelatore sono soggetti a controlli meno rigorosi dei prodotti che ne sono privi. All'epoca non era stato ancora varato alcun tipo di normativa comunitaria in materia di additivi alimentari, aromatizzanti, ecc. Pertanto, la Commissione non aveva l'obbligo di esigere test o autorizzazioni preventive dei rivelatori, nella forma e nelle quantità molto limitate richieste. Spettava agli Stati membri, una volta consentito che nella legislazione comunitaria fosse previsto l'uso di rivelatori, assicurare che, ai sensi della normativa nazionale, tali sostanze fossero idonee al consumo umano, nella forma e nelle quantità molto limitate richieste.

La recente normativa comunitaria sugli additivi e sui nuovi prodotti alimentari non ha mutato questo approccio di base, dato che i rivelatori in genere non sono considerati additivi alimentari secondo la definizione della direttiva 89/107/CEE e servono ad altri scopi.

<sup>(1)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 15.3.1999 (documento 5911/99 del Consiglio).

Nello studio di esperti, cui fa riferimento la Corte, sono analizzati in particolare due rivelatori: il timolo e la capsaicina. Tuttavia, non tutti i rivelatori autorizzati nel quadro del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati vengono poi, di fatto, impiegati e le informazioni successivamente trasmesse dagli Stati membri, hanno confermato che queste due sostanze aromatizzanti non vengono utilizzate. D'altro canto, esse sono incluse nel registro comunitario comprendente circa 3 000 sostanze aromatizzanti che nei prossimi 5 anni dovranno essere esaminate dal comitato scientifico dell'alimentazione umana secondo quanto prevede il regolamento (CE) n. 2232/96 <sup>(1)</sup> del Consiglio e del Parlamento europeo. La Commissione proporrà al comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari di eliminare i due rivelatori in questione dal regime per i prodotti della pasticceria e dei gelati.

Inoltre, nel quadro del regime per i prodotti della pasticceria e dei gelati, i rivelatori sono aggiunti al burro, al BC e alla crema destinati ad un'ulteriore lavorazione e alla produzione di prodotti alimentari composti soggetti ai normali requisiti di etichettatura fissati dalla direttiva n. 79/112/CEE <sup>(2)</sup> del Consiglio. La direttiva già copre gli aspetti relativi alla tutela e all'informazione del consumatore, pertanto non è prevista, al momento, l'introduzione di prescrizioni particolari in materia di etichettatura per i rivelatori.

#### **Imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle sovvenzioni UE**

39-41. La Corte rileva la mancanza di armonizzazione dell'imposizione IVA sulle sovvenzioni, che però è in parte direttamente legata alla stessa direttiva IVA.

La Commissione ha cercato, in vario modo, di arrivare ad una più uniforme imposizione IVA sulle sovvenzioni, ma senza successo dato che gli Stati membri non sono stati in grado di raggiungere un accordo unanime. Nell'ambito dei suoi sforzi per modernizzare e semplificare il sistema IVA, la Commissione intende proporre una profonda modifica del sistema di imposizione IVA sulle sovvenzioni nella UE. Nel far ciò, si terrà adeguatamente conto delle osservazioni della Corte.

#### **Particolari carenze relative al regolamento (CE) n. 2571/97 della Commissione («burro per pasticceria»)**

##### **Complessità della normativa**

42-45. Il regolamento (CE) n. 2571/97 ha sostituito il regolamento (CEE) n. 570/88 dal 1° gennaio 1998 ed è il frutto di lavori preparatori protrattisi per più di due anni in seno ai gruppi di lavoro costituiti nell'ambito del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari. All'elaborazione del regolamento hanno partecipato esperti nazionali (per coprire tutti gli aspetti legati alla gestione del regime) nonché esperti della Commissione della divisione mercati, coadiuvati dal servizio giuridico, e dalle direzioni responsabili per le dogane, il FEOG e il controllo finanziario. Il

regolamento incorpora alcune raccomandazioni della Corte e di un gruppo esterno di esperti «semplificazione» istituito dando seguito alle raccomandazioni della Corte nel quadro del regolamento (CEE) n. 570/88, che combinava due regolamenti.

