

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

---

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	<b>Corte dei conti</b>	
2000/C 215/01	Relazione speciale n. 11/2000 sul regime di sostegno per l'olio d'oliva, corredata delle risposte della Commissione .....	1

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 11/2000

## sul regime di sostegno per l'olio d'oliva, corredata delle risposte della Commissione

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

(2000/C 215/01)

## INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI .....		3
INTRODUZIONE .....	1-9	4
Gli obiettivi del controllo .....	5-7	5
Evoluzione della spesa .....	8-9	5
PARTE 1: AIUTO ALLA PRODUZIONE .....	10-78	8
Il meccanismo di sostegno alla produzione .....	10-12	8
Le disposizioni relative al controllo .....	13-14	9
Osservazioni relative alla gestione del regime da parte della Commissione .....	15-35	9
Il quadro normativo .....	15-17	9
Dati statistici .....	18-20	9
Fissazione dei prezzi istituzionali e dei redditi dei produttori .....	21-23	10
L'equilibrio di mercato .....	24-26	13
Gestione dei fondi detratti dall'aiuto alla produzione .....	27-30	15
Misure volte alla promozione del consumo .....	31-35	16
Osservazioni relative all'attuazione del regime negli Stati membri .....	36-57	16
Le rese come strumento di controllo .....	39-44	16
Affidabilità del meccanismo di controllo .....	45-53	17
L'efficacia del sistema sanzionatorio .....	54-57	19
Lo schedario oleicolo .....	58-67	19
Conclusioni .....	68-78	20
PARTE 2: AIUTO AL CONSUMO E RESTITUZIONI ALL'ESPORTAZIONE .....	79-130	22
Quadro generale .....	79-85	22
Sentenza della Corte di giustizia relativa alle misure adottate per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze .....	86-88	25

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Quadro di controllo .....	89-92	25
Aiuto al consumo .....	93-125	25
Contabilità dei crediti .....	93-95	25
Esaustività dei dati relativi agli importi da recuperare .....	96-100	26
Ritardi nel recupero .....	101-106	26
Monitoraggio dello stato di avanzamento dei procedimenti penali .....	107-111	28
Fattispecie in cui l'azione di recupero è stata promossa nei confronti del fornitore invece che nei confronti del beneficiario dell'aiuto .....	112-113	28
Cauzioni .....	114-115	28
Liquidazione dei conti .....	116-118	29
Sanzioni .....	119-123	29
Scambio di informazioni sulle analisi di laboratorio .....	124-125	30
Restituzioni all'esportazione .....	126-127	30
Conclusioni .....	128-130	30
<b>ALLEGATO — Situazione del mercato mondiale dell'olio d'oliva .....</b>		<b>32</b>
<b>Risposte della Commissione .....</b>		<b>34</b>

**SINTESI****Parte 1**

La presente parte della relazione tratta dell'aiuto alla produzione, concesso a circa 2,2 milioni di richiedenti, su un totale di 2,8 milioni di produttori di olio d'oliva registrati. Tale aiuto costituisce, dal punto di vista finanziario, la principale misura del regime per l'olio d'oliva; esso ha assorbito, nel periodo 1997-1998, più del 90 % della spesa totale annua, pari a circa 2 200 Mio ECU. Il controllo si è incentrato sulla gestione del regime da parte della Commissione e sull'attuazione dei controlli negli Stati membri, allo scopo di valutare il loro contributo al raggiungimento dei principali obiettivi del regime: contribuire affinché i produttori possano godere di un reddito equo e mantenere l'equilibrio di mercato.

I principali prezzi istituzionali (prezzo indicativo alla produzione e prezzo rappresentativo del mercato) erano fissati annualmente dal Consiglio ed erano stati praticamente congelati a partire dal 1989. Il prezzo indicativo era un prezzo volto a contribuire al conseguimento, da parte dei produttori, di un reddito equo ed a mantenere il livello della produzione comunitaria. Il prezzo rappresentativo del mercato avrebbe dovuto essere fissato ad un livello tale da permettere un normale smaltimento dell'olio d'oliva. Il sostegno comunitario era rappresentato dalla differenza tra questi due prezzi.

Il controllo ha evidenziato continue modifiche nella normativa comunitaria. Dopo trent'anni di applicazione, non si è ancora giunti ad un sistema sufficientemente efficiente ed affidabile di gestione e di controllo del regime.

Il settore dell'olio d'oliva è caratterizzato da un elevato numero di piccole imprese. Il 40 % circa di coloro che hanno richiesto l'aiuto nel 1996/1997 possiede meno di 100 olivi (area pari ad un ettaro). L'obiettivo di reddito dell'aiuto alla produzione non è mai stato definito e, conseguentemente, il suo raggiungimento non ha potuto essere valutato. I due prezzi istituzionali sono stati mantenuti stabili per più di dieci anni e non erano basati su un metodo di calcolo ben definito. Il prezzo rappresentativo del mercato non ha seguito l'evoluzione dei prezzi di mercato reali; ciò significa che i sostegni comunitari non erano sempre giustificati. Quanto all'equilibrio di mercato, l'aumento del numero di olivi e della produzione, l'aumento relativamente lento del consumo, le limitazioni OMC relative alle esportazioni sovvenzionate e l'aumento delle scorte registrato negli ultimi due anni, fanno intravedere un rischio di eccedenze.

Per quanto concerne il meccanismo di controllo, la Corte ha rilevato che il metodo utilizzato per la stima delle rese non è uniforme, nemmeno all'interno del medesimo paese, e che l'utilizzo delle rese come strumento di controllo è inefficace. I controlli amministrativi condotti dalle organizzazioni dei produttori (OP) si rivelano, sotto taluni aspetti di notevole importanza, incompleti. Non è stato possibile effettuare in modo efficace un importante controllo sulle doppie dichiarazioni relative alla medesima

parcella. Per quanto riguarda le verifiche in loco svolte dalle agenzie di controllo (AC) a livello del produttore, il campione prelevato è troppo piccolo; tali verifiche, inoltre, non si fondano su documentazione affidabile. A livello del frantoio, il campione selezionato è adeguato, ma alcuni importanti aspetti non sono presi in considerazione nei controlli eseguiti. Le agenzie di controllo, per di più, svolgono i loro controlli dopo l'esecuzione dei pagamenti; devono conseguentemente essere promosse complesse procedure di recupero.

Ogni anno è stata trattenuta una percentuale dell'aiuto alla produzione, allo scopo di finanziare la creazione dello schedario oleicolo ed i programmi di miglioramento della qualità. Quanto allo schedario, è stato trattenuto un importo pari a 383 Mio ECU, 245 Mio dei quali (il 64 %) sono stati utilizzati. Nell'ambito dell'attuale situazione dello schedario oleicolo, di cui è prevista la sostituzione con il SIG oleicolo, solo l'Italia è riuscita a predisporre uno schedario, ancorché con ritardo, con un costo di circa 195 Mio ECU. La Commissione non dovrebbe tollerare ulteriori ritardi nella creazione del SIG oleicolo che, avendo sostituito lo schedario sin dal 1996, è destinato a divenire uno dei principali strumenti per il controllo del regime di sostegno per l'olio d'oliva.

A seguito delle modifiche intervenute nel luglio 1998 ed in vigore sino alla campagna di commercializzazione 2000/01, il sostegno è fissato in modo del tutto indipendente dai prezzi istituzionali. Ulteriori modifiche relative a tale periodo transitorio comprendono la soppressione dell'aiuto al consumo e del regime applicabile ai piccoli produttori, la ripartizione del quantitativo massimo garantito tra gli Stati membri produttori, il miglioramento dei contratti di ammasso privato e la creazione di un sistema d'informazione geografica (SIG) al posto dello schedario oleicolo. Sono state inoltre adottate nuove norme, allo scopo di rendere più chiare e di rinforzare le disposizioni amministrative e di controllo. Al termine del periodo transitorio (1998-2000), è prevista l'entrata in vigore di un ampio sistema di riforma. La Commissione si è impegnata a presentare proposte pertinenti nel corso dell'anno 2000.

**Parte 2**

L'aiuto al consumo, soppresso nel novembre 1998, rappresentava un sostegno pagato alle imprese che confezionavano o imbottigliavano olio d'oliva destinato alla vendita al dettaglio. Era concepito per aumentare la quota di mercato dell'olio d'oliva, confrontato con la concorrenza di oli ad uso alimentare più convenienti. Nel periodo in cui è stato in vigore, l'aiuto al consumo ha inciso sul bilancio comunitario per più di 6 000 Mio ECU. Ha inoltre dato luogo ad irregolarità e frodi, in special modo in Italia, alla quale si riferiscono l'87 % circa delle irregolarità segnalate. Il tasso di recupero degli importi indebitamente pagati è decisamente basso: solo il 6 % delle irregolarità segnalate tra il 1985 ed il 1998 è stato oggetto di recupero, lasciando in sospeso circa 429 Mio ECU.

Il controllo della Corte ha rilevato che i ritardi nel recupero registrati in Italia erano riconducibili, nella maggior parte dei casi, alle

lunghe procedure giudiziarie, dovute alle carenze di personale di cui soffrono sia le avvocature distrettuali che gli stessi uffici giudiziari. La mancanza di personale, accompagnata dall'assenza di strumenti atti a scoraggiare ricorsi che, successivamente, avrebbero potuto rivelare un intento meramente dilatorio o una mancanza di fondamento<sup>(1)</sup>, ha condotto ad una situazione tale per cui potevano essere necessari più di dieci anni per giungere alle sentenze definitive (cfr. il paragrafo 101). I ritardi nelle azioni di recupero negli altri Stati membri (Grecia, Portogallo e Spagna) sono stati determinati dalle lente procedure, sia amministrative che giudiziarie. La contabilità relativa agli importi dovuti, che gli Stati membri non erano obbligati a tenere, era incompleta (Italia e Spagna). In Italia, gli importi dovuti erano sottostimati di circa 208 Mio ECU. Sia la Grecia che l'Italia non hanno applicato le sanzioni, introdotte nel 1992, previste per le irregolarità concernenti l'aiuto al consumo.

Il recupero delle restituzioni all'esportazione indebitamente pagate ha conosciuto analoghi ritardi: solo il 13 % è stato recuperato, sebbene gli importi in oggetto fossero notevolmente inferiori (circa 12,5 Mio ECU segnalati tra il 1990 ed il 1998). Non c'è stato alcuno scambio di informazioni tra gli organismi responsabili per le restituzioni all'esportazione e quelli per l'aiuto al consumo, relativamente ai risultati delle analisi di laboratorio. L'olio d'oliva poteva beneficiare sia delle restituzioni all'esportazione che dell'aiuto al consumo, e i requisiti di ordine chimico per poter beneficiare di tali due tipi di sostegno erano pressoché gli stessi.

Gli Stati membri dovrebbero adottare misure urgenti per velocizzare l'azione di recupero; la Commissione, dal canto suo, dovrebbe attivarsi, nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti, per proteggere gli interessi finanziari della Comunità.

## INTRODUZIONE

1. Il regime per l'olio d'oliva fu introdotto dal regolamento n. 136/66/CEE del Consiglio, del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dei grassi<sup>(2)</sup>. Tale regolamento venne adottato quando, nell'allora Comunità a sei Stati membri, il principale paese produttore era l'Italia. La situazione cambiò radicalmente con l'adesione della Grecia nel 1981 e con quelle della Spagna e del Portogallo nel 1986. Le svariate modifiche del regime che seguirono non riuscirono a mettere in atto un regime di sostegno soddisfacente, facendo così perdurare la necessità di un'ulteriore e più ampia riforma.

2. Nel febbraio 1997 la Commissione, in una nota inviata al Consiglio dei Ministri ed al Parlamento europeo<sup>(3)</sup>, affermava che una riforma ad ampio raggio del regime di sostegno nel settore delle olive e dell'olio d'oliva era necessaria. Le due opzioni di

riforma contenute nella comunicazione, cioè il miglioramento dell'attuale regime e l'aiuto per albero, sono state oggetto di discussione e di formali pareri nell'ambito delle istituzioni comunitarie. La Corte dei conti ha contribuito alla discussione con un documento<sup>(4)</sup> che riassumeva le sue osservazioni in merito alla riforma proposta.

3. La Commissione, riconoscendo l'attuale mancanza di informazioni affidabili che permettessero di scegliere tra le opzioni di riforma, ha proposto, a titolo temporaneo, di perfezionare taluni aspetti dell'attuale regime e di applicarli nelle campagne di commercializzazione dal 1998/99 al 2000/01. Nell'arco di tale periodo, la Commissione si è impegnata a ricercare informazioni affidabili, in particolare relative al numero degli olivi, alle aree piantate ad oliveti ed alle rese, su cui basare la sua proposta per un'ampia riforma nel corso dell'anno 2000.

4. Le modifiche all'attuale regime, introdotte dai regolamenti (CE) n. 1638/98 e (CE) n. 1639/98 del Consiglio<sup>(5)</sup>, del 20 luglio 1998, da attuarsi nel triennio di cui sopra, sono le seguenti:

- a) il regime speciale, in base al quale i piccoli produttori erano pagati sulla base del numero di alberi e di una resa fissa è soppresso; l'aiuto alla produzione è versato a tutti i produttori di olive sulla base del quantitativo di olio d'oliva realmente prodotto;
- b) l'aiuto al consumo, il cui scopo era di rendere più competitivo l'olio d'oliva rispetto agli oli di semi, è soppresso;
- c) il quantitativo massimo garantito comunitario di olio d'oliva ammissibile all'aiuto alla produzione è stato aumentato e, per la prima volta, ripartito tra gli Stati membri sotto forma di quantitativi nazionali garantiti (QNG); il quantitativo totale garantito è stato aumentato da 1,35 milioni di tonnellate a circa 1,8 milioni di tonnellate ed il tasso dell'aiuto alla produzione è stato ridotto da 142,2 a 132,5 EUR per 100 kg di olio d'oliva;
- d) l'ammasso pubblico è abolito ed il sistema dei contratti di stoccaggio privato è stato migliorato;
- e) lo schedario oleicolo verrà integrato in un più efficiente sistema di informazione geografica (SIG) oleicolo, utilizzando e integrando le informazioni allo stato già disponibili nello schedario esistente.

<sup>(1)</sup> Ricorsi a scopo dilatorio o liti temerarie.

<sup>(2)</sup> GU L 172 del 30.9.1966.

<sup>(3)</sup> COM (97) 57 def.

<sup>(4)</sup> Osservazioni sulla prevista riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dell'olio d'oliva, presentate dalla Corte dei conti al Consiglio, al Parlamento europeo ed alla Commissione il 26 marzo 1998.

<sup>(5)</sup> GU L 210 del 28.7.1998.

### **Gli obiettivi del controllo**

5. La Corte dei conti ha esaminato a tre riprese, nel passato, il regime per l'olio d'oliva. I risultati di questi controlli sono stati pubblicati in una relazione speciale nel 1985 <sup>(1)</sup> e nelle relazioni annuali sugli esercizi finanziari 1991 <sup>(2)</sup> e 1995 <sup>(3)</sup>. Le principali osservazioni riguardavano il meccanismo di controllo del regime. La Corte ha affermato che le insufficienze dei regolamenti che disciplinavano la materia causavano carenze nei controlli; la fiducia riposta nei controlli affidati alle organizzazioni dei produttori costituiva una grave carenza del sistema, a causa del conflitto tra gli interessi dei loro associati e quelli della Comunità; la gestione ed il controllo dell'aiuto alla produzione hanno sempre richiesto uno straordinario sforzo amministrativo, da parte della Commissione come da parte degli Stati membri, dovuto al gran numero di produttori, alla mancanza di elementi probatori provenienti da soggetti terzi indipendenti ed al fatto che era nell'interesse sia del frantoiano che del produttore dichiarare quantitativi di olio d'oliva prodotti superiori alla realtà.

6. Il presente controllo esamina l'efficacia della gestione e del controllo dell'aiuto alla produzione per l'olio d'oliva sino al 1998, nonché i controlli relativi al periodo 1996-98. In questi tre anni l'aiuto alla produzione ha inciso per il 91 % sulla spesa totale di bilancio in questo settore. Sebbene la relativa rilevanza per il bilancio dell'aiuto al consumo e delle restituzioni all'esportazione sia stata ridotta in modo significativo (nel 1998 incidevano rispettivamente per il 6 % e l'1 %), essi sono stati inseriti nel controllo a motivo del gran numero di irregolarità nei pagamenti notificate dagli Stati membri alla Commissione. Le misure di ammasso, avendo generato negli ultimi anni una spesa molto bassa, non sono state oggetto del controllo. Gli Stati membri produttori sottoposti al controllo sono stati l'Italia, la Spagna, la Grecia ed il Portogallo. L'altro Stato membro produttore, la Francia, non è stato oggetto del controllo a causa dei bassi (comparati con quelli degli altri paesi) volumi di produzione di olio d'oliva, nonché a causa del fatto che la maggior parte degli importi pagati in eccesso era già stata recuperata.