La struttura e le norme del regolamento rispondono all'esigenza di una migliore gestione e di un maggiore controllo del mercato e dei fondi comunitari e rispecchiano altresì la complessità del settore e dei prodotti attentamente selezionati — essenzialmente sulla base di riferimenti alla nomenclatura combinata — che possono beneficiare del regime.

La Commissione prende nota della posizione della Corte in merito all'uso dell'aiuto e condivide l'esigenza di una valutazione permanente della gestione e dei controlli. Tuttavia, l'esperienza maturata nel corso dei primi due anni di attuazione del nuovo regolamento ha mostrato che il regime funziona in modo soddisfacente.

Il suggerimento, della Corte (punto 44), di aumentare il quantitativo minimo di offerta consentirebbe di ridurre il numero dei controlli prescritti dall'articolo 23, paragrafo 2, del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati. La Commissione esaminerà tale proposta.

#### **Carenze nella sorveglianza**

46-47. In passato i codici della nomenclatura combinata e i gruppi di prodotti ammissibili sono stati attentamente selezionati per garantire il livello più alto possibile di efficienza. Con l'introduzione del regolamento (CE) n. 2571/97 (in particolare l'articolo 25 e gli allegati dall'VIII al XIII), verrà reso disponibile, così come raccomandato dalla Corte, un maggior flusso di informazioni statistiche sull'utilizzazione di diversi tipi di prodotti ammissibili, di prodotti intermedi e di gruppi specifici di prodotti finali. Due grandi Stati membri non hanno ancora inviato alla Commissione sufficienti informazioni comparabili che le consentano di effettuare una valutazione attendibile. Tuttavia, ciò non ha impedito alla Commissione di attuare una prudente gestione del mercato e di ridurre, grazie al sistema di gara, i livelli dell'aiuto. Gli Stati membri sono stati ripetutamente invitati a trasmettere le informazioni mancanti e a rispettare le scadenze stabilite dal regolamento.

#### **Particolari carenze relative al regolamento (CEE) n. 2191/81 della Commissione («burro per organizzazioni senza scopo di lucro»)**

48-49. Il regolamento stabilisce che gli Stati membri devono porre in essere tutti i controlli necessari per assicurare il rispetto delle disposizioni del regolamento, e l'onere amministrativo per l'organismo pagatore, cui la Corte fa riferimento, potrebbe essere quindi causato dalla stessa autorità competente.

50. La misura di smaltimento in oggetto è stata introdotta per contribuire allo smaltimento delle eccedenze di materie grasse del latte, che è l'obiettivo di tutte le misure di smaltimento sul mercato interno. Anche la base giuridica definita dal Consiglio è la stessa. La Commissione non può quindi sottoscrivere la proposta della Corte di trasferire il regime alla linea di bilancio per gli aiuti alimentari.

<sup>(1)</sup> GU L 299 del 23.11.1996, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU L 33 dell'8.2.1979, pag. 1.

## **CARENZE AMMINISTRATIVE RISCONTRATE NEGLI STATI MEMBRI**

51-53. Nel prendere nota delle osservazioni della Corte in merito ai controlli, la Commissione desidera rilevare che, a partire dal 1995, sono state sovvenzionate annualmente circa 500 000 tonnellate di equivalente di burro e che, sebbene nel corso di tale periodo gli Stati membri abbiano comunicato una serie di irregolarità, la Commissione è persuasa che in termini relativi il sistema abbia funzionato molto bene.

Le osservazioni della Corte avranno il loro seguito nel quadro della procedura di liquidazione dei conti e verranno debitamente comunicate agli Stati membri interessati. Se confermate, potrebbero determinare delle rettifiche finanziarie. Per quanto concerne il caso dei Paesi Bassi, menzionato dalla Corte al punto 53, la Commissione ha avviato la procedura volta ad effettuare i necessari controlli.

## **L'EFFICIENZA E IL RAPPORTO COSTO/EFFICACIA DELLE MISURE DI SMALTIMENTO**

### ***Determinazione dell'efficienza e del rapporto costo/efficacia***

54-56. In virtù dei regolamenti (CEE) n. 804/68 e (CEE) n. 1723/81 del Consiglio [sostituito dal regolamento (CE) n. 1255/1999], la Commissione è tenuta a sostenere il mercato del burro nell'attuale situazione eccedentaria. Sono state pertanto introdotte varie misure di smaltimento che mirano a sostenere il consumo totale di materia grassa del latte sotto forma di burro, burro concentrato e crema.

L'equilibrio del mercato del burro e le informazioni relative alle vendite sovvenzionate giustificano le misure di smaltimento e, assieme al sistema di intervento, garantiscono che il prezzo di mercato del latte abbia un andamento più prossimo al prezzo indicativo fissato dal Consiglio. Nel passato tali misure hanno chiaramente consentito di limitare gli acquisti all'intervento.

La Commissione rileva che, pur non avendo finora effettuato una valutazione specifica, ha nondimeno seguito da vicino le misure di gestione del mercato del burro insieme agli Stati membri in seno al comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari.

È stato comunque messo a punto un meccanismo che consentirà alla Commissione di valutare le tre organizzazioni di mercato (seminativi, carne bovina e latte), oggetto delle riforme previste nel medio periodo (tra il 2002 e il 2006) nel quadro di Agenda 2000.

A questo proposito, è in progetto, per il 2001, l'esame dell'intera organizzazione di mercato del latte (compreso il regolamento sulle quote), in modo che i risultati siano disponibili al momento in cui, nel 2003, si procederà alla revisione del sistema delle quote.

### ***Fattori che determinano la domanda sul mercato interno***

#### **Caratteristiche del mercato**

57-60. Sono molti i fattori che influenzano l'operatore nella scelta della materia prima tra i vari tipi di grassi disponibili. Il

livello dell'aiuto per la materia grassa del latte, così come le sue variazioni, incidono senz'altro sulla scelta tra diversi tipi di grassi e sui quantitativi oggetto di contratto; tuttavia, anche il contesto in cui le modifiche vengono attuate nonché numerosi altri fattori hanno un impatto sia a breve che a lungo termine sulle decisioni degli operatori e sui quantitativi oggetto di un'offerta. Le variazioni dei livelli dell'aiuto e le previsioni relative, la disponibilità di materia prima, i prezzi dei prodotti concorrenti di origine vegetale, le ricette, le marche, l'immagine, la qualità, il gusto, la strategia, il processo di produzione, l'introduzione di nuovi prodotti, ecc. sono tutti elementi che influenzano la domanda attuale e futura degli operatori.

Dall'analisi di ognuno di questi fattori e della sua influenza sull'assorbimento del prodotto non si ricaveranno comunque certezze assolute, data la complessità delle interrelazioni economiche.

### **Posizione concorrenziale del burro rispetto agli altri grassi**

61-63. In pratica, la difficoltà sta nell'assicurare che gli operatori utilizzino materie grasse butirriche o materie grasse del latte come materia prima invece di materie grasse di altra origine e che per mezzo del sistema di gara l'aiuto venga fissato al livello più basso possibile.

La qualità e il gusto del burro sono superiori a quelli dei grassi vegetali, ma a causa del prezzo relativamente più elevato del burro, l'industria cerca costantemente di sostituire il burro con materie prime meno care. La continua riduzione del livello dell'aiuto porterà gli operatori a rinunciare ad utilizzare il burro (in particolare per i nuovi prodotti finali) e ridurrà l'efficacia del regime, e quindi si finirà per ricorrere agli acquisti all'intervento, molto più costosi.

È estremamente costoso creare una marca e farla conoscere, ed è quindi difficile/dispensioso ritirare dal mercato ricette particolari. Una volta che un operatore decide di rinunciare all'utilizzo del burro e di sostituirlo con grassi vegetali, è improbabile che torni poi ad utilizzare il burro.