7. I principali obiettivi dell'indagine miravano a valutare se la gestione del regime da parte della Commissione e l'attuazione delle misure (compresi i relativi sistemi di controllo) da parte degli Stati membri avessero contribuito al raggiungimento dei principali obiettivi dichiarati del regime relativo all'olio d'oliva, cioè garantire redditi equi ai produttori e mantenere l'equilibrio tra offerta e domanda. L'indagine ha inoltre valutato l'efficacia della sorveglianza degli Stati membri sulle irregolarità nelle richieste di aiuto al consumo e di restituzioni all'esportazione. I risultati del controllo sull'aiuto alla produzione sono riportati nella parte 1 della presente relazione, mentre quelli riguardanti l'aiuto al consumo e le restituzioni all'esportazione sono contenuti nella parte 2.

### **Evoluzione della spesa**

8. L'evoluzione della spesa relativa al periodo 1987-1998 è riportata nella *tabella 1*. Nell'arco di tale periodo, la spesa annuale per l'olio d'oliva è mediamente ammontata a 1 670 Mio ECU, pari al 5,5 % della spesa totale del FEAOG-Garanzia, con significative variazioni da un anno all'altro ed una lieve tendenza generale al rialzo (cfr. la *tabella 4*). Più del 65 % della spesa relativa a questo periodo ha riguardato l'aiuto alla produzione, il 27 % circa il regime di aiuto al consumo, il 4 % circa le restituzioni all'esportazione e la rimanenza costi di ammasso e restituzioni alla produzione.

9. La diminuzione della percentuale di aiuto al consumo sul totale della spesa, a partire dal 1994, è stata causata dal passaggio all'aiuto alla produzione, deciso dal Consiglio ed attuato a partire dal 1995. Di conseguenza, la percentuale di aiuto alla produzione sulla spesa totale è aumentata dal 60 % del 1994 al 90 % del 1998, mentre per l'aiuto al consumo la percentuale corrispondente è diminuita dal 34 % al 6 %, e per le restituzioni all'esportazione dal 3 % all'1 %. Nella *tabella 2* è presentata una ripartizione della spesa per Stato membro, tra il 1993 ed il 1998.

<sup>(1)</sup> GU C 134 del 3.6.1985.

<sup>(2)</sup> GU C 330 del 16.12.1992.

<sup>(3)</sup> GU C 340 del 12.11.1996.

Tabella 1

## Spesa a carico del bilancio relativa all'olio d'oliva (1987-1998 incluso)

(Mio ECU)

Linea di bilancio	Denominazione	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
B1-1 2 0	Restituzioni all'esportazione	23,2	64,2	93,2	134,9	111,8	48,4	68,8	52,8	38,2	59,3	42,7	24,9
B1-1 2 1 0	Aiuti alla produzione	560,7	296,8	790,6	520,9	1 065,6	825,0	1 367,9	1 051,9	550,2	1 774,1	2 004,6	1 993,5
B1-1 2 1 1	Azioni relative alla produzione	16,9	22,9	27,2	25,2	18,8	25,1	18,2	20,5	16,3	17,8	25,2	52,9
B1-1 2 1	Totale	577,6	319,7	817,8	546,1	1 084,4	850,1	1 386,1	1 072,4	566,5	1 791,9	2 029,8	2 046,5
B1-1 2 2 0	Aiuti al consumo	437,6	421,5	441,8	457,5	708,9	734,4	773,6	613,3	263,3	112,6	125,6	136,0
B1-1 2 2 1	Azioni relative al consumo	1,5	10,4	9,8	4,7	17,5	27,4	10,7	1,1	5,4	19,6	0,0	0,0
B1-1 2 2	Totale	439,2	432,0	451,6	462,2	726,4	761,8	784,3	614,4	268,7	132,2	125,6	136,0
B1-1 2 3 0	Spese tecniche di ammasso pubblico	28,6	38,2	40,8	9,2	8,6	5,7	12,1	27,3	7,0	4,7	0,6	4,3
B1-1 2 3 1	Spese finanziarie di ammasso pubblico	23,9	30,9	34,4	5,8	7,5	1,8	8,1	20,3	4,2	1,9	0,0	0,4
B1-1 2 3 2	Altre spese di ammasso pubblico	8,7	16,9	- 31,5	- 42,5	- 40,1	- 27,5	- 13,2	- 70,8	- 106,4	- 7,2	- 26,8	- 4,5
B1-1 2 3 3	Deprezzamento delle scorte	0,0	0,0	0,4	1,7	5,5	59,5	153,1	43,5	0,3	0,6	0,0	25,9
B1-1 2 3 9	Altri interventi sotto forma di ammasso	0,0	0,0	7,4	0,1	0,0	3,4	17,2	15,7	0,1	0,0	0,0	0,9
B1-1 2 3	Totale	61,2	86,0	51,6	- 25,8	- 18,4	42,9	177,3	36,0	- 94,8	- 0,1	- 26,2	27,0
B1-1 2 4	Altri interventi per l'olio d'oliva (restituzioni alla produzione)	38,0	43,2	47,4	50,8	56,0	51,1	51,6	44,0	34,1	26,3	27,3	33,8
B1-1 2 9	Altri (importi recuperati)										- 1,9	- 3,2	- 1,5
	<b>Totale</b>	<b>1 139,2</b>	<b>945,0</b>	<b>1 461,5</b>	<b>1 168,2</b>	<b>1 960,2</b>	<b>1 754,3</b>	<b>2 468,1</b>	<b>1 819,5</b>	<b>812,7</b>	<b>2 007,7</b>	<b>2 196,0</b>	<b>2 266,7</b>
	Spesa del FEAOG-Garanzia	23 175,9	27 658,1	26 075,6	26 831,4	32 222,1	31 871,1	34 975,3	33 582,4	35 648,4	40 230,5	41 290,7	38 743,6
	Percentuale della spesa del FEAOG-Garanzia	4,9 %	3,4 %	5,6 %	4,4 %	6,1 %	5,5 %	7,1 %	5,4 %	2,3 %	5,0 %	5,3 %	5,9 %

Fonte: Relazioni finanziarie della Commissione.

Tabella 2

## Spesa a carico del bilancio relativa all'olio d'oliva (1993-1998 incluso) per Stato membro

(Mio ECU)

Linea di bilancio	Denominazione	Grecia	Spagna	Francia	Italia	Portogallo	Altri Stati membri	Totale
B1-1 2 0	<i>Restituzioni</i>							
	1993	6,8	14,9	0,3	43,0	3,6	0,1	68,8
	1994	3,7	18,4	0,3	26,1	3,8	0,6	52,8
	1995	3,3	10,7	0,3	21,0	1,5	1,4	38,2
	1996	2,5	16,9	0,3	32,9	6,0	0,7	59,3
	1997	1,6	13,5	0,3	23,3	4,8	-0,8	42,7
	1998	1,0	5,8	0,2	16,0	1,9	0,0	24,9
B1-1 2 1	<i>Aiuti alla produzione</i>							
	1993	384,0	423,6	5,0	556,0	17,6	0,0	1 386,1
	1994	288,6	393,3	2,7	368,4	19,1	0,2	1 072,4
	1995	78,6	103,7	0,4	376,6	7,3	-0,1	566,5
	1996	510,7	696,0	3,5	545,5	36,3	-0,1	1 791,9
	1997	600,5	473,7	3,6	903,9	44,7	3,5	2 029,9
	1998	536,9	977,6	3,3	485,3	42,4	0,0	2 046,5
B1-1 2 2	<i>Aiuti al consumo</i>							
	1993	96,9	284,8	15,7	348,4	23,7	14,8	784,3
	1994	84,8	269,5	12,4	220,9	21,7	4,9	614,4
	1995	26,8	120,3	8,1	94,4	11,6	7,5	268,7
	1996	6,9	51,0	4,6	43,4	5,3	21,0	132,2
	1997	6,5	56,8	4,5	50,6	5,9	1,3	125,6
	1998	6,8	67,9	5,6	47,4	6,8	1,4	136,0
B1-1 2 3	<i>Interventi sotto forma di ammasso</i>							
	1993	7,3	89,0	0,0	81,0	0,0	0,0	177,3
	1994	36,3	-7,2	0,0	10,3	-3,4	0,0	36,0
	1995	-11,4	-44,9	0,0	-37,4	-1,2	0,1	-94,8
	1996	3,8	-1,1	0,0	-2,7	0,0	-0,1	-0,1
	1997	-2,0	0,0	0,0	-22,1	-2,1	0,0	-26,2
	1998	1,6	29,0	0,0	-3,5	0,0	0,0	27,0
B1-1 2 4	<i>Altri interventi (restituzioni alla produzione)</i>							
	1993	0,3	7,1	1,5	40,1	2,6	0,1	51,6
	1994	0,2	8,8	1,7	30,8	2,4	0,1	44,0
	1995	0,3	7,9	1,4	22,6	1,9	0,0	34,1
	1996	0,2	5,0	1,1	18,5	1,5	0,0	26,3
	1997	0,0	6,5	1,0	18,0	1,6	0,2	27,3
	1998	0,5	12,2	1,1	18,2	1,7	0,1	33,8
B1-1 2 9	<i>Altri (importi recuperati)</i>							
	1996	-0,1	-0,2	0,0	-1,3	-0,3	0,0	-1,9
	1997	-2,2	-0,1	-0,1	-2,4	-0,3	0,0	-3,1
	1998	-0,1	-0,5	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	-1,5

Fonte: Relazioni finanziarie della Commissione.



**PARTE 1: AIUTO ALLA PRODUZIONE****Il meccanismo di sostegno alla produzione**

10. Il regime per l'olio d'oliva si basava su prezzi istituzionali. Tali prezzi (prezzo indicativo alla produzione e prezzo rappresentativo del mercato) erano fissati annualmente dal Consiglio su proposta della Commissione, secondo le seguenti modalità:

- il prezzo indicativo era un prezzo ritenuto appropriato a fornire ai produttori un reddito equo ed a mantenere il livello della produzione comunitaria;
- il prezzo rappresentativo del mercato era fissato ad un livello tale da consentire un normale smaltimento dell'olio d'oliva, tenendo nel contempo in considerazione le condizioni del mercato e le tendenze dell'offerta e della domanda nel settore degli altri oli e grassi di origine vegetale;
- la differenza tra questi due prezzi rappresentava l'aiuto comunitario: la maggior parte andava ai produttori, mentre la rimanenza andava alle imprese di confezionamento, allo scopo di rendere il prodotto più attraente agli occhi dei consumatori <sup>(1)</sup>.

11. Secondo il sistema in vigore, tuttavia, per il periodo transitorio (1998-2000) il tasso dell'aiuto alla produzione non viene più calcolato come differenza tra il prezzo indicativo ed il prezzo

rappresentativo del mercato. Ancorché il sistema di sostegno miri ancora a garantire redditi equi, la principale determinante dell'aiuto è la necessità di fissare un tetto massimo alla spesa. Per questo motivo, il livello dell'aiuto alla produzione è stato congelato sino al 2001.

12. L'aiuto alla produzione è finanziato dalla linea di bilancio B1-1 2 1. È versato ai produttori di olio d'oliva e, a seguito della soppressione del regime applicabile ai piccoli produttori, è ora pagato esclusivamente sulla base dei quantitativi reali prodotti. A tale aiuto si applica un meccanismo di stabilizzazione, con un quantitativo massimo garantito per ogni Stato membro. Ciò contrasta con la precedente situazione, in base alla quale un superamento generalizzato delle quote portava ad una riduzione del tasso dell'aiuto pagato a tutti gli Stati membri produttori, senza tener conto delle singole responsabilità di ciascun paese. Alla luce delle quote nazionali e dell'importo dell'aiuto alla produzione, fissati per un periodo di tre anni, il sostegno comunitario massimo che ogni Stato membro produttore può ricevere è riportato nella *tabella 3*. Nel caso in cui il quantitativo di olio d'oliva ammissibile al pagamento ecceda il quantitativo nazionale garantito (QNG), il meccanismo di stabilizzazione opererà una riduzione proporzionale dell'ammontare dell'aiuto. È opportuno aggiungere che una percentuale dell'aiuto alla produzione viene trattenuta per finanziare le misure regionali destinate al miglioramento della qualità della produzione di olio ed il suo impatto ambientale in ogni Stato membro produttore. Tale percentuale è fissata all'1,4 % per le campagne di commercializzazione 1998/99, 1999/00 e 2000/01. Un'ulteriore percentuale, fissata allo 0,8 %, viene trattenuta e versata alle organizzazioni e unioni di produttori riconosciute, a titolo di compensazione per i compiti amministrativi e di controllo da esse svolti.

Tabella 3

**Aiuto alla produzione di olio d'oliva — Quantitativi nazionali garantiti massimi e sostegno comunitario**

Stato membro	QNG massimi (tonnellate)	Importo unitario dell'aiuto alla produzione (ECU/tonnellata)	Importo totale massimo dell'aiuto comunitario (ECU)
Spagna	760 027	1 322,5	1 005 135 708
Francia	3 297	1 322,5	4 360 283
Grecia	419 529	1 322,5	554 827 103
Italia	543 164	1 322,5	718 334 390
Portogallo	51 244	1 322,5	67 770 190
<b>Totale</b>	<b>1 777 261</b>		<b>2 350 427 673</b>

<sup>(1)</sup> Esempio relativo al periodo a partire dalla campagna di commercializzazione 1994/1995, dopo il riallineamento monetario:  
 Prezzo indicativo alla produzione: 383,77 ECU/100 kg di olio d'oliva.  
 Prezzo rappresentativo del mercato: 229,50 ECU/100 kg di olio d'oliva.  
 Differenza: 154,27 ECU/100 kg di olio d'oliva.  
 Ripartizione: Aiuto alla produzione (grandi produttori): 142,20.  
 Aiuto al consumo: 12,07.  
 Totale: 154,27.

### **Le disposizioni relative al controllo**

13. Per il regime di aiuto alla produzione, i requisiti del regolamento (CEE) n. 2261/84 del Consiglio, del 17 luglio 1984 <sup>(1)</sup>, riguardanti le condizioni di ammissibilità, le procedure amministrative, i compiti degli organismi coinvolti e le loro responsabilità di controllo, continuano ad applicarsi nel periodo transitorio sino alla campagna di commercializzazione 2000/01. Il regolamento (CE) n. 2366/98 della Commissione, del 30 ottobre 1998 <sup>(2)</sup>, recante modalità di applicazione, tuttavia, ha chiarito tali condizioni, procedure e responsabilità. Le disposizioni più importanti di nuova introduzione riguardano: le condizioni supplementari per il riconoscimento dei frantoi, il controllo di qualità sull'olio d'oliva, l'obbligo dei produttori di tenere i registri contabili, l'imposizione di una scala di sanzioni, controlli specifici in loco e controlli su una percentuale tra l'1 e il 10 % delle dichiarazioni dei produttori, controlli sommari supplementari sui frantoi e controlli incrociati approfonditi sui fornitori e sui destinatari.

14. L'ampia portata dei controlli risultanti dalla complessità del sistema, nel caso dell'olio d'oliva, crea un notevole onere amministrativo agli Stati membri, vista la consistenza numerica dei soggetti sottoposti al controllo. Nel 1996/97 i produttori sottoposti a controllo nell'ambito del regime di aiuto alla produzione sono stati circa 2,8 milioni produttori, per un totale di oltre 2 milioni di domande di aiuto all'anno. Nel corso di tale campagna, le organizzazioni e unioni di produttori erano circa 380, mentre il numero di frantoi in attività era pari a 10 800.

### **Osservazioni relative alla gestione del regime da parte della Commissione**

#### **Il quadro normativo**

15. Sin dall'introduzione del regime per l'olio d'oliva, si sono registrate continue modifiche dei regolamenti in materia e l'introduzione di svariate misure. Nonostante tutte queste modifiche ed un'esperienza di trent'anni, il sistema per la gestione ed il controllo del regime di aiuto per l'olio d'oliva non è ancora sufficientemente efficiente ed affidabile.

16. Nel corso di tale periodo la politica comunitaria ha cambiato orientamento in diverse occasioni. Un esempio eclatante è costituito dalla disposizione relativa al problema delle eccedenze strutturali. Il regolamento (CEE) n. 1562/78 del Consiglio, del 20 giugno 1978 <sup>(3)</sup>, prevedeva che l'aiuto alla produzione fosse concesso unicamente per aree piantate ad oliveti prima del 31 ottobre 1978. A seguito dell'adesione della Spagna e del Portogallo, tale restrizione è stata abrogata dal regolamento (CEE) n. 1915/87 del Consiglio, del 2 luglio 1987 <sup>(4)</sup>, causando così un massiccio aumento

della capacità produttiva dell'UE. La restrizione in oggetto è stata successivamente reintrodotta dal regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio, secondo il quale, dal 1° novembre 2001, non si può procedere al pagamento di alcun aiuto nel caso di olivi piantati dopo il 1° maggio 1998. Di conseguenza, nell'interesse dell'efficienza, è stata reintrodotta una misura abrogata 11 anni prima.