Tenendo conto dei fattori summenzionati e considerando che gli operatori hanno dai 3 ai 6 mesi di tempo a disposizione per incorporare il burro nei prodotti finali, la riduzione dell'aiuto potrebbe avere un effetto a breve termine contrario a quello desiderato e determinare un aumento della domanda, soprattutto se gli operatori si aspettano un'ulteriore riduzione dell'aiuto. Nel breve periodo, il normale consumatore si comporta in maniera tale da massimizzare gli acquisti, se si prevede una diminuzione dell'aiuto, e da limitarli al minimo se se ne prevede l'aumento.

### **Impatto dell'aiuto sui prezzi dei prodotti finali**

64-67. La finalità principale del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati non è ridurre il prezzo al consumo dei prodotti finali, quanto piuttosto fare in modo che la materia grassa del latte venga usata come materia prima al posto di materie grasse di altra origine. Oltre a ciò, è molto difficile valutare con esattezza l'incidenza della variazione del prezzo di una singola materia prima (che può risultare da modifiche sia dell'aiuto per il burro che del prezzo del burro sul mercato), in special modo se la percentuale rappresentata dalla materia prima nel valore del prodotto finale è minima sui prezzi al consumo e sulle vendite.



L'aiuto non si riflette per intero sul prezzo al dettaglio, ma la riduzione dell'impatto dell'aiuto dovrebbe essere limitata ai costi supplementari sostenuti per la partecipazione al regime. I costi di trasformazione, di imballaggio, di distribuzione, ecc., sono più o meno identici sia per i prodotti sovvenzionati che per quelli non sovvenzionati, e non dovrebbero quindi essere conteggiati nella riduzione dell'effetto dell'aiuto, ma andrebbero piuttosto considerati come costi necessari per l'acquisizione di un prodotto desiderato.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione è del parere che sussista un rischio costante che gli operatori, soprattutto a seguito di riduzioni dell'aiuto e/o dell'aumento del prezzo delle materie prime, si orientino verso i più economici grassi vegetali. Il rischio è maggiore se cresce il divario tra il prezzo delle materie grasse butirriche e quello dei grassi sostitutivi di origine vegetale e se aumenta l'incertezza sui prezzi delle materie grasse butirriche.

### **La relazione tra domanda, tassi di aiuto e prezzi di mercato**

68-71. È opinione della Commissione che un aumento del prezzo di acquisto, permanendo invariate le altre condizioni, ridurrebbe l'assorbimento in termini assoluti e darebbe un colpo di freno alla generale tendenza all'aumento dell'utilizzazione delle materie grasse del latte nei prodotti alimentari. Per meglio illustrare il suo punto di vista, la Commissione desidera tracciare qui di seguito un quadro dell'effettivo andamento del mercato.

Nel 1994, l'assorbimento da parte dei prodotti di gelateria e dei gelati ammontava a 450 000 tonnellate; a seguito della progressiva riduzione dei livelli dell'aiuto, verificatasi nel corso della prima metà del 1995, l'assorbimento si è ridotto di 50 000 tonnellate passando quindi, nel 1996, a circa 400 000 tonnellate. Nel corso dello stesso periodo l'acquisto di burro all'intervento ammontava a 40 000 tonnellate. Tuttavia, nel 1997, nonostante gli aumenti del prezzo di mercato del burro e nonostante il livello costante dell'aiuto fino a dicembre, l'assorbimento è aumentato di 22 000 tonnellate perché gli operatori desideravano approvvigionarsi ai livelli di aiuto esistenti.

La riduzione dei tassi dell'aiuto, applicata nel dicembre 1997 e nell'aprile 1998, è stata controbilanciata dalla diminuzione dei prezzi di mercato. Tuttavia, in seguito alla riduzione del periodo per l'incorporazione da 6 a 3 mesi, nel maggio 1998, e da 5 a 4 mesi, nel gennaio 1999, la domanda oggetto di contratti è diminuita di 25 000 tonnellate nei prime cinque mesi del 1999.

Nel corso del primo semestre 1999, sono state acquistate all'intervento 25 000 tonnellate e l'aumento dei quantitativi oggetto di contratto per i prodotti della pasticceria e i gelati, nel periodo giugno-agosto 1999, è risultato insufficiente per impedire l'acquisto all'ammasso di ulteriori 30 000 tonnellate nel corso del restante periodo del 1999.

70. In passato, l'applicazione del sistema di gara ha permesso che il necessario smaltimento delle eccedenze di materie grasse del latte si attuasse in maniera adeguata. Come già ricordato più sopra, la riduzione dei livelli dell'aiuto intercorsa a partire dal 1995 è pari a circa il 35 %, e corrisponde a risparmi annui dell'ordine di 250 milioni di EUR per una quantità totale di circa 500 000 tonnellate. Nel corso del tempo, grazie al sistema di gara, è stato possibile portare l'aiuto al suo livello minimo. Il livello attuale non è considerato eccessivamente elevato, soprattutto se

si tiene conto che continuano ad essere effettuati acquisti all'intervento.

### **Confronto tra le misure di smaltimento ed altre forme di intervento sul mercato**

74-75. L'aiuto per il burro destinato ai prodotti della pasticceria e ai gelati (910 EUR per tonnellata per il burro con rivelatore, avente un tenore di materia grassa dell'82 %) è notevolmente inferiore rispetto alle restituzioni alle esportazioni (1 700 EUR per tonnellata) ma i reali costi di smaltimento dipendono dal coefficiente di efficienza delle due misure. La Commissione ritiene che il coefficiente di efficienza delle misure di smaltimento interno sia inferiore a quello delle esportazioni ma che in ogni caso sia più conveniente sostenere direttamente il burro tramite il mercato piuttosto che acquistarlo all'intervento e poi rivenderlo successivamente a prezzi ridotti.

È ovvio che l'abolizione dei regimi di aiuto non farebbe finire all'intervento il totale dei quantitativi sovvenzionati, ma una buona parte sì. È poco realistico pretendere, in un mercato eccedentario, che le misure di smaltimento abbiano un'efficienza del 100 %.

### **Eccedenze strutturali**

76-78. Il settore lattiero ha continuato a registrare eccedenze strutturali e le misure di sostegno interno ed esterno sono state modificate per soddisfare l'esigenza di un maggior equilibrio di mercato. Nonostante precedenti riduzioni delle quote latte e dopo le decisioni del Consiglio nell'ambito di Agenda 2000, le azioni di sostegno continueranno ad essere necessarie anche in futuro.

La Commissione, nel corso del tempo, ha incoraggiato il consumo del latte, e dei prodotti lattiero-caseari in genere, per mantenere o incrementare i livelli totali di consumo, ma una campagna specifica di promozione del burro dovrebbe essere compito dell'industria o delle organizzazioni del settore lattiero-caseario.

Per quanto riguarda le quote e gli adeguamenti delle consegne, a seguito dell'aumento del tenore di materia grassa nel latte, la Commissione ha già avuto modo di rilevare nella sua risposta alla relazione speciale della Corte n. 4/93 che «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».

Nella risposta del 1994, citata in precedenza, la Commissione metteva a confronto l'ammontare della sanzione in caso di superamento con il prezzo del burro, dimostrando che il prelievo supplementare, dovuto nel caso in cui il tenore di materia grassa fosse superiore alla quota, equivaleva già al 55 %, ben al di sopra quindi del 15 % fissato dal Consiglio per i quantitativi di latte che eccedono la quota. Il coefficiente corrispondente alla semplice neutralizzazione «commerciale» delle materie grasse prodotte in eccesso (il cui valore viene supposto equivalente al prezzo del burro), senza considerare la sanzione, è circa 0,012.

La Commissione ha sottolineato nella propria risposta che una sanzione troppo severa sarebbe controproducente. Porterebbe, di fatto, alla nascita di un mercato nero delle eccedenze di materia grassa.



Riassumendo, la Commissione ritiene che l'attuale coefficiente raggiunga il suo scopo, che è quello di contenere il volume totale delle consegne di latte entro il limite dei quantitativi fissati.

## CONCLUSIONE

79. Le eccedenze strutturali, e la conseguente continua necessità di attuare misure di smaltimento per le materie grasse del latte sono il frutto delle decisioni politiche del Consiglio.