17. Un altro esempio è costituito dal regime applicabile ai piccoli produttori. Inizialmente i «piccoli produttori» erano definiti come olivicoltori, non membri di alcuna organizzazione di produttori, la cui produzione, in linea di principio, era destinata all'autoconsumo. Il limite di produzione era fissato ad un massimo, su base annua, di 100 kg di olio d'oliva. Con il regolamento (CEE) n. 1097/84 del Consiglio, del 31 marzo 1984 <sup>(5)</sup>, il requisito secondo cui i produttori non potevano essere membri di alcuna organizzazione di produttori è stato eliminato, e tutti gli olivicoltori che producevano meno di 100 kg di olio d'oliva divennero ammissibili all'aiuto ai sensi del regime applicabile ai piccoli produttori. Dalla campagna di commercializzazione 1987/88 in poi, il limite è stato portato a 200 kg, successivamente a 300 kg (1988), 400 kg (1989) ed infine a 500 kg (1990), quantitativo ben al di sopra delle esigenze di consumo annuali di un singolo nucleo familiare. A partire dal 1998/99, le disposizioni relative all'aiuto applicabile ai piccoli produttori sono state abrogate. Sono occorsi svariati anni, e lo sviluppo di nuove misure, per riconoscere che il regime applicabile ai piccoli produttori era soggetto ad irregolarità e pagamenti ingiustificati.

#### **Dati statistici**

18. Per gestire e prendere decisioni in modo efficace è indispensabile poter disporre di dati statistici accurati, affidabili e pertinenti. Nel settore dell'olio d'oliva, la mancanza di dati statistici affidabili rappresenta un problema di notevole rilievo. Nella nota indirizzata al Consiglio ed al Parlamento <sup>(6)</sup> sul settore delle olive e dell'olio d'oliva, la Commissione ha elencato una serie di problemi e di incongruenze nei dati forniti dagli Stati membri. Una delle ragioni per cui la Commissione ha proposto l'istituzione di un periodo transitorio per le campagne di commercializzazione dal 1998/99 al 2000/01, per di più, è la necessità di disporre di informazioni più affidabili, in particolare modo sul numero degli olivi, sulle aree piantate ad oliveti e sulle rese.

19. La Commissione ha svolto due indagini statistiche, allo scopo di ottenere le informazioni necessarie. La prima è l'indagine denominata OLISTAT, relativa al numero di olivi; la seconda, denominata OLIAREA, riguarda le aree destinate alla coltivazione degli olivi.

20. I risultati 1998 dell'indagine OLISTAT presentano un quadro totalmente diverso da quello conosciuto in precedenza. Risultano circa 180 milioni di olivi in più rispetto alle precedenti stime, ciò che corrisponde ad una differenza percentuale del 31 % circa. Tale divario, a livello degli Stati membri, varia in modo significativo. Ciò mostra in che misura le informazioni di base necessarie per la gestione del regime relativo all'olio d'oliva sono inaffidabili.

<sup>(1)</sup> GU L 210 del 28.7.1998.

<sup>(2)</sup> GU L 293 del 31.10.1998.

<sup>(3)</sup> GU L 185 dell'8.11.1978.

<sup>(4)</sup> GU L 183 del 3.7.1987.

<sup>(5)</sup> GU L 113 del 28.4.1984.

<sup>(6)</sup> COM(97) 57 def.

## Fissazione dei prezzi istituzionali e dei redditi dei produttori

### *Principali caratteristiche strutturali del reddito*

21. In talune aree degli Stati membri produttori, i genitori tradizionalmente dividono in parti eguali le loro terre tra gli eredi, portando ad un'eccessiva frammentazione dei terreni agricoli. In Spagna il 36 %, in Portogallo il 43 % ed in Grecia il 35 % dei produttori <sup>(1)</sup> che hanno presentato una domanda di aiuto nel corso della campagna di commercializzazione 1996/97 aveva meno di 100 olivi (un'area di circa 1 ettaro) e, rispettivamente, il 38 %, il 61 % ed il 41 % aveva prodotto meno di 250 kg di olio d'oliva. Una produzione di 250 kg di olio d'oliva corrispondeva nel 1998/99 ad un aiuto comunitario pari a 330 ECU. Conseguentemente, per una notevole percentuale di produttori, il reddito derivante dall'olio d'oliva assume carattere complementare, piuttosto che costituire la principale fonte di reddito. Ciò è inoltre confermato dalle stime effettuate dalle amministrazioni nazionali, secondo cui per una famiglia di quattro persone, che tragga il proprio sostentamento unicamente dalla coltivazione delle olive, sono necessari 1 000-1 500 olivi per produrre reddito sufficiente. Solo il 5 % circa delle aziende agricole che hanno presentato domanda di aiuto nel 1996/97 ha più di 1 000 olivi destinati alla produzione.

### *Ammontare dell'aiuto alla produzione*

22. In linea di principio, l'ammontare e l'assegnazione del sostegno comunitario dovrebbero essere determinati dagli obiettivi. In particolare per l'aiuto alla produzione l'obiettivo di reddito è di garantire ai produttori un reddito equo. In pratica, questo obiettivo non è mai stato definito in modo tale da rendere possibile una misurazione del suo tasso di raggiungimento. Un indice di

tale contributo è il tasso dell'aiuto rispetto al valore totale della produzione. Sulla base della media dei prezzi annuali di mercato forniti dalla Commissione e dei quantitativi di olio d'oliva prodotti (dati COI, comprendenti l'olio di sansa), la Corte ha effettuato una stima approssimativa del valore totale della produzione per i principali Stati membri produttori, nel periodo dal 1986/87 al 1997/98. La quota dell'aiuto rispetto al valore totale stimato della produzione, ancorché variabile nel tempo, è comunque significativa, ammontando mediamente nel corso di questo periodo a circa il 35 % (cfr. la *tabella 4*).

23. Sino al 1998/99, la differenza tra il prezzo indicativo ed il prezzo rappresentativo del mercato ha rappresentato l'ammontare del sostegno comunitario. Il prezzo indicativo, concepito allo scopo di fornire ai produttori un reddito equo, era stato proposto dalla Commissione senza che fosse seguita una modalità di calcolo ben definita, basata su indicatori obiettivi di reddito e di costo. Per di più, il prezzo indicativo è stato mantenuto allo stesso livello per più di dieci anni, ed è ancora fissato per l'intero periodo transitorio. D'altro lato, il prezzo rappresentativo del mercato è stato fissato non già in riferimento ai prezzi di mercato reali rilevati, bensì sottraendo dal prezzo indicativo il tasso di aiuto fissato per l'anno precedente. In effetti, il livello del prezzo rappresentativo del mercato è stato praticamente lo stesso negli ultimi dieci anni, ed è stato inferiore ai prezzi di mercato durante la maggior parte del periodo in questione. Dal momento che i prezzi di mercato reali sono stati generalmente più alti del prezzo rappresentativo del mercato fissato dal Consiglio, è stato pagato un aiuto per tonnellata superiore all'importo normalmente pagato in base al prezzo indicativo (cfr. la *tabella 5*). In effetti, nel 1995/96 il prezzo all'ingrosso ha quasi raggiunto il prezzo indicativo, rendendo superfluo ogni aiuto. È opportuno aggiungere che nel corso degli ultimi anni uno dei principali fattori che hanno inciso sulla fissazione dei prezzi è stata la necessità di tenere sotto controllo la spesa a carico del bilancio.

<sup>(1)</sup> Questi dati sono stati forniti solo dai tre Stati membri citati.

Tabella 4

## Raffronto tra valore della produzione e spesa a carico del bilancio

		(Mio ECU)											
	Campagna di commercializzazione	1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
1	Valore approssimativo della produzione	2 374,0	3 555,0	2 440,0	3 469,0	2 280,0	3 719,0	2 719,0	2 691,0	3 956,0	5 290,0	3 952,0	3 673,0
2	Spesa a carico del bilancio	1 139,2	945,0	1 461,5	1 168,2	1 960,2	1 754,3	2 468,1	1 819,5	812,7	2 007,7	2 196,0	2 266,7
3=(1+ 2)	Totale	3 513,2	4 500,0	3 901,5	4 637,2	4 240,2	5 473,3	5 187,1	4 510,5	4 768,7	7 297,7	6 148,0	5 939,7
4=2/3	Rapporto percentuale	32 %	21 %	37 %	25 %	46 %	32 %	48 %	40 %	17 %	28 %	36 %	38 %

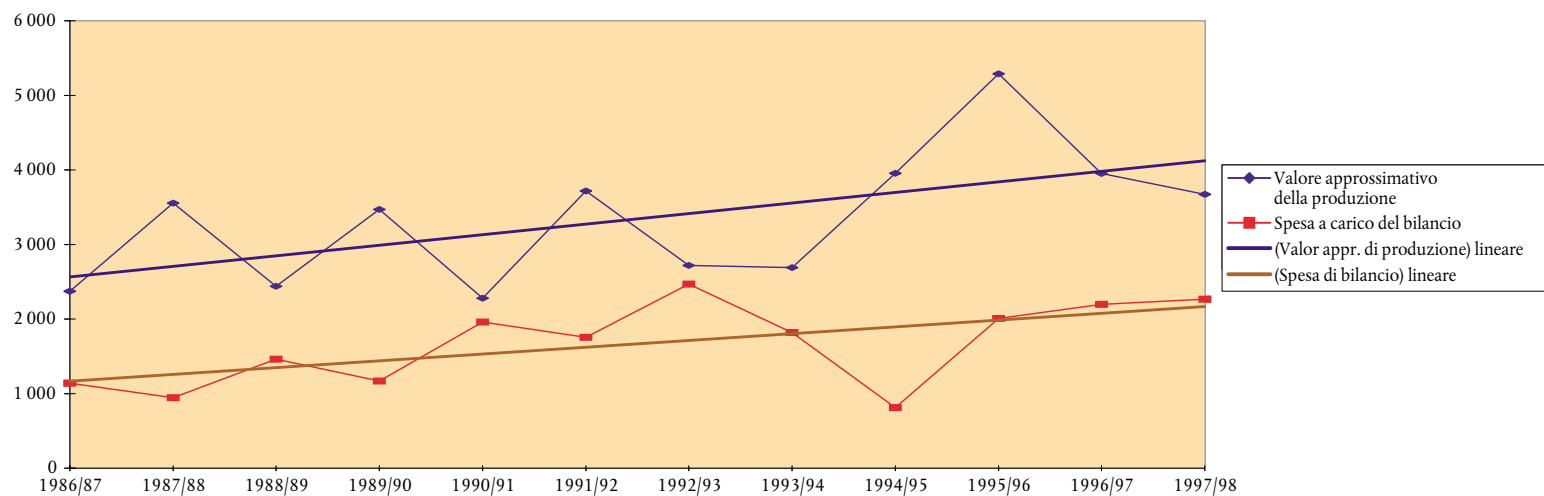
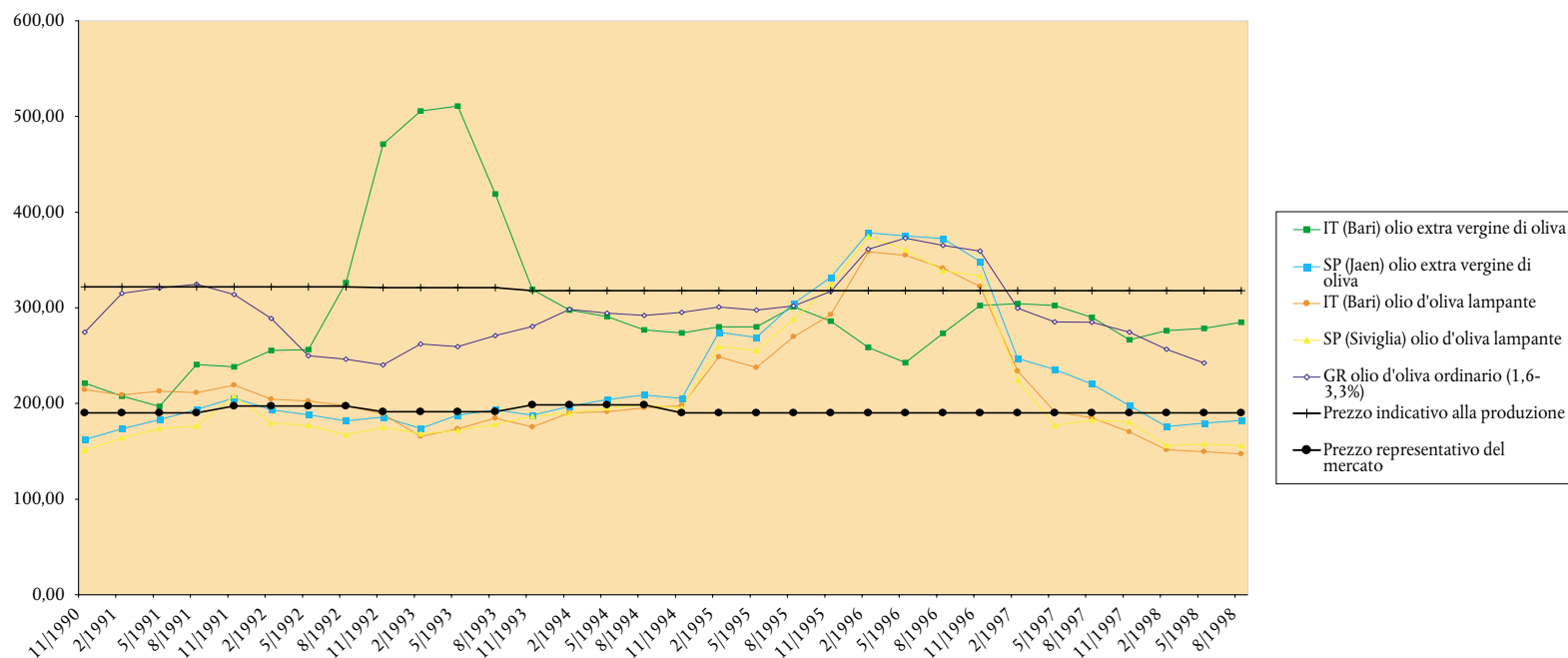


Tabella 5

## Olio d'oliva: prezzi istituzionali e prezzi di mercato

(ECU/100 kg olio)

	11/1990	2/1991	5/1991	8/1991	11/1991	2/1992	5/1992	8/1992	11/1992	2/1993	5/1993	8/1993	11/1993	2/1994	5/1994	8/1994	11/1994	2/1995	5/1995	8/1995	11/1995	2/1996	5/1996	8/1996	11/1996	2/1997	5/1997	8/1997	11/1997	2/1998	5/1998	8/1998	
<b>Prezzi di mercato</b>																																	
IT (Bari) olio extra vergine di oliva	221,10	207,69	196,93	240,85	238,44	255,47	256,10	326,34	471,20	505,81	511,04	418,79	318,90	297,71	291,00	277,04	273,91	279,96	279,96	301,36	286,08	258,80	242,78	273,15	302,45	304,26	302,45	290,11	266,53	276,00	278,35	284,97	
SP (Jaen) olio extra vergine di oliva	162,52	173,44	183,09	193,62	205,53	193,35	188,24	182,01	185,68	173,72	187,92	193,42	187,78	196,92	204,00	208,96	205,25	274,42	268,77	304,52	331,82	378,44	375,21	372,57	348,39	247,27	235,45	220,26	197,72	175,95	179,38	182,41	
IT (Bari) olio d'oliva lampante	214,57	208,94	212,89	211,19	219,31	204,38	202,67	197,56	188,95	165,43	173,38	184,62	175,59	190,04	191,20	195,34	197,76	248,76	237,49	269,84	292,85	358,56	355,09	341,50	322,20	233,76	191,24	184,91	170,13	151,62	149,45	147,16	
SP (Siviglia) olio d'oliva lampante	151,01	164,11	173,9	176,4	208,14	179,53	177,04	166,96	174,93	168,15	171,96	178,3	186,73	189,88	195,54	198,65	195,22	259,61	255,48	288,16	323,63	374,58	360,41	338,79	333,26	224,42	177,06	182,47	180,82	155,82	157,54	156,06	
GR olio d'oliva ordinario (1,6-3,3%)	274,49	315,03	320,75	324,70	313,98	288,99	249,76	246,10	240,18	262,25	259,23	271,05	280,34	298,46	294,44	292,09	295,37	300,98	297,66	302,12	316,93	361,46	372,73	365,16	359,45	299,47	285,09	284,75	274,53	256,73	242,14		
<b>Prezzi istituzionali</b>																																	
Prezzo indicativo alla produzione	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	321,16	321,16	321,16	321,16	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82
Prezzo rappresentativo del mercato	190,28	190,28	190,28	190,28	197,28	197,28	197,28	197,28	191,27	191,27	191,27	191,27	198,40	198,40	198,40	198,40	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06



Fonte: Commissione, DG AGRI. C.4.

Nota: per ragioni di comparabilità dei dati, l'aumento del prezzo indicativo e del prezzo rappresentativo del mercato dovuto al riallineamento monetario del febbraio 1995 tra i tassi di aiuto ed i tassi di conversione non si applica.

## L'equilibrio di mercato

24. Le condizioni di mercato presenti al momento dell'ideazione dell'OCM erano alquanto diverse dalle attuali. L'Italia e la Francia erano gli unici Stati membri produttori e fronteggiavano la concorrenza di importanti paesi terzi. Con l'adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo, il mercato comunitario ha effettivamente rispecchiato il mercato mondiale e, conseguentemente, l'equilibrio di mercato è diventata una questione comunitaria influenzata solo marginalmente da fattori esterni. Nel corso del decennio 1986/87-1995/96 non ci sono stati segnali di tendenza al rialzo della produzione, ed i dati sono oscillati intorno al livello del consumo interno, perlopiù costante, pari a 1,435 milioni di tonnellate. Nel 1996/97, tuttavia, la produzione ha raggiunto di nuovo il tetto massimo registrato nel 1987/88 (1,9 milioni di tonnellate), mentre l'anno seguente (1997/98) ha raggiunto di nuovo il livello massimo in assoluto, pari a 2,3 milioni di tonnellate. Le scorte accumulate alla fine del 1997/98 sono state stimate dal Consiglio oleicolo internazionale (COI) a 0,561 milioni di tonnellate, pari al 24 % circa della produzione ed al 30 % del consumo del medesimo anno.

25. Quanto alle prospettive future, uno studio condotto dal COI sulla produzione e sul consumo di olio d'oliva previsti sino al 2005, basato su statistiche relative al periodo 1960/61-1996/97,

stima le eccedenze previste per il mercato comunitario ad un valore compreso tra 86 000 e 155 000 tonnellate all'anno. Le scorte accumulate alla fine del 1997/98, l'aumento della capacità produttiva riscontrata in taluni paesi grazie all'impianto di nuovi alberi, l'aumento relativamente lento del consumo osservato negli ultimi due anni e le limitazioni dell'OMC alle esportazioni sovvenzionate verso paesi terzi indicano un rischio di eccedenze.

26. Nel periodo dal 1987/88 al 1997/98, il tasso dell'aiuto alla produzione ha generalmente seguito una tendenza al rialzo, in tutti gli Stati membri produttori, ancorché in misura diversa, a causa dell'evoluzione dei tassi di conversione agricoli e del graduale aumento del tasso di aiuto in Spagna e Portogallo nel corso del periodo transitorio. In alcuni Stati membri vi è stato pertanto, ad eccezione degli ultimi due anni, un notevole aumento per i produttori degli aiuti espressi in monete nazionali. La disponibilità di maggiori importi di aiuto comunitario ha fornito l'incentivo per un aumento della produzione, attraverso l'impianto di nuovi alberi ed il miglioramento della produttività. Questo incentivo è stato ulteriormente rafforzato dal fatto che i piccoli produttori erano esenti dalle riduzioni di prezzo dovute al superamento del quantitativo massimo garantito. L'evoluzione dei tassi di aiuto alla produzione, nonché la produzione reale di olio d'oliva, relativi ai principali Stati membri produttori, sono riportati nella *tabella 6*.

Tabella 6

## Evoluzione del tasso di aiuto alla produzione e produzione reale di olio d'oliva

(in ECU e in monete nazionali)

	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
<b>ITALIA</b>											
<i>Piccoli produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	77,35	78,12	78,12	80,85	80,84	91,08	95,01	123,57	149,21	149,21	149,21
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	120 198	129 057	131 401	142 421	142 404	190 090	215 123	294 528	322 942	294 530	294 530
Variazione annua in %		7 %	2 %	8 %	0 %	33 %	13 %	37 %	10 %	- 9 %	0 %
<i>Grandi produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	46,61	67,79	67,79	67,68	66,69	79,06	76,75	104,56	124,69	95,69	77,15
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	72 431	111 994	114 027	119 212	117 478	164 996	173 788	249 205	269 871	188 895	152 290
Variazione annua in %		55 %	2 %	5 %	- 1 %	40 %	5 %	43 %	8 %	- 30 %	- 19 %
Produzione (tonnellate)	742 500	390 000	585 000	148 000	650 000	410 000	550 000	458 664	625 000	410 000	712 847
<b>GRECIA</b>											
<i>Piccoli produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	77,35	78,12	78,12	80,85	80,84	91,08	95,01	123,57	149,21	149,21	149,21
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	9 024	12 242	12 869	18 771	20 383	28 268	31 533	43 821	46 518	46 518	46 555
Variazione annua in %		36 %	5 %	46 %	9 %	39 %	12 %	39 %	6 %	0 %	0 %
<i>Grandi produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	46,61	67,79	67,79	67,68	66,69	79,06	76,75	104,56	124,69	95,69	77,15
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	5 438	10 623	11 167	15 712	16 815	24 536	25 474	37 078	38 873	29 834	24 072
Variazione annua in %		95 %	5 %	41 %	7 %	46 %	4 %	46 %	5 %	- 23 %	- 19 %
Produzione (tonnellate)	321 718	319 231	316 372	170 869	430 147	314 432	323 161	389 904	445 000	494 218	492 364
<b>SPAGNA</b>											
<i>Piccoli produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	20,57	27,90	35,23	42,39	52,37	62,25	73,20	112,66	149,21	149,21	149,21
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	2 999	4 068	5 387	6 440	7 846	10 339	13 936	21 820	24 649	24 649	24 941
Variazione annua in %		36 %	32 %	20 %	22 %	32 %	35 %	57 %	13 %	0 %	1 %
<i>Grandi produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	12,53	25,62	31,75	37,85	43,18	52,09	57,74	94,86	124,69	95,69	77,15
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	1 827	3 735	4 855	5 750	6 469	8 651	10 993	18 372	20 599	15 809	12 896
Variazione annua in %		104 %	30 %	18 %	13 %	34 %	27 %	67 %	12 %	- 23 %	- 18 %
Produzione (tonnellate)	770 000	408 000	573 000	700 000	610 000	636 000	588 000	583 000	375 000	986 700	1 147 000
<b>PORTOGALLO</b>											
<i>Piccoli produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	14,06	22,21	30,35	38,42	49,20	59,86	73,20	112,66	149,21	149,21	149,21
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	2 415	4 175	5 827	8 017	10 267	12 542	17 343	26 963	29 574	29 574	30 030
Variazione annua in %		73 %	40 %	38 %	28 %	22 %	38 %	55 %	10 %	0 %	2 %
<i>Grandi produttori</i>											
Tasso di aiuto alla produzione (ECU)	7,95	19,92	26,87	33,88	40,05	49,75	57,74	94,86	124,69	95,69	77,15
Tasso di aiuto alla produzione (mon. naz.)	1 365	3 746	5 159	7 070	8 356	10 423	13 680	22 702	24 714	18 967	15 527
Variazione annua in %		174 %	38 %	37 %	18 %	25 %	31 %	66 %	9 %	- 23 %	- 18 %
Produzione (tonnellate)	38 000	21 570	35 100	20 000	34 992	17 075	27 486	29 220	34 000	37 000	39 600

Note: a) Tassi di aiuto alla produzione per 100 kg di olio d'oliva, dopo le detrazioni previste per l'introduzione dello schedario ed il miglioramento della qualità.

b) Tassi di conversione ECU/monete nazionali applicabili al 1° gennaio.

c) I dati relativi alla produzione corrispondono al quantitativo ammissibile all'aiuto comunitario.

### Gestione dei fondi detratti dall'aiuto alla produzione

27. Con le risorse trattenute dal pagamento dell'aiuto alla produzione sono state finanziate due misure: il programma di miglioramento della qualità e lo schedario oleicolo. I fondi sono stati trattenuti dalla Commissione, iscrivendo a bilancio e pagando l'aiuto alla produzione ad un tasso inferiore rispetto a quello fissato dal Consiglio. Per il finanziamento delle misure, sono stati assegnati stanziamenti alla linea di bilancio B1-1 2 1 1. Per tutti gli esercizi finanziari in cui tale sistema è stato messo in atto, gli importi assegnati, spesi ed imputati a tale linea di bilancio sono stati inferiori agli importi realmente trattenuti. Nel 1997, ad esempio, a fronte di 78,6 Mio ECU trattenuti, solo 38,9 Mio ECU sono stati imputati al programma di miglioramento della qualità ed allo schedario oleicolo. Né il bilancio né i conti finali sui quali l'autorità di bilancio concede il discarico mostrano gli importi totali trattenuti, né gli importi non utilizzati. L'informazione è disponibile solo nella relazione finanziaria annuale della Commissione sul FEAOG-Garanzia.

#### Finanziamento dei programmi di miglioramento della qualità

28. Le azioni relative al miglioramento della qualità della produzione di olio d'oliva vengono specificate in regolamenti della Commissione, adottati pressoché annualmente<sup>(1)</sup>. Ogni Stato membro è tenuto a trasmettere alla Commissione, per approvazione, un programma di azione. Nel periodo 1979-98 l'importo

totale trattenuto per tali azioni è ammontato a 202 Mio ECU, mentre il programma ha assorbito solo 107,3 Mio ECU. Il tasso di utilizzo è pari al 53 % circa dell'importo trattenuto (83 % per la Grecia, 56 % per la Spagna, 30 % per l'Italia e 42 % per il Portogallo).

29. La Commissione non ha quantificato gli obiettivi di tali azioni, né nei regolamenti né al momento dell'approvazione dei programmi presentati dagli Stati membri, e non ha sviluppato alcun indicatore di risultato. Ciò rende impossibile l'effettuazione di una significativa valutazione del loro reale impatto.

#### Finanziamento dello schedario oleicolo

30. L'introduzione dello schedario è stata finanziata tramite trattenute operate dalla Commissione sui pagamenti dell'aiuto alla produzione. Ai sensi del regolamento (CEE) n. 2159/92 del Consiglio, la percentuale della trattenuta è stata fissata al 2,4 % dei pagamenti lordi per le campagne di commercializzazione dal 1992/93 al 1997/98. Gli importi trattenuti e gli stanziamenti di pagamento utilizzati per la creazione dello schedario oleicolo sono riportati nella *tabella 7*. Nel periodo 1979-1998, mediamente solo il 64 % degli importi trattenuti è stata utilizzato, con differenze considerevoli tra i singoli Stati membri (dallo 0,4 % per la Grecia al 115 % per l'Italia). Nell'arco del periodo in questione, è stato trattenuto un importo complessivo di 138,4 Mio ECU, senza essere utilizzato.

Tabella 7

#### Importi trattenuti ed utilizzati per lo schedario oleicolo ed i programmi di miglioramento della qualità (periodo 1979-1998)

(Mio ECU)

Stato membro	Schedario oleicolo				Programmi di miglioramento della qualità			
	Importi			% di utilizzo	Importi			% di utilizzo
	Trattenuti	Utilizzati	Differenza		Trattenuti	Utilizzati	Differenza	
Grecia	101,37	0,42	100,95	0,4 %	55,8	46,57	9,23	83,5 %
Spagna	106,06	48,43	57,63	45,7 %	62,9	35,36	27,54	56,2 %
Francia	0,85	0,41	0,44	48,2 %	0,44	0,42	0,02	95,5 %
Italia	169,18	194,87	- 25,69	115,2 %	79,92	23,73	56,19	29,7 %
Portogallo	5,64	0,56	5,08	9,9 %	2,99	1,26	1,73	42,1 %
<b>Totale</b>	<b>383,1</b>	<b>244,69</b>	<b>138,41</b>	<b>63,9 %</b>	<b>202,05</b>	<b>107,34</b>	<b>94,71</b>	<b>53,1 %</b>

<sup>(1)</sup> Le azioni intraprese riguardano: il controllo sulla cosiddetta «mosca dell'olivo» e su altri organismi nocivi, il miglioramento delle condizioni per il trattamento degli olivi, la raccolta, l'immagazzinamento e la spremitura, l'assistenza tecnica ai produttori ed ai frantoi, il miglioramento delle procedure di smaltimento dei residui, la formazione e l'informazione fornite agli agricoltori ed ai frantoi, in materia di qualità dell'olio e di impatto ambientale, la creazione di laboratori destinati alle analisi sull'olio vergine e la collaborazione con specialisti al fine di migliorare la qualità dell'olio vergine di oliva e di migliorare l'ambiente.



## Misure volte alla promozione del consumo

31. Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 136/66 modificato, la Commissione può adottare misure volte alla promozione del consumo di olio d'oliva e di olive da tavola. Tali misure comportano la diffusione delle attuali conoscenze, indagini di mercato, pubblicità e campagne promozionali, lavori di ricerca e studi volti a valutare i risultati delle campagne promozionali. Sino alla campagna di commercializzazione 1993/94, tali misure erano finanziate tramite una trattenuta dello 0,5 % sull'aiuto al consumo. A seguito della soppressione di tale aiuto, con effetto a partire dal 1° novembre 1998, le misure in oggetto possono essere finanziate dal bilancio comunitario.

32. I programmi promozionali negli Stati membri sono attuati dalla Commissione, mentre quelli volti all'incremento del consumo di olio d'oliva e di olive da tavola nei paesi terzi vengono attuati dal COI. Nel periodo 1979-1998 l'importo complessivo disponibile per il finanziamento dei programmi promozionali è ammontato a circa 161,2 Mio ECU, di cui 135,9 Mio (pari all'84 %) sono stati effettivamente utilizzati. L'ultima campagna (la sesta), che ha visto coinvolti 12 Stati membri, ha avuto inizio nel 1996, concludendosi nel giugno/luglio 1998, ad un costo di 27,5 Mio ECU. La prossima campagna (la settima) dovrebbe aver concretamente inizio nell'autunno 1999, con un bilancio di 45 Mio ECU per i prossimi tre anni. Il contributo comunitario al fondo di promozione del COI è fissato su base annuale. Nel 1998 la Comunità ha finanziato quasi il 100 % del suo programma promozionale di 6,1 Mio ECU.

33. La Corte ha esaminato il sesto programma promozionale, nonché i lavori preparatori relativi al settimo. Entrambi difettano di obiettivi misurabili, ad esempio per raggiungere un incremento specifico del consumo, in termini assoluti o relativi, o una maggiore consapevolezza del valore nutrizionale dell'olio d'oliva utilizzando indicatori misurabili ecc. D'altro lato, la relazione della Commissione sui risultati del sesto programma [VI. A. II./CG D (97) 1490] sostiene che, in tutti i paesi per i quali era possibile disporre di dati, il consumo di olio d'oliva è considerevolmente aumentato tra il 1996 ed il 1997, senza analizzare il contributo apportato dalla campagna al raggiungimento di tali risultati, né se tali risultati fossero durevoli.

34. La Commissione difetta di conoscenze tecniche, di capacità e risorse per gestire direttamente le differenti azioni, e fa conseguentemente ampio ricorso a servizi di imprese esterne. All'interno della Commissione, solo tre funzionari si occupano dei programmi in discorso; due sovrintendono all'esecuzione dei contratti (23 contratti erano in corso al tempo del controllo), mentre un funzionario è incaricato della gestione finanziaria dei programmi. Tale livello di risorse appare insufficiente, come dimostrato dalla mancanza di continuità tra le ultime campagne. Si prevede che la settima campagna non avrà inizio prima dell'autunno 1999, cioè circa 15 mesi dopo la conclusione della sesta, proprio a causa delle descritte carenze in termini di risorse umane.

35. La Commissione non ha ancora effettuato un'analisi generale per valutare se, alla luce delle limitate risorse umane e finanziarie che è in grado di destinare a questi programmi, dell'ampio utilizzo di consulenze tecniche esterne e del ricorso alla valutazione esterna dei programmi, i risultati ottenuti giustificano il suo impegno in tali azioni.

## Osservazioni relative all'attuazione del regime negli Stati membri

36. I principali soggetti coinvolti nell'amministrazione e nel controllo del regime di aiuto alla produzione, a livello degli Stati membri, sono i produttori, le organizzazioni dei produttori (OP) e le relative unioni, le pubbliche amministrazioni nazionali e le agenzie di controllo (AC). I produttori sono tenuti a presentare dichiarazioni di coltura, indicando il loro potenziale produttivo e ogni cambiamento intervenuto (il numero totale degli olivi e di quelli produttivi, l'estensione delle aree coltivate, le varietà delle piante ecc.). Essi sono inoltre tenuti a presentare le richieste di aiuto, nelle quali i quantitativi di olive raccolti e l'olio d'oliva prodotto ogni anno vengono dichiarati ai fini dell'ottenimento del sostegno comunitario.

37. Le organizzazioni ed unioni di produttori si incaricano del trattamento di tali documenti per conto dei rispettivi membri. Dopo l'effettuazione di alcuni controlli a carattere amministrativo, trasferiscono su file le informazioni contenute nelle domande, trasmettendoli successivamente agli organismi pagatori o ai loro servizi regionali, ai fini di un controllo amministrativo finale e quindi del pagamento. I produttori non associati, che costituiscono una percentuale bassa rispetto al totale, presentano le loro domande direttamente ai servizi degli organismi pagatori, ai fini del controllo amministrativo e del pagamento.

38. Le agenzie di controllo sono responsabili dei controlli in loco. Ogni anno selezionano un campione di produttori e ne sottopongono a verifica l'accuratezza delle dichiarazioni e delle domande. Selezionano inoltre un campione di OP per verificare se sussistono ancora le condizioni che ne avevano garantito il riconoscimento da parte delle autorità nazionali e se svolgono i loro compiti in modo efficace. Viene sottoposto a verifica anche un campione di frantoi, per determinare se questi siano autorizzati ad attestare per conto dei loro clienti i quantitativi di olio d'oliva prodotti e se i quantitativi attestati sono corretti. Lo schedario oleicolo e le rese medie sono due strumenti importanti che facilitano controlli efficaci nell'ambito sopra descritto.

## Le rese come strumento di controllo

39. I quantitativi di olio dichiarati nelle domande di aiuto sono controllati in prima battuta confrontando le rese medie stimate annualmente da ciascuno Stato membro, per zone di produzione omogenee, con le rese reali. Per ciascuna domanda di aiuto, la resa reale viene confrontata con la resa media calcolata in riferimento

alla zona in cui si trova la parcella di proprietà del richiedente. Rese eccessivamente elevate sono considerate indici del fatto che i quantitativi dichiarati possono non essere corretti, ciò che porta solitamente all'effettuazione di un controllo in loco presso l'agricoltore. L'accuratezza della stima della resa media, pertanto, costituisce un fattore di importanza decisiva per assicurare un controllo efficace ed efficiente.

#### *Stima delle rese produttive medie*

40. Oltre che sulle informazioni sull'area coltivata ad olivi e sul numero di alberi per ettaro, la stima delle rese si fonda su stime dei quantitativi di olive per albero e sul quantitativo di olio vergine d'oliva per 100 kg di olive. Entrambi questi indicatori dovrebbero essere stimati per zone di produzione abbastanza omogenee, allo scopo di permettere validi confronti tra valori stimati e valori reali. La Corte ha analizzato i metodi e le procedure utilizzate dagli Stati membri per la raccolta, la valutazione e la comunicazione alla Commissione dei relativi dati; il risultato di tale analisi è presentato nei paragrafi seguenti.

41. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2262/84 del Consiglio, le agenzie di controllo sono responsabili della raccolta, verifica ed elaborazione, a livello nazionale, degli elementi necessari alla determinazione delle rese. In una certa misura, tale disposizione è rispettata in tutti gli Stati membri visitati. I metodi di raccolta dei dati, le fonti di informazione ed i metodi di calcolo, tuttavia, differiscono non solo tra paesi, ma anche tra regioni dei singoli Stati membri, dando luogo a risultati non comparabili.

42. Allo scopo di valutare l'affidabilità dei dati relativi alle rese di olive e di olio d'oliva, la Corte ha esaminato i dati relativi al numero di alberi, elemento basilare per il calcolo delle rese medie, la cui accuratezza non deve conseguentemente dare adito a dubbi. Dal lavoro di controllo svolto in Spagna, Grecia ed Italia, tuttavia, la Corte ha rilevato come il numero di olivi registrato corrispondesse raramente alla realtà. Su 35 parcelle visitate, il numero di alberi riscontrato è risultato corrispondente alle dichiarazioni dei rispettivi produttori solo in sei casi.

#### *L'utilità delle rese medie come strumento di controllo*

43. All'interno delle varie zone, i raffronti tra le rese medie fissate dalla Commissione e le rese dichiarate da ciascun produttore-richiedente hanno mostrato variazioni pari a sino tre volte la resa media. Tale situazione mette in questione il concetto stesso di zone di produzione omogenee e l'utilità delle rese medie come strumento di controllo.

44. L'utilizzo delle rese medie ai fini dell'individuazione delle richieste di aiuto potenzialmente non accurate fornisce lo spunto per gli ulteriori commenti che seguono:

- a) ogni Stato membro produttore era solito fissare limiti propri, verso l'alto o verso il basso, al di là dei quali i quantitativi dichiarati dovevano essere considerati «anormali», giustificando di conseguenza una verifica in loco; la Corte ha rilevato che tale margine era fissato in talune zone di produzione ad un livello troppo elevato; in taluni casi, ad esempio, è stato riscontrato che venivano tollerati margini pari a 49 volte la resa media; tali ampi livelli di tolleranza adottati dagli Stati membri sono indicativi dell'inadeguatezza che caratterizza la stima delle rese medie e riducono l'efficacia delle rese come strumento di controllo;
- b) a partire dall'ultima campagna di commercializzazione, due paesi hanno applicato un unico margine di tolleranza per tutte le zone; in tali casi, la tolleranza massima è pari a 3,5 volte la resa media, fissata per svariati anni; ciò comporta il rischio che i richiedenti prendano consapevolezza dei limiti ed adeguino i quantitativi dichiarati giusto al di sotto del limite massimo, evitando in tal modo i controlli.

#### **Affidabilità del meccanismo di controllo**

45. I produttori non sono sempre sufficientemente informati sui loro obblighi relativi alle dichiarazioni di coltura, richieste di aiuto e notifica di ogni modifica riguardante il numero di alberi, le aree ecc. L'aspetto più rilevante è che non sembrano essere consapevoli delle conseguenze di una inesatta dichiarazione relativa ai propri oliveti e della mancata immediata notifica delle modifiche. La scarsa accuratezza delle informazioni fornite dai produttori costituisce la principale causa delle notevoli discordanze riguardanti il numero di olivi e rende inefficace il controllo.

46. I compiti delle OP e delle relative unioni si limitano principalmente a controlli di carattere amministrativo, cioè all'identificazione del richiedente, alla verifica della completezza della dichiarazione e della domanda ed alla ricerca di eventuali domande doppie. Quest'ultima verifica merita speciale attenzione dal punto di vista del controllo. Le OP hanno la possibilità di identificare domande doppie introdotte dal medesimo richiedente, ma non è possibile scoprire se la stessa parcella oleicola compaia nelle domande di due diversi richiedenti. I controlli amministrativi, per di più, non sempre coprono i titoli di proprietà dei terreni, né il titolo in base al quale i produttori esercitano la conduzione degli oliveti. Tali controlli, tuttavia, sono previsti nei regolamenti introdotti nel 1998.

47. Il regolamento (CEE) n. 3061/84 della Commissione, del 31 ottobre 1984 <sup>(1)</sup>, richiede inoltre alle organizzazioni di produttori di esigere dai loro membri una copia dei contratti di utilizzo del terreno o dei titoli di proprietà. Ai sensi del regolamento (CEE) n. 2261/84 del Consiglio, del 17 luglio 1984 <sup>(2)</sup>, le unioni che raggruppano le OP sono tenute a verificare che le organizzazioni stesse rispettino i propri obblighi. La Corte dei conti ha esaminato otto delle 49 irregolarità dichiarate dalla Spagna nel 1996/97 ed ha riscontrato che, se tali disposizioni fossero state correttamente applicate, non si sarebbe verificata alcuna irregolarità.

<sup>(1)</sup> GU L 288 dell' 1.11.1984.

<sup>(2)</sup> GU L 208 del 3.8.1984.

48. Gli organismi pagatori in tutti gli Stati membri produttori, tranne che in Grecia, dispongono di sistemi informatici e sono pertanto in grado di svolgere efficaci controlli amministrativi, su tutte le singole dichiarazioni e domande di aiuto. In Grecia, l'organismo pagatore si affida pressoché completamente, per tali tipi di controlli, all'operato delle OP, cioè ai beneficiari stessi. La verifica della presenza di eventuali dichiarazioni multiple relative alla medesima parcella, tuttavia, può essere effettuata efficacemente solo se ciascuna parcella è identificata da un codice unico. Allo stato attuale, ciò è possibile solo in Italia.

49. Il regolamento (CEE) n. 2262/84 del Consiglio richiedeva agli Stati membri produttori di istituire un'agenzia destinata a svolgere un ruolo chiave nell'assicurare il rispetto, da parte di tutti gli operatori, delle disposizioni di diritto comunitario relative all'olio d'oliva. Per i primi tre anni (fino al 1986/87 per l'Italia, al 1988/89 per la Grecia ed al 1989/90 per la Spagna e il Portogallo) le spese operative di tali agenzie erano prese in carico, nella loro interezza, dal bilancio comunitario. Successivamente, e sino al 2002, il contributo comunitario è stato ridotto al 50 %. Le spese operative dichiarate dalle agenzie di controllo per l'anno 1996/97 sono state pari a 24,1 Mio ECU, di cui il 50 % è stato coperto dalla Comunità. L'importo in oggetto rappresenta l'1 % circa della spesa totale di bilancio nel settore dell'olio d'oliva.

50. La Comunità contribuisce alle attività di controllo che rientrano nella responsabilità degli Stati membri. La Commissione non ha ancora effettuato una valutazione sul rapporto costi/efficacia delle attività delle agenzie. Le decisioni della Commissione relative all'ammissibilità delle spese delle agenzie, per di più, vengono prese dopo lungo tempo, mettendo così a repentaglio il buon funzionamento delle agenzie stesse. Nella *tabella 8* sono riportate informazioni finanziarie sulle agenzie di controllo presenti nei quattro principali Stati membri produttori, relativamente alla campagna di commercializzazione 1996/97.

51. Dal momento che l'aiuto alla produzione viene pagato sulla base del quantitativo di olio d'oliva prodotto, è necessario che ogni valutazione dell'efficacia delle verifiche svolte dalle agenzie di controllo si concentri sulla verifica dei quantitativi prodotti. In realtà, possono configurarsi due casi:

- a) i frantoi acquistano le olive presso gli agricoltori, e commercializzano direttamente l'olio; il quantitativo di olio realmente prodotto può essere verificato presso il frantoio sulla base dei documenti commerciali relativi all'acquisto delle olive, alle vendite di olio, alle scorte ed alle movimentazioni delle stesse; la situazione descritta predomina in Spagna nel caso di grandi, e su scala professionale, produttori di olio d'oliva; persiste un rischio, tuttavia, allorché gli olivi ed il frantoio appartengono al medesimo proprietario (persona fisica o persona giuridica). In questo caso, il «frantoiano» certificherebbe i propri quantitativi; tali fattispecie dovrebbero essere regolarmente sottoposte a controllo;
- b) nel caso dei piccoli produttori di taluni paesi, la maggioranza dell'olio prodotto nel frantoio viene utilizzato per l'autoconsumo e per vendite private; il frantoiano è pagato in contanti o con una piccola percentuale dell'olio prodotto; i controlli presso i produttori o presso i frantoi, perlopiù piccoli, spesso di proprietà dei produttori stessi o di qualche loro parente, non presentano lo stesso grado di garanzia come nel primo caso, a causa della mancanza di documentazione affidabile relativa all'olio prodotto, alle vendite ed alle scorte; per far fronte a tale situazione, le agenzie di controllo hanno sviluppato una serie di indicatori da utilizzare come strumenti di controllo sui frantoi, quali ad esempio il rapporto tra olive torchiate e sansa, il consumo di acqua e di elettricità; nonostante la dimensione reale del campione superi in modo significativo il minimo del 10 % fissato nel regolamento (per la campagna di commercializzazione 1996/97, 16 % per l'Italia, 34 % per la Grecia, 38 % per la Spagna e 20 % per il

Tabella 8

**Agenzie di controllo operanti nel settore dell'olio d'oliva (personale, spese e costo medio dei controlli)**

	Italia	Grecia	Spagna	Portogallo	Totale
<i>Personale complessivo</i>	197	119	97	44	457
Controllori	122	70	48	29	269
Amministrazione	30	30	21	10	91
Informatica	13	5	9	3	30
Altro	32	14	19	2	67
<i>Spesa complessiva (Mio ECU)</i>	13,211	4,088	5,300	1,524	24,123
Personale	9,734	3,096	3,409	1,064	17,303
Spese amministrative	2,086	0,775	1,700	0,216	4,777
Altre spese	1,391	0,217	0,191	0,244	2,043
<i>Costo medio giornaliero per ispettore (ECU)</i>	574	317	605	282	445
<i>Costo medio di un controllo (ECU, 1995/96; 1994/95 per la Spagna)</i>					
Frantoi	2 756	1 376	658	1 221	1 503
Organizzazioni di produttori	6 474	3 556	2 466	2 380	3 719
Produttori	2 271	254	666	792	996

Fonte: Commissione, DG VI. A. I.3.

Portogallo), tali verifiche costituiscono piuttosto controlli di verosimiglianza, non costituendo una prova affidabile del quantitativo di olio realmente prodotto; i dati relativi alla sansa ed al consumo di acqua e di elettricità sono facilmente manipolabili per simulare una produzione più elevata, da cui sia il frantoiano che il produttore trarrebbero beneficio; anche i controlli, al livello del produttore, sul numero di olivi dichiarati, permettono unicamente di determinare la capacità produttiva teorica di un dato produttore, piuttosto che di costituire una prova affidabile del quantitativo di olio realmente prodotto; occorre anche notare che i controlli non hanno ad oggetto apparecchi per la pesatura, la qualità dell'olio immagazzinato e l'esistenza di adeguati registri delle scorte dei frantoi, da cui potrebbero derivare elementi di prova, né esistono controlli volti a verificare che tutto il contenuto dei recipienti e delle cisterne dichiarati come scorte di olio d'oliva sia realmente olio d'oliva.

52. A partire dal novembre 1998, il regolamento n. 2366/98 impone ai produttori di conservare la documentazione relativa all'utilizzo dell'olio prodotto. Ciò potrebbe costituire la base per efficaci controlli a livello del produttore. Deve essere tuttavia notato che tale requisito è applicabile solo nel caso di agricoltori che producono più di 200 kg; il 36 % circa dei produttori, di conseguenza, verrebbe comunque esonerato da tale obbligo. In pratica, tale percentuale potrebbe addirittura aumentare, dal momento che dovrebbe essere relativamente semplice frazionare una produzione di 400 kg, ad esempio, tra due persone diverse.

53. Le relazioni delle agenzie di controllo relative alle irregolarità riscontrate sono comunicate alle competenti autorità negli Stati membri, in modo da poter dare avvio alle procedure di ripetizione degli importi indebitamente pagati ed all'applicazione di sanzioni. La Corte osserva che le procedure di recupero potrebbero essere evitate se le agenzie di controllo completassero le proprie verifiche prima dell'effettuazione di pagamenti non corretti, risparmiando in tal modo tempo e risorse amministrative.

### L'efficacia del sistema sanzionatorio

54. Per quanto concerne i singoli agricoltori, la sanzione prevista dal regolamento (CEE) n. 2262/84 del Consiglio in caso di falsa dichiarazione relativa all'aiuto alla produzione è il rimborso dell'importo dell'aiuto ricevuto, oltre ad una multa sufficientemente elevata per essere dissuasiva. L'importo di quest'ultima è fissato dai singoli Stati membri ad un livello pari da una a tre volte l'importo dell'aiuto indebitamente ricevuto. Quanto alle OP, alle relative unioni ed ai frantoi, la sanzione è costituita dal ritiro dell'atto di riconoscimento che conferisce loro il diritto di partecipare al regime dell'olio d'oliva, per un periodo variabile da una a cinque campagne di commercializzazione. Oltre all'eventuale ritiro dell'atto di riconoscimento, possono essere irrogate ulteriori sanzioni, dalle lettere di notifica della necessità di effettuare rettifiche di carattere amministrativo, a multe molto pesanti.

55. Per quanto riguarda l'efficienza del sistema sanzionatorio, la Corte ha riscontrato notevoli ritardi tra la notifica delle irregola-

rità alle autorità competenti e la decisione finale presa da queste ultime. Le nuove disposizioni comunitarie, in vigore dal 1° novembre 1998, non attenuano la gravità del problema. Esse prevedono unicamente che gli Stati membri decidano in merito alle azioni da prendere entro 12 mesi dalla notifica, oltre alle sanzioni da irrogare in caso di divergenze nei quantitativi di olio d'oliva e nel numero di alberi. Le disposizioni in oggetto non risolvono il problema delle lunghe procedure giudiziarie ed amministrative che intercorrono tra la prima decisione e quella finale, a seguito della quale gli importi indebitamente pagati possono essere effettivamente recuperati.

56. La Corte ha inoltre esaminato la misura in cui le irregolarità comunicate dalle agenzie di controllo hanno portato all'applicazione di sanzioni. La maggior parte delle sanzioni relative ai produttori proposte dalle agenzie di controllo, si basa sulle variazioni rispetto alle rese medie o sullo scostamento dai criteri tecnici applicati dalle agenzie. Sebbene tale metodologia si sia costantemente migliorata, i singoli scostamenti dalle medie non possono costituire una prova inconfutabile della non accuratezza delle domande di aiuto.

57. Ancorché le irregolarità relative al regime di aiuto alla produzione rappresentino solo il 2 % dell'importo totale per il settore dell'olio d'oliva, i ritardi riscontrati nel corso del recupero degli importi indebitamente pagati e la bassissima percentuale di importi recuperati destano preoccupazione, soprattutto nei casi in cui sono in gioco importi considerevoli. In pratica, le lungaggini procedurali (amministrative e giudiziarie) rimandano il recupero di anni. Basato sulle irregolarità comunicate dagli Stati membri alla Commissione in virtù del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, il tasso di recupero per l'aiuto alla produzione, relativo a tutte le irregolarità registrate dal 1991 al 1997, è pari a solo il 6,8 %.

### Lo schedario oleicolo

58. Il regolamento (CEE) n. 154/75 del 21 gennaio 1975 imponeva agli Stati membri di istituire uno schedario oleicolo. L'obiettivo era di ottenere le informazioni necessarie per determinare il potenziale produttivo di olive e di olio d'oliva della Comunità, allo scopo di garantire un migliore funzionamento del regime comunitario di aiuto per l'olio d'oliva. Il termine ultimo per la creazione di tale schedario era febbraio 1981 per l'Italia, novembre 1988 per la Grecia e novembre 1992 per la Spagna ed il Portogallo.

59. La Commissione ha offerto assistenza tecnica agli Stati membri per la creazione dello schedario, ma ha tollerato a lungo che questi ultimi ne rimandassero i termini, con conseguenti ritardi nella programmazione del lavoro e nella raccolta dei dati necessari. Ne è conseguito che lo schedario, nella maggior parte dei paesi interessati, non è stato completato, indebolendo in tal modo la gestione ed il controllo del regime da parte della Commissione.

60. Il regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio, del 20 luglio 1998, dispone che i lavori relativi allo schedario vengano riorientati alla costituzione del sistema d'informazione geografica (SIG). Il regolamento (CE) n. 2366/98 della Commissione, del 30 ottobre 1998, definisce le informazioni che devono esservi contenute, nonché le regole di compilazione e di completamento di tale sistema. Esso si compone di due banche dati: la prima è denominata «banca di dati alfanumerici» e contiene, in buona sostanza, informazioni che avrebbero dovuto essere già raccolte nel vecchio schedario sotto forma di file informatici, nonché le informazioni, relative al rispettivo potenziale produttivo, fornite dai produttori. Tale banca dati conterrà inoltre i dati dei frantoi, delle organizzazioni di produttori e delle zone di produzione omogenee. La seconda è denominata «base grafica di riferimento» ed è destinata a contenere le ortofoto numeriche di tutti gli oliveti, i limiti delle parcelle e l'ubicazione dei singoli olivi. La creazione delle due banche dati è più impegnativa di quella del vecchio schedario oleicolo; una volta completato, tuttavia, il SIG permetterà una più efficiente effettuazione delle verifiche sulle domande di aiuto. Sarà così possibile effettuare efficacemente controlli incrociati sulle dichiarazioni e sulle domande di aiuto e individuare fattispecie che necessitano di indagini più approfondite. Va tuttavia notato che:

- a) la Commissione non ha richiesto agli Stati membri di completare tale lavoro entro la fine del periodo transitorio;
- b) la spesa relativa all'istituzione del SIG e l'aggiornamento della base grafica possono ora beneficiare di un distinto finanziamento comunitario; l'importo non utilizzato destinato al precedente schedario (pari a 138,4 Mio ECU) è stato annullato.

61. Per quanto concerne l'attuale situazione relativa allo stato di avanzamento dello schedario iniziale, l'Italia è l'unico Stato membro che è riuscito, pur con qualche ritardo, ad istituire uno schedario, ad un costo di circa 195 Mio ECU. Lo schedario è considerato completo e aggiornato allorché il numero di olivi registrati è pari al numero totale di alberi che i produttori dichiarano di possedere. Le autorità italiane conducono ogni anno controlli sui produttori che richiedono un aiuto, per assicurare il rispetto di tale condizione. Nelle ultime quattro campagne di commercializzazione, una percentuale variabile tra il 12 ed il 23 % delle domande di aiuto presentava divergenze. In tali casi le autorità sono tenute a confermare il dato corretto, se necessario attraverso visite in loco. Ciò significa che, ogni anno, sono necessarie molte risorse per identificare tali divergenze e per aggiornare conseguentemente lo schedario. Solo nel 1997/98, circa 500 000 parcelle hanno dovuto essere verificate a tale scopo.

62. Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CE) n. 2366/98 della Commissione, il SIG non può essere considerato completo se il numero di olivi contenuto nelle due banche dati differisce, in misura superiore al 5 %, dalle dichiarazioni. L'elevato livello di divergenze riscontrato in Italia nel caso dello schedario indica che, allo stato attuale, anche in tale paese il criterio di completezza del SIG non verrà probabilmente rispettato, nonostante abbia assorbito fino al 1998 l'80 % circa di tutti i fondi comunitari disponibili per lo schedario. L'intenso lavoro svolto sullo schedario, tuttavia, dovrebbe consentire all'Italia di completare il SIG in tempi relativamente brevi.

63. In Grecia, i lavori relativi all'istituzione dello schedario hanno subito ritardi inaccettabili, e gli studi pilota condotti nel 1992-1994, quattro anni dopo la scadenza iniziale, costati 147 633 ECU, non hanno raggiunto alcun risultato apprezzabile. I lavori sono ricominciati con l'assistenza della Commissione, in vista dell'istituzione del SIG oleicolo. Secondo il calendario dei lavori approntato nel gennaio 1998, si prevede che il SIG possa essere completato entro la fine dell'anno 2000, ad un costo di 5,9 Mio ECU. Il programma di lavoro per il 1998, tuttavia, è nuovamente in ritardo sul calendario; ciò mette in dubbio il completamento entro la scadenza fissata.

64. In Spagna, in base alle informazioni ed alla documentazione fornite, il completamento dello schedario era previsto per il primo trimestre del 1999, cioè sette anni dopo la prima scadenza. Lo schedario si trovava nella fase finale dell'elaborazione, ancorché non ancora del tutto operativo a fini di controllo. Il lavoro sinora svolto deve essere adattato alle esigenze del SIG oleicolo. Si prevede che ciò venga portato a termine entro la fine del periodo di applicazione dei nuovi regolamenti, vale a dire entro la campagna di commercializzazione 2000/01.

65. In Portogallo, i lavori relativi allo schedario oleicolo hanno avuto inizio, in pratica, nel 1997, circa cinque anni dopo la scadenza prevista. Il contratto relativo al SIG è stato oggetto di una procedura pubblica di gara a livello internazionale, ed il lavoro doveva essere completato entro la fine del 1999.

66. La situazione negli Stati membri, precedentemente descritta, mostra come lo schedario, un importante strumento di controllo, non sia stato introdotto nella maggior parte degli Stati membri produttori di olio d'oliva. Si nutrono, per di più, dubbi intorno all'affidabilità dello schedario italiano, come dimostrato dal gran numero di divergenze evidenziate ogni anno dalle autorità amministrative italiane. I pagamenti, pertanto, sono effettuati in assenza dei controlli chiave, tesi ad esempio alla ricerca di dichiarazioni doppie relative alle medesime parcelle ed alla verifica dell'accuratezza dei quantitativi di olio d'oliva dichiarati, ai fini del sostegno, dai singoli richiedenti.

67. L'incapacità di istituire lo schedario nella maniera prevista, e di aggiornarlo regolarmente, è inoltre riconducibile alla mancanza di incentivi tali da invogliare i produttori a notificare per tempo ogni modifica relativa al numero di olivi, dal momento dell'impianto a quello della produzione, allo sradicamento ed alla sostituzione. L'istituzione, il mantenimento ed il continuo aggiornamento del SIG oleicolo richiederà sforzi e risorse finanziarie ancora maggiori, non solo da parte dei produttori, ma anche da parte della Comunità e delle amministrazioni degli Stati membri.

### Conclusioni

68. A distanza di trent'anni dall'introduzione di un regime comunitario di sostegno per l'olio d'oliva, il sistema per la sua gestione ed il suo controllo non è ancora sufficientemente efficiente ed affidabile. Ci sono state numerose modifiche del quadro normativo e gli obiettivi non sono stati sufficientemente chiari (cfr. i paragrafi 15-17).

69. Non sono tuttora disponibili dati statistici sufficientemente affidabili per l'amministrazione ed il controllo del regime (cfr. i paragrafi 18-20).

70. Il prezzo indicativo era fissato dal Consiglio senza tener conto né dei redditi dei produttori né dei costi di produzione. Il «prezzo rappresentativo del mercato» era fissato ad un livello inferiore a quello dei prezzi reali di mercato. Negli ultimi dieci anni, sia i prezzi indicativi che quelli di mercato sono stati congelati ad un livello costante (cfr. i paragrafi 22-23).

71. Il marcato aumento della produzione registrato nelle campagne di commercializzazione 1996/97 e 1997/98 rispetto alla relativamente scarsa tendenza al rialzo della domanda a livello comunitario, l'esistenza di un numero di olivi superiori alle precedenti stime e le limitate prospettive di aumentare le esportazioni sovvenzionate, dovute alle limitazioni OMC, sono fattori che fanno presagire un rischio reale di eccedenze strutturali nel settore dell'olio d'oliva (cfr. i paragrafi 24-26).

72. Quanto alle campagne promozionali, la Commissione non dispone dell'esperienza e della competenza tecnica necessarie per attuare efficacemente tali misure. Dovrebbe essere considerata la possibilità di lasciare agli Stati membri, ai produttori ed ai soggetti impegnati nella trasformazione del prodotto interessati la responsabilità finanziaria ed operativa di tali misure (cfr. i paragrafi 31-35).

73. I controlli negli Stati membri ad opera delle organizzazioni dei produttori, degli organismi pagatori e delle agenzie di controllo sono tuttora inadeguati. Sono inoltre necessari sforzi particolari per verificare i quantitativi prodotti e per impedire la presentazione di più di una domanda relativa agli stessi alberi (cfr. i paragrafi 45-53).

74. La verosimiglianza delle rese dichiarate da ogni produttore, rispetto alle rese medie in ogni zona di produzione, dovrebbe fornire la base per i controlli. I metodi utilizzati per la stima di tali rese medie dovrebbero essere oggetto di armonizzazione in tutti gli Stati membri; le zone, inoltre, dovrebbero essere definite in modo tale da garantirne l'omogeneità. Si dovrebbero prendere in considerazione le condizioni di produzione reali, variabili di anno in anno (cfr. i paragrafi 39-44).

75. Le amministrazioni nazionali non hanno sinora adottato misure sufficienti per evitare ritardi nel recupero dei pagamenti in eccesso e non hanno applicato sanzioni amministrative volte a scoraggiare la presentazione di domande di aiuto non giustificate (cfr. i paragrafi 54-57).

76. L'esistenza di uno schedario oleicolo soddisfacente è essenziale per l'attuazione del regime, indipendentemente dal sistema che verrà infine scelto per garantire il sostegno ai produttori. La Commissione ha tollerato ritardi inaccettabili nella creazione di tale schedario. Nonostante l'assistenza tecnica fornita e la messa a disposizione di risorse finanziarie, i lavori relativi allo schedario non sono ancora stati completati. Nel 1998 la Commissione lo ha sostituito con il «SIG oleicolo». La creazione e l'aggiornamento del SIG, tuttavia, richiederanno nuovi sforzi e considerevoli risorse finanziarie. La Commissione non deve permettere il ripetersi dell'esperienza insoddisfacente sperimentata nel caso del primo schedario, e non dovrebbe tollerare ritardi di sorta (cfr. i paragrafi 58-67).

77. Per quanto concerne la riforma in corso, le principali conclusioni della Corte sono le seguenti:

- a) qualunque riforma dovrebbe mantenere fermo il principio espresso all'articolo 2 del regolamento finanziario comunitario, secondo cui l'utilizzo di risorse finanziarie esige risultati quantificabili nel conseguimento degli obiettivi fissati. Indipendentemente dal sistema di sostegno proposto dalla Commissione, gli obiettivi devono essere specificati in modo tale da poterne misurare il progressivo raggiungimento;
- b) il pagamento dell'aiuto basato semplicemente sul numero di alberi pone meno problemi di controllo, ma comporta il rischio che i proprietari abbandonino completamente la coltivazione o riducano gli sforzi tesi al miglioramento della qualità. Anche se i tassi dell'aiuto fossero adeguati in funzione delle rese medie registrate nella regione interessata, ciò potrebbe favorire indebitamente i produttori che non prendono cura dei propri alberi. Se venisse deciso di legare l'aiuto per albero a qualche criterio relativo alla produzione, allo scopo di contrastare il rischio di abbandono, il sostegno perderebbe non solo la sua caratteristica di «pagamento dissociato», ma rimarrebbero problemi di controllo simili a quelli riscontrati con l'attuale sistema, rinforzando ulteriormente, di conseguenza, la necessità del SIG.
- c) vista la difficoltà di effettuazione di controlli specifici sui quantitativi prodotti da 2,2 milioni di produttori, è necessario operare controlli efficaci anche sulla produzione degli 11 000 frantoi. La Corte ritiene che i controlli sui frantoi potrebbero rivelarsi più efficaci.

78. Ad avviso della Corte, ogni riforma dovrebbe affrontare efficacemente il rischio di eccedenze produttive. Come nel caso di altre OCM, le disposizioni relative all'olio d'oliva dovrebbero essere complementari ai regimi comunitari per lo sviluppo rurale, in modo da migliorare la competitività dell'olio d'oliva prodotto nell'UE.

## PARTE 2: AIUTO AL CONSUMO E RESTITUZIONI ALL'ESPORTAZIONE

### Quadro generale

79. La presente parte della relazione verte sulle irregolarità, rilevate dagli Stati membri, relative alle richieste di aiuto al consumo e di restituzioni all'esportazione nel settore dell'olio d'oliva. Vengono esaminate le modalità con cui gli Stati membri hanno presentato gli importi relativi all'aiuto al consumo ed alle restituzioni all'esportazione indebitamente pagati, le procedure di recupero e l'applicazione delle sanzioni in materia.

80. Il controllo è stato condotto in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, ma non in Francia, dove il 100 % circa degli importi indebitamente pagati è stato recuperato. Il lavoro di controllo è stato svolto in Italia più che negli altri paesi, dal momento che l'87 % circa degli importi non recuperati (398 Mio ECU) è relativo, appunto, all'Italia. Ciò spiega la preponderanza delle osservazioni di controllo relative a tale Stato membro.

81. L'aiuto al consumo per l'olio d'oliva è stato soppresso dal 1° novembre 1998 <sup>(1)</sup>. Era stato concepito per aumentare la quota di mercato dell'olio d'oliva, attraverso il pagamento di aiuti all'olio d'oliva in bottiglia o contenuto in recipienti della capacità di cinque litri (o meno). Allo scopo di garantire che i pagamenti non venissero effettuati per olio d'oliva di scarsa qualità o per olio mescolato ad altre sostanze, quali ad esempio olio di noci, doveva essere soddisfatta una serie di parametri chimici qualitativi <sup>(2)</sup>. Dal 1983 al 1998 l'aiuto al consumo è costato alla Comunità più di 6 000 Mio ECU <sup>(3)</sup>. I pagamenti per Stato membro relativi al periodo 1993-1998 sono riportati nella *tabella 2*.

82. Dall'altro lato, continuano ad essere pagate restituzioni all'esportazione agli esportatori di olio d'oliva, anche se i tassi

sono sensibilmente diminuiti nel 1998. Come nel caso dell'aiuto al consumo, i pagamenti riguardano solo l'olio in bottiglia o contenuto in recipienti della capacità di cinque litri (o meno), e devono essere soddisfatti parametri chimici qualitativi simili <sup>(4)</sup>. La *tabella 2* mostra inoltre l'ammontare dei pagamenti, per Stato membro, nel periodo 1993-1998.

83. Secondo la banca dati della Commissione, le verifiche nazionali hanno riscontrato pagamenti irregolari relativi all'aiuto al consumo per un importo pari a 456 Mio ECU nel corso del periodo 1985-1998, ciò che rappresenta il 7,6 % circa dei pagamenti effettuati nel corso del medesimo periodo. Solo il 6 % del totale è stato recuperato; 429 Mio ECU, pertanto, devono ancora essere oggetto di recupero. La *tabella 9* mostra, per Stato membro, l'ammontare delle irregolarità rilevate, nonché i relativi importi recuperati.

84. I due tipi più comuni di frode concernente l'aiuto al consumo comunicati alla Commissione sono rappresentati dalle domande di aiuto relative a quantitativi di olio fittizi e dalle domande relative a miscele di olio non ammissibili. Considerando quelle comunicate dall'Italia, la maggioranza ha riguardato l'utilizzo di fatture false per l'acquisto e/o la vendita di olio fittizio o di contenitori fittizi (bottiglie o contenitori metallici). L'incidenza di fatture false provenienti da una data società, utilizzate a sostegno delle richieste di aiuto al consumo presentate da altre società, suggerisce l'esistenza di un certo grado di organizzazione. In Italia, nel periodo 1996-1998, il 10 % dei casi è sfociato in un'incriminazione per associazione per delinquere <sup>(5)</sup>.

85. L'incidenza delle irregolarità relative alle restituzioni all'esportazione pagate agli esportatori di olio d'oliva è stata di gran lunga inferiore rispetto all'aiuto al consumo, raggiungendo tuttavia livelli significativi: 12,5 Mio ECU nel periodo 1990-1998, dei quali solo il 13 % è stato recuperato. La *tabella 10* mostra l'ammontare delle irregolarità rilevate e i relativi importi recuperati, così come comunicati alla Commissione.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio, GU L 210 del 28.7.1998, pag. 32.

<sup>(2)</sup> Articolo 5 del regolamento (CEE) n. 2677/85 della Commissione, GU L 254 del 25.9.1985, pag. 5.

<sup>(3)</sup> Fonte: SINCOM e contabilità gestionale della Commissione.

<sup>(4)</sup> Regolamento (CEE) n. 2568/91 della Commissione, GU L 248 del 5.9.1991, pag. 1, modificato dal regolamento (CE) n. 2472/97 della Commissione, GU L 341 dell'11.12.1997, pag. 25.

<sup>(5)</sup> Il codice penale italiano, trattando dei reati relativi alle organizzazioni criminali, opera una distinzione tra *associazione per delinquere* (associazione costituita allo scopo di commettere uno o più delitti) e *associazione di tipo mafioso*.

Tabella 9

## Aiuto al consumo di olio d'oliva - Importi delle irregolarità relative al FEOG-Garanzia

(1 000 ECU)

Anno	Grecia			Spagna			Italia			Portogallo			Totale		
	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero
<1986	0	0		0	0		2 713	10	0	0	0		2 713	10	0
1986	0	0		0	0		310	9	3	0	0		310	9	3
1987	0	0		0	0		10 290	344	3	0	0		10 290	344	3
1988	0	0		0	0		0	0		0	0		0	0	0
1989	0	0		0	0		38 219	1 764	5	0	0		38 219	1 764	5
1990	0	0		0	0		18 508	0	0	0	0		18 508	0	0
1991	0	0		0	0		12 807	85	1	0	0		12 807	85	1
1992	1 310	1 234	94				62 013	2 756	4				63 323	3 990	6
1993	2 116	1 541	73	88	77	88	0	0		594	594	100	2 798	2 212	79
1994	0	0		482	454	94	60 694	3 610	6	127	101	80	61 303	4 165	7
1995	10 114	1 685	17	186	164	88	25 104	527	2	469	391	83	35 873	2 767	8
1996	77	0	0	3 993	3 338	84	26 203	58	0	49	37	76	30 322	3 433	11
1997	31 053	0	0	6 070	5 057	83	3 784	1 857	49	104	87	84	41 011	7 001	17
1998	1 322	1 195	90	44	36	82	137 160	167	0	46	30	65	138 572	1 428	1
Totale	45 992	5 655	12	10 863	9 126	84	397 805	11 187	3	1 389	1 240	89	456 049	27 208	6

Fonte: Banca dati dell'OLAF sulle irregolarità notificate ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.



Tabella 10

## Restituzioni all'esportazione di olio d'oliva — Importi delle irregolarità relative al FEAOG-Garanzia

(ECU)

Anno	Grecia			Spagna			Italia			Portogallo			Totale		
	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero	Notificati	Recuperati	% recupero
<1991	0	0		0			0	0		20 821	20 821		20 821	20 821	100
1991								0			0		0	0	
1992							332 592	332 592	100	5 297	0	0	337 888	332 592	98
1993	5 724 000	0	0	203 101	44 543	22	1 132 277	631 424	56	499 480	499 480	100	7 558 858	1 175 447	16
1994	0	0		16 332	16 332	100	617 469	0	0	34 754	34 754	100	668 555	51 086	8
1995	0	0		5 810	0	0	84 670	5 555	7	0	0		90 480	5 555	6
1996	0	0		54 565	29 733	54	1 714 999	0	0	8 049	0	0	1 777 612	29 733	2
1997	0	0		39 528	4 380	11	1 803 787	0	0	0	0		1 843 315	4 380	0
1998	0	0		19 801	8 686	44	179 233	0	0	0	0		199 034	8 686	4
Totale	5 724 000	0	0	339 137	103 673	31	5 865 027	969 571	17	568 400	555 055	98	12 496 564	1 628 299	13

Fonte: Banca dati dell'OLAF sulle irregolarità notificate ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.

### **Sentenza della Corte di giustizia relativa alle misure adottate per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze**

86. Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze. Ai sensi della normativa in materia, «in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri»<sup>(1)</sup>.

87. Nell'ambito delle relazioni tra gli Stati membri e la Commissione, la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) ha stabilito che la responsabilità per negligenza, definita nel precedente paragrafo 86, deve essere determinata ai sensi del diritto comunitario, che impone agli Stati membri ed alla Commissione una serie di requisiti in riferimento alle disposizioni suscettibili di produrre conseguenze sul piano finanziario. A tale riguardo, la CGCE ha stabilito che gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'obbligo di diligenza di cui all'articolo 5 del trattato CE. Tale obbligo «implica che gli Stati membri adottino prontamente i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità», e che «dopo un certo periodo di tempo, il recupero delle somme indebitamente versate può essere complicato o divenire impossibile, a causa di talune circostanze, quali in particolare la cessazione delle attività o la perdita di documenti contabili». Nella causa in discorso, la CGCE ha statuito che, aspettando da quattro a dieci anni prima di dare avvio alle procedure di recupero delle somme indebitamente versate, le autorità italiane non avevano agito con la necessaria diligenza<sup>(2)</sup>.

88. Alla luce della sentenza in oggetto, la Commissione dovrebbe considerare l'opportunità di introdurre una scadenza ragionevole per la procedura di recupero. Ogni somma non recuperata dagli Stati membri entro tale periodo dovrebbe essere accreditata al FEAOG, in attesa delle sentenze definitive nelle cause corrispondenti. La Commissione, «(...) pur riconoscendo che le procedure di recupero possono rivelarsi particolarmente lunghe, (...) è dell'avviso che un periodo di quattro anni debba ritenersi sufficiente per adottare le misure necessarie e constatare se l'importo in questione può essere effettivamente recuperato»<sup>(3)</sup>. Nelle risposte alla relazione speciale n. 8/98<sup>(4)</sup> della Corte dei conti, sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, la Commissione ha inoltre affermato che «[s]e lo Stato membro non fornisce elementi sufficienti a escludere l'eventualità di irregolarità o negligenze a suo carico, la Commissione gli addebiterà senz'altro gli importi in questione ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 729/70, senza dover attendere necessariamente la conclusione del procedimento giudiziario eventualmente pendente».

<sup>(1)</sup> Articolo 8 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, GU L 94 del 28.4.1970, pag. 13.

<sup>(2)</sup> Sentenza dell'11 ottobre 1990, causa C-34/89, Repubblica Italiana/Commissione delle Comunità europee.

<sup>(3)</sup> Protezione degli interessi finanziari della Comunità e lotta contro la frode - Relazione annuale 1998, paragrafo 1.5.2.

<sup>(4)</sup> GU C 230 del 22.7.1998.

### **Quadro di controllo**

89. I pagamenti dell'aiuto al consumo e delle restituzioni all'esportazione erano soggetti alle ordinarie verifiche *ex post* sui documenti commerciali che gli Stati membri devono effettuare in riferimento alla maggior parte delle spese relative al FEAOG<sup>(5)</sup>.

90. Per l'aiuto al consumo, inoltre, gli Stati membri erano tenuti ad effettuare specifici controlli in loco, aventi ad oggetto la regolarità delle domande sulla base delle scorte e della contabilità<sup>(6)</sup>. Gli Stati membri dovevano inoltre effettuare campionamenti casuali sull'olio d'oliva per accertare, mediante analisi di laboratorio, il rispetto dei parametri qualitativi<sup>(7)</sup>. Nei paesi sottoposti a controllo, i controlli specifici in oggetto sono stati effettuati dalle agenzie di controllo dell'olio d'oliva di cui al paragrafo 38 della parte 1 della presente relazione.

91. Quanto alle restituzioni all'esportazione, controlli fisici selezionati dovevano essere effettuati dai servizi doganali degli Stati membri nel momento in cui l'olio veniva posto sotto controllo doganale<sup>(8)</sup>. Tali controlli comprendevano il prelievo di campioni da sottoporre ad analisi di laboratorio, per accertare il rispetto dei parametri qualitativi.

92. I servizi degli Stati membri competenti per le indagini in materia di frode hanno svolto indagini su pagamenti irregolari relativi all'aiuto al consumo ed alle restituzioni all'esportazione.

### **Aiuto al consumo**

#### **Contabilità dei crediti**

93. La Commissione non richiede agli organismi pagatori degli Stati membri di tenere una contabilità dei crediti. Gli Stati membri possono fornire alla Commissione informazioni su tali importi tramite la tabella 105<sup>(9)</sup>, al momento della presentazione delle richieste di rimborso delle spese relative al FEAOG; tale disposizione non è tuttavia obbligatoria. In Grecia, di conseguenza, al tempo della stesura della relazione, non c'erano contabilità degli importi ancora dovuti per l'aiuto al consumo di olio d'oliva; in Italia non ve n'erano fino al 1996, mentre in Spagna solo nove dei 14 organismi pagatori hanno tenuto una contabilità dei crediti.

<sup>(5)</sup> Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio, GU L 388 del 30.12.1989, pag. 18.

<sup>(6)</sup> Articolo 12 del regolamento (CEE) n. 2677/85 della Commissione, GU L 254 del 25.9.1985.

<sup>(7)</sup> Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2677/85 della Commissione, GU L 254 del 25.9.1985, come modificato dal regolamento (CEE) n. 643/93 della Commissione, GU L 69 del 20.3.1993, pag. 19.

<sup>(8)</sup> Regolamento (CEE) n. 386/90 della Commissione, GU L 42 del 16.2.1990, pag. 6.

<sup>(9)</sup> La tabella 105 può essere presentata mensilmente dagli Stati membri alla Commissione unitamente alla tabella 104 (dichiarazione delle spese relative al FEAOG). La tabella 105 fornisce un riepilogo delle somme indebitamente pagate e lo stato di avanzamento delle procedure di recupero.

94. Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione ogni irregolarità la cui entità è superiore a 4 000 ECU, nonché gli importi recuperati <sup>(1)</sup>. La Commissione non ha verificato in modo sistematico la completezza di tali notifiche, né che gli importi recuperati fossero stati accreditati al bilancio del FEOG <sup>(2)</sup>.

95. In mancanza di una contabilità esaustiva dei crediti, la Corte aveva richiesto agli Stati membri interessati di predisporre e/o fornire una contabilità completa di tutti i casi di irregolarità relative all'aiuto al consumo per l'olio d'oliva in cui gli importi indebitamente pagati non erano stati recuperati. L'Italia ha fornito tale contabilità; questa, ancorché incompleta, mostra che somme indebitamente pagate da recuperare erano state indicate in difetto, nella tabella 105, di circa 208 Mio ECU. La Grecia e la Spagna hanno fornito informazioni su irregolarità per un totale, rispettivamente, di 12 Mio ECU e 2,9 Mio ECU. Anche tali informazioni erano incomplete, dal momento che le irregolarità notificate alla Commissione ai sensi delle disposizioni citate nel precedente paragrafo sono ammontate a 45,9 Mio ECU per la Grecia ed a 10,8 Mio ECU per la Spagna, nello stesso periodo. Il Portogallo ha fornito informazioni su importi non recuperati pari a 380 000 ECU, relativamente ad irregolarità riscontrate nel periodo 1995-1997.

### Esautività dei dati relativi agli importi da recuperare

#### Italia

96. Le autorità italiane hanno impiegato sei mesi per predisporre la contabilità degli importi da recuperare e, nel corso di tale periodo, hanno fornito quattro versioni differenti. Secondo la prima, il totale ammontava a 181,9 Mio ECU; secondo la più recente, a 403,6 Mio ECU. Al tempo della stesura della relazione, non era ancora pervenuta una versione definitiva e completa.

97. La Corte ha controllato le prime versioni, verificandone la completezza alla luce dei dati sulle irregolarità ottenuti dall'*Age-control* (l'agenzia responsabile per i controlli in loco specifici relativi all'aiuto al consumo) e dalla *Guardia di Finanza*, responsabile per le indagini in materia di frode e che partecipa inoltre agli ordinari controlli *ex post* relativi al FEOG. Su 157 fattispecie sottoposte a controllo, 20 erano state erroneamente omesse, a 13 non si è potuto risalire e, in sette casi, gli importi non erano esatti.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, GU L 67 del 14.3.1991, pag. 11.

<sup>(2)</sup> Cfr. anche i paragrafi 1.8 e 4.5 della relazione speciale n. 8/98 della Corte dei conti sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare l'«Unità di coordinamento della lotta antifrodi» (UCLAF), GU C 230 del 22.7.1998.

98. In ulteriori sei casi gli importi erano stati effettivamente recuperati. Si sono tuttavia registrati ritardi tra sette e 37 mesi nell'accredito al FEOG degli importi in oggetto ed un importo, recuperato nel marzo 1997, non era stato ancora accreditato al FEOG al tempo dell'ultima visita di controllo (febbraio 1999). Alla luce del carattere sistematico di queste lacune, sono state richieste ulteriori indagini, che hanno rivelato importi recuperati, ma non accreditati al FEOG, pari a 166 000 ECU, per il solo aiuto al consumo di olio d'oliva. Nonostante una specifica richiesta, al tempo della stesura della relazione, le autorità italiane non avevano fornito informazioni sugli importi recuperati ma non accreditati al FEOG relativi ad altre misure gestite dall'AIMA <sup>(3)</sup> (l'organismo pagatore responsabile).

99. Un raffronto con le informazioni ricevute dall'Avvocatura Distrettuale di Bari, una delle numerose Avvocature Distrettuali che si è occupata, tra l'altro, di casi concernenti l'aiuto al consumo, ha rivelato due ulteriori casi, concernenti la regione di Bari, che non hanno trovato riscontro nella banca dati dell'AIMA relativa alle irregolarità.

100. La banca dati dell'AIMA è stata nel frattempo aggiornata e comprende i casi, citati nei precedenti paragrafi, che erano stati erroneamente omessi. Alla luce di tali divergenze, tuttavia, la Corte ha richiesto alle autorità italiane di verificare l'esautività della versione definitiva della loro contabilità relativa agli importi da recuperare, a fronte di tutte le irregolarità registrate nella banca dati della *Guardia di Finanza*. La verifica in oggetto non è ancora stata completata. Il dato relativo agli importi da recuperare a seguito di irregolarità (403,6 Mio ECU), pertanto, non può ancora essere considerato definitivo.

### Ritardi nel recupero

#### In generale

101. Le procedure di recupero sono state caratterizzate, in tutti gli Stati membri, da lunghi ritardi di ordine amministrativo e giudiziario. Le disposizioni normative di diritto interno permettevano a giusto titolo alle persone fisiche o giuridiche di presentare ricorso contro le decisioni amministrative o le sentenze emesse nei loro confronti; in nessuno Stato membro interessato, tuttavia, esistevano procedure volte ad impedire ricorsi che avrebbero potuto successivamente rivelare un intento meramente dilatorio e comunque una mancanza di fondamento giuridico (quali ad esempio l'obbligo per il ricorrente di depositare la somma oggetto del procedimento o di prestare un'adeguata garanzia prima della decisione in merito al ricorso). Nella stragrande maggioranza dei casi esaminati dalla Corte, sono stati presentati ricorsi.

<sup>(3)</sup> L'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo.

## Italia

102. Dal momento che la maggior parte delle irregolarità è stata trattata come un illecito penale, nonostante la legge <sup>(1)</sup> preveda la possibilità di proporre una azione autonoma in sede civile, tale azione di recupero è stata quasi sempre esperita nell'ambito del procedimento penale; l'azione di recupero, di conseguenza, è stata sospesa sino alla decisione finale intervenuta a seguito del procedimento penale relativo. Come riconosciuto dalle autorità italiane, possono essere necessari più di dieci anni prima di poter giungere ad una sentenza definitiva <sup>(2)</sup>. Un fattore supplementare è stata la mancanza di personale negli uffici delle Avvocature Distrettuali, come sottolineato in una relazione della Corte dei Conti italiana <sup>(3)</sup>. La *tabella 11* mostra i ritardi relativi alle cause tuttora pendenti.

Tabella 11

**Italia: cause pendenti — Ritardi registrati dalla data di notifica dell'irregolarità al 25 febbraio 1999**

Ritardo	Numero di casi	%	Importo da recuperare (ECU)	%
Meno di 1 anno	26	4	16 011 184	4
Da 1 a 2 anni	62	9	134 226 337	35
Da 2 a 5 anni	227	32	67 639 673	18
Da 5 a 8 anni	277	39	108 237 901	28
Da 8 a 10 anni	69	10	34 850 635	9
Oltre 10 anni	54	8	23 014 982	6
<b>Totale</b>	<b>715</b>		<b>383 946 309</b>	

Fonte: AIMA.

103. L'AIMA, l'organismo pagatore responsabile per il recupero, di regola inviava al beneficiario interessato una semplice «richiesta» di restituzione delle somme indebitamente pagate. Tale richiesta non era coercibile. La base per l'applicazione dell'azione di recupero relativa ad un debito era costituita da una «ordinanza-ingiunzione» o da una sentenza dell'autorità giudiziaria. L'AIMA ha ritenuto che, una volta sottoposta una causa ad un'Avvocatura Distrettuale, non fosse più necessario adottare alcun ulteriore provvedimento, dal momento che rientrava nelle competenze dell'Avvocatura Distrettuale dar corso ad un'azione civile di ripetizione dinnanzi all'autorità giudiziaria competente. Per di più, non era prassi normale dell'AIMA emettere ordinanze-ingiunzioni, dal momento che, secondo la stessa, è possibile emettere ingiunzioni solo nel caso in cui il credito sia certo, quantificato ed esigibile e fondato su prova scritta (vale a dire su una sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria).

<sup>(1)</sup> Articolo 75 del nuovo Codice di procedura penale.

<sup>(2)</sup> Cfr. anche i rapporti sull'amministrazione della giustizia (in Italia), nel corso nel 1997 e del 1998, elaborati dalla Suprema Corte di Cassazione e dalle Corti di appello regionali di Venezia, Firenze, Torino, Napoli e Salerno.

<sup>(3)</sup> Cfr. la deliberazione n. 71/98, del 27 marzo 1998, della Corte dei Conti italiana sull'«Attività sanzionatoria relativa all'indebito percepimento di aiuti comunitari», secondo la quale «tale incombenza risulta aggravata dalla circostanza che le Avvocature distrettuali dello Stato hanno ormai declinato l'assistenza [all'Ispettorato repressore frodi] dei ricorsi in opposizione, per carenza di personale».

## Grecia

104. Tutte le irregolarità rilevate in Grecia dovevano essere notificate ad un comitato del ministero dell'Agricoltura, per decidere in via definitiva se l'azione di recupero fosse giustificata o meno. Al tempo della stesura della relazione, tale comitato si era pronunciato in 129 casi. Altri 80 casi sono tuttora pendenti, 79 dei quali da più di quattro anni. Non è stata fornita alcuna informazione sugli importi in oggetto. In 93 dei 129 casi, le somme indebitamente pagate non erano ancora state recuperate a distanza di più di un anno dalla data della decisione <sup>(4)</sup>.

## Spagna

105. L'organismo pagatore spagnolo, il FEGA <sup>(5)</sup>, ha fornito informazioni su 1 721 casi, per un importo di 2,9 Mio ECU, su un totale di 10,1 Mio ECU, il cui recupero non era stato ancora effettuato come notificato alla Commissione al 31 dicembre 1997. I casi risalivano sino al 1991. Un'analisi dei casi di maggiore rilevanza economica (429 casi, per un importo pari a 2,7 Mio ECU) ha rivelato che la maggior parte dei ritardi era di natura amministrativa, e che era riconducibile al tempo impiegato per giungere alla decisione finale di recupero, in più del 60 % dei casi superiore a cinque anni. La *tabella 12* mostra, in dettaglio, i ritardi in oggetto. Secondo i dati della Commissione, aggiornati al 31 dicembre 1998, la Spagna aveva recuperato l'84 % (9,1 Mio ECU) degli importi notificati, contro il 6 % (668 000 ECU) del 31 dicembre 1997.

Tabella 12

**Spagna: ritardi nel recupero**

Ritardo	Numero di casi	%	Importo indebitamente pagato (ECU)	%
Meno di 4 anni	52	12	357 676	13
Da 4 a 5 anni	103	24	506 360	18
Da 5 a 6 anni	237	55	1 496 562	55
Oltre 6 anni	37	9	377 100	14
<b>Totale</b>	<b>429</b>	<b>100</b>	<b>2 737 699</b>	<b>100</b>

Fonte: casi FEGA (Fondo español de garantía agraria) di importo superiore a 100 000 ESP.

## Portogallo

106. In Portogallo sono stati riscontrati ritardi sia nella notifica delle relazioni di controllo, da parte dell'agenzia di controllo all'organismo pagatore, che nell'adozione della decisione definitiva concernente l'azione di recupero. Secondo la banca dati della Commissione, al 31 dicembre 1998, il Portogallo aveva recuperato l'89 % (1,2 Mio ECU) degli importi notificati, rispetto al 20 % (260 000 ECU) del 31 dicembre 1997.

<sup>(4)</sup> L'analisi contenuta in questi paragrafi si basa su dati incompleti forniti dalle autorità greche.

<sup>(5)</sup> Fondo español de garantía agraria (Fondo spagnolo di garanzia agricola).

## Monitoraggio dello stato di avanzamento dei procedimenti penali

### Italia

107. L'AIMA non ha seguito in modo sistematico lo stato di avanzamento dei procedimenti penali, né la sua azione civile promossa nel loro ambito. L'Avvocatura dello Stato, responsabile per la difesa degli interessi dell'AIMA (e quindi della Comunità), non ha riferito in modo sistematico all'AIMA in merito all'evoluzione dei procedimenti giudiziari; l'AIMA, dal canto suo, non aveva alcun sistema volto all'ottenimento, su base periodica, di informazioni aggiornate dall'Avvocatura Distrettuale o dalla Procura della Repubblica competenti. Non esisteva, per di più, alcun sistema per garantire la tempestiva comunicazione all'AIMA delle decisioni dell'autorità giudiziaria.

108. Su suggerimento della Corte, l'AIMA si è rivolta per iscritto alle Avvocature Distrettuali competenti (o, se queste non erano conosciute, agli organismi che dovevano fornire le informazioni) per fare il punto dell'attuale stato di avanzamento dei procedimenti rientranti nelle loro responsabilità<sup>(1)</sup>. Le risposte hanno mostrato che era difficile stabilire, sulla base delle sentenze pronunciate a conclusione dei procedimenti penali, se era stato riconosciuto che erano stati effettuati pagamenti indebiti di aiuti e talvolta persino a quale azione civile tali pagamenti si riferivano, dal momento che i nomi delle ditte beneficiarie non sempre venivano citati.

109. Le risposte delle Avvocature Distrettuali hanno inoltre evidenziato 46 casi, per un importo di 29 Mio ECU, in cui le sentenze erano state pronunciate, ma l'AIMA non aveva promosso alcuna azione di recupero. La prima di tali sentenze è del 1989. L'AIMA sta attualmente svolgendo ulteriori indagini per determinare l'esatta situazione dei casi in discorso.

### Spagna

110. Al tempo dell'ultima visita di controllo (novembre 1998), 11 casi, per un importo pari a circa 697 000 ECU, segnalati nel 1996 e nel 1997, erano ancora in attesa di decisioni in merito a procedimenti penali ed azioni di recupero, a causa di un conflitto di competenza tra il FEAGA, l'ex organismo pagatore, e le autorità delle Comunità autonome che hanno recentemente assunto tale funzione.

<sup>(1)</sup> Le risposte hanno mostrato, in primo luogo, che i convenuti in ogni dato procedimento penale possono essere stati coinvolti in più di un procedimento civile suscettibile di sfociare in un'azione di recupero e, in secondo luogo, che un dato procedimento penale relativo ad una sola causa civile può presentare più convenuti. La situazione si è resa ancor più complessa a causa del fatto che, spesso, in un determinato caso di pagamenti indebiti, taluni convenuti sono stati dichiarati colpevoli, altri hanno optato per il patteggiamento, altri hanno beneficiato di un'amnistia ed altri sono stati prosciolti.

### Grecia

111. Su 27 casi, segnalati tra il 1991 ed il 1994, che dovevano essere oggetto di procedimenti giudiziari, si è giunti ad una sentenza definitiva in un solo caso. In 12 dei restanti casi si è dato avvio ai procedimenti, per altri cinque è stato presentato appello mentre in altri nove le procedure giudiziarie non sono ancora state avviate.

### Fattispecie in cui l'azione di recupero è stata promossa nei confronti del fornitore invece che nei confronti del beneficiario dell'aiuto

112. Questa fattispecie, verificatasi in Italia, ha riguardato la falsificazione di documenti doganali allo scopo di dissimulare l'origine non comunitaria di un ingente quantitativo di olio, parte del quale era in realtà una miscela di olio d'oliva e di olio di nocchie. Le domande irregolari di aiuto al consumo erano state presentate non già dall'importatore, bensì dai suoi clienti. L'azione di recupero, d'altro lato, era stata promossa nell'ambito del procedimento penale nei confronti nell'importatore, ma non dei clienti (coloro che avevano in realtà presentato le domande irregolari). L'importo totale dei pagamenti a coloro che avevano domandato l'aiuto, del quale non potevano beneficiare (importo tuttora detenuto dagli stessi), era pari a 8,7 Mio ECU. Al tempo della stesura della relazione, il procedimento penale era sottoposto all'esame della Corte di Cassazione e l'importatore era in stato di liquidazione; tuttavia, erano stati congelati beni patrimoniali per un valore di 22 Mio ECU.

113. Per proteggere gli interessi finanziari della Comunità in casi di questo tipo, l'azione di recupero dovrebbe essere promossa nei confronti di coloro che hanno ricevuto l'aiuto. Tale azione può essere promossa indipendentemente dal procedimento penale nei confronti dell'importatore. Il comportamento fraudolento di un terzo, con il quale colui che ha ricevuto l'aiuto ha intrattenuto relazioni contrattuali, costituisce un rischio commerciale abituale<sup>(2)</sup>, che non dovrebbe escludere la restituzione da parte del beneficiario.

### Cauzioni

114. I pagamenti dell'aiuto al consumo sono stati effettuati prima dei controlli in loco svolti dalle agenzie di controllo per l'olio d'oliva, ma erano subordinati alla costituzione di cauzioni. Queste venivano successivamente svincolate non appena veniva riconosciuto, sulla base delle verifiche, il diritto all'aiuto.

115. Sia in Spagna che in Grecia le cauzioni venivano in realtà svincolate sulla base dei risultati di una verifica a tavolino, il cui ambito era necessariamente limitato. Ciò è contrario alla normativa, in vigore dal 27 marzo 1993, in base alla quale il riconoscimento del diritto all'aiuto (e quindi lo svincolo della cauzione) deve basarsi sui risultati delle verifiche in loco<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 12 maggio 1998, causa C-366/95, Steff-Houlberg Export e a., Raccolta 1998, pag. I-2661, paragrafo 28.

<sup>(3)</sup> Articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2677/85 della Commissione, GU L 254 del 25.9.1985, modificato dal regolamento (CEE) n. 643/93 della Commissione, GU L 69 del 20.3.1993, pag. 19.

## Liquidazione dei conti

116. A seguito delle ispezioni condotte nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti, la Commissione ha rifiutato spese relative all'aiuto al consumo di olio d'oliva per un totale di 84 Mio ECU relativamente agli esercizi FEAOG dal 1992 al 1995. La *tabella 13* riassume tali rettifiche per Stato membro. Le rettifiche erano principalmente dovute a lacune nel sistema di controllo, ma ne sono state anche effettuate a seguito del mancato ritiro del riconoscimento accordato a talune imprese che avevano presentato domande irregolari. Il ritiro del riconoscimento sfocia nella perdita del diritto ai pagamenti dell'aiuto al consumo.

Tabella 13

### Rettifiche effettuate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti in materia di aiuto al consumo di olio d'oliva

	(Mio ECU)				
	1992	1993	1994	1995	Totale
Grecia	0,0	0,0	0,0	9,4	9,4
Spagna	5,6	0,6	0,0	37,6	43,8
Francia	7,8	0,0	0,2	0,2	8,2
Italia	5,2	11,7	0,0	1,0	17,9
Portogallo	0,1	3,5	0,0	1,1	4,7
<b>Totale</b>	<b>18,7</b>	<b>15,9</b>	<b>0,2</b>	<b>49,2</b>	<b>84,0</b>

Fonte: Presentazioni globali della Commissione, 1992-1995.

117. Le rettifiche effettuate in riferimento ai due problemi menzionati nel precedente paragrafo sono state confermate dalla Corte di giustizia. Uno dei casi <sup>(1)</sup> ha riguardato l'Italia. L'autorità responsabile, il ministero dell'Industria, non ritirava i riconoscimenti se non dopo l'applicazione della relativa sanzione amministrativa da parte dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICRF) (cfr. anche i successivi paragrafi 119-123). Nella sua sentenza, la CGCE menziona l'opinione dell'«organo di conciliazione» <sup>(2)</sup>, che «avrebbe ritenuto necessario tener conto dei miglioramenti apportati nel frattempo nel settore della gestione delle cauzioni, nonché (...) dell'instaurazione di un sistema assai rigido di sanzioni». Tuttavia,

<sup>(1)</sup> Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 28 ottobre 1999, causa C-253/97, Repubblica italiana/Commissione delle Comunità europee.

<sup>(2)</sup> La decisione 94/442/CE della Commissione, del 1° luglio 1994 (GU L 182 del 16.7.1994), relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, stabilisce che il compito dell'organo di conciliazione è di «cercare di conciliare le posizioni divergenti della Commissione e dello Stato membro interessato», in riferimento alle rettifiche proposte dalla Commissione nel contesto della procedura di liquidazione dei conti. L'organo forma parte integrante della procedura di liquidazione. Gli Stati membri possono scegliere di far ricorso alla procedura di conciliazione, fatto salvo il rispetto di taluni limiti minimi relativi all'importo delle rettifiche, senza pregiudizio per la possibilità di sottoporre la questione alla Corte di giustizia delle Comunità europee. Le posizioni assunte dall'organo lasciano impregiudicata la decisione definitiva della Commissione in materia di liquidazione dei conti.

la Corte di giustizia giudicava ugualmente appropriata la rettifica operata, e affermava: «considerato che sono occorsi dieci anni per porre fine ad un conflitto di competenze fra le autorità italiane e che, nel frattempo, non si è potuto svolgere alcun controllo efficace, è ragionevole presumere che vi siano state lacune tali da implicare un rischio di perdite per il FEAOG».

118. Nell'ambito di un'altra causa, la CGCE ha confermato le rettifiche relative alla Grecia <sup>(3)</sup>, sostenendo che «(...) il governo ellenico non contesta le affermazioni della Commissione, secondo le quali i controlli effettuati dal ministero dell'Agricoltura sono stati inefficaci, data la scarsità di ispettori qualificati e la carenza di relazioni di controllo che consentissero le verifiche».

### Sanzioni <sup>(4)</sup>

119. Con effetto a partire dal 1992, sono state introdotte sanzioni <sup>(5)</sup> per l'olio d'oliva le cui analisi di laboratorio rivelavano un mancato rispetto dei requisiti qualitativi necessari per beneficiare dell'aiuto al consumo <sup>(6)</sup>. La sanzione da applicare era pari al doppio dell'importo dell'aiuto al consumo richiesto in uno dei mesi successivi al prelievo dei campioni. Con effetto a partire dal 1996, la percentuale è stata ridotta ad un importo compreso tra il 20 e l'80 % della media mensile dell'aiuto al consumo richiesto nel corso dei dodici mesi precedenti il prelievo dei campioni <sup>(7)</sup>. Le sanzioni applicate dovevano essere accreditate al FEAOG.

120. Al febbraio 1999, né la Grecia né l'Italia avevano applicato le sanzioni previste. L'Italia ha fornito informazioni sull'ammontare delle sanzioni che avrebbero dovuto essere applicate. Le informazioni sono tuttavia incomplete, dal momento che coprono solo il periodo 1992-1995, nel cui corso avrebbero dovuto essere applicate sanzioni per un totale di circa 7,8 Mio ECU. Le autorità italiane non sono state in grado di fornire le informazioni relative al periodo 1996-1998. La Grecia presenta circa 90 casi, rilevati nel periodo 1992-1998, relativamente ai quali le sanzioni previste non sono state notificate. Le autorità greche devono ancora calcolare l'ammontare delle relative sanzioni. Nel periodo 1994-95, per di più, a causa di una controversia tra il Laboratorio di Stato e l'agenzia di controllo per l'olio d'oliva, non sono stati inviati campioni da sottoporre ad analisi e quelli già in possesso del laboratorio non sono stati analizzati. In Spagna, sul totale delle sanzioni proposte dall'agenzia di controllo, pari a circa 913 000 ECU per il periodo 1992-1998, ne sono state rimosse per un importo di 394 000 ECU. In Portogallo, nel periodo 1995-1997, sono state rimosse sanzioni per un importo di 2 290 ECU, su un totale proposto pari a 32 453 ECU.

<sup>(3)</sup> Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 29 gennaio 1998, causa C-61/95, Repubblica ellenica/Commissione delle Comunità europee.

<sup>(4)</sup> Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2677/85 della Commissione, GU L 254 del 25.9.1985, pag. 5.

<sup>(5)</sup> Regolamento (CEE) n. 1008/92 della Commissione, GU L 106 del 24.4.1992, pag. 12.

<sup>(6)</sup> Regolamento (CEE) n. 2568/91 della Commissione, GU L 248 del 5.9.1991, pag. 1.

<sup>(7)</sup> Regolamento (CE) n. 887/96 della Commissione, GU L 119, del 16.5.1996, pag. 16.

121. In Italia, i ritardi nella notifica delle sanzioni erano riconducibili a carenze di personale <sup>(1)</sup>. A sua difesa, l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICRF), responsabile per l'applicazione delle sanzioni in discorso, sostiene che tutte le sanzioni verranno notificate entro il termine di cinque anni previsto dalle disposizioni in materia di prescrizione. Sebbene tali ritardi siano ammissibili in virtù delle norme in vigore, la sistematica mancata notifica, in maniera tempestiva, di tali sanzioni e la mancata promozione dell'azione di recupero arrecano pregiudizio agli interessi finanziari della Comunità (cfr. anche il paragrafo 88).

122. Nel 1993, sono state introdotte sanzioni <sup>(2)</sup> in riferimento a domande di aiuto al consumo riguardanti quantitativi superiori a quelli per cui era stato riconosciuto il diritto all'aiuto. Le sanzioni dovevano essere pari a tre-otto volte l'importo dell'aiuto indebitamente richiesto. Il regolamento non specifica se l'ammontare di tali sanzioni debba essere accreditato al FEAOG. Una lettera inviata nel 1998 dalla Commissione alle autorità italiane <sup>(3)</sup>, tuttavia, precisava che tali importi dovevano essere accreditati ai bilanci nazionali. Secondo uno degli argomenti avanzati a sostegno di tale interpretazione, gli Stati membri sarebbero stati maggiormente propensi ad applicare il saggio massimo della sanzione, ottenendo di conseguenza il maggiore effetto dissuasivo. La Corte è del parere che il regolamento avrebbe dovuto prevedere in modo esplicito l'accredito delle sanzioni al bilancio dell'UE, al pari