80. Sia il burro di seconda qualità che il burro importato contribuiscono a formare l'offerta totale di burro e le misure di smaltimento interno sono state introdotte per permettere lo smaltimento delle eccedenze di materia grassa del latte sotto forma di burro, crema e burro concentrato.

I livelli dell'aiuto e i quantitativi destinati al regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati e al regime del burro concentrato da cucina sono fissati mediante un sistema di gara e la Commissione ritiene che l'applicazione del sistema abbia permesso in passato di fissare livelli dell'aiuto adeguati, garantendo la stabilità e consentendo di smaltire l'eccedenza di burro, a breve, medio e lungo termine.

La Commissione ha preso nota delle osservazioni della Corte in merito all'IVA e ne terrà conto nel quadro di future azioni finalizzate all'ammodernamento e alla semplificazione del relativo sistema.

81. Si provvederà alla notifica agli Stati membri delle osservazioni della Corte relative alla gestione delle misure di smaltimento di loro competenza, e, se del caso, saranno apportate rettifiche finanziarie nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

Tuttavia, la Commissione desidera rilevare che, a partire dal 1995, sono state sovvenzionate annualmente circa 500 000 tonnellate di equivalente di burro e che, sebbene nel corso di tale periodo gli Stati membri abbiano comunicato una serie di irregolarità, la Commissione è persuasa che in termini relativi il sistema abbia funzionato molto bene.

82. L'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato una delicata interdipendenza tra i livelli dell'aiuto, il conseguente assorbimento

nel quadro dei regimi di aiuto e il livello di acquisti all'intervento. Quanto più cresce il divario tra il prezzo delle materie grasse del latte sovvenzionate e quello dei grassi vegetali, tanto più aumenta il rischio di una rinuncia all'uso delle materie grasse del latte e di un aumento degli acquisti all'intervento. In una situazione di eccedenze strutturali di materia grassa del latte, le misure di smaltimento sono indispensabili.

83. A seguito delle decisioni del Consiglio, già adottate nel quadro di Agenda 2000, le eccedenze strutturali rimarranno invariate e, fatta eccezione per il limitato sostegno comunitario alla generale attività di promozione, si ritiene che spetti all'industria e ai vari organismi che difendono gli interessi del settore lattiero promuovere il latte e i prodotti lattiero-caseari e incrementare la domanda. La Commissione continuerà ad adoperarsi, attraverso un'efficiente attuazione delle misure di smaltimento, per assicurare l'equilibrio tra domanda e offerta. È in progetto l'avvio, nel 2001, di un'analisi dell'intera organizzazione del mercato del latte, compresa l'efficacia e l'efficienza delle misure di smaltimento interno per il burro e per il latte scremato in polvere.

La Commissione ritiene che il sistema di gara, nella sua forma attuale sia efficiente. Dagli inizi del 1995, l'aiuto per il burro nell'ambito del regime dei prodotti della pasticceria e dei gelati è stato ridotto del 35 %. Il burro di seconda qualità e il burro importato contribuiscono alle eccedenze generali di materia grassa butirrica che devono essere smaltite. La Commissione non intende limitare l'aiuto esclusivamente al burro di qualità non importato e non ritiene vi siano motivi che giustifichino un aumento della sanzione prevista in caso di innalzamento del tenore di materia grassa nel latte crudo consegnato nel quadro del sistema delle quote.

Per concludere, la Commissione desidera sottolineare che, grazie alla politica attuata nel settore lattiero nell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda il funzionamento del sistema delle quote latte, gli acquisti all'intervento tra il 1995 e il 1998 sono stati molto contenuti e le scorte alla fine del 1998 ammontavano solo a circa 3 000 tonnellate rispetto a 1,3 milioni di tonnellate alla fine del 1986. Purtroppo nel 1999 le scorte hanno ripreso a salire arrivando a toccare le 56 000 tonnellate alla fine dell'anno. Inoltre, la quota rappresentata dal settore lattiero nel bilancio è scesa dal suo massimo di circa 6 miliardi di ECU, equivalenti al 30 % della spesa totale, registrato nel 1985, a meno di 3 miliardi di EUR, pari al 7 % della spesa totale, nel 1999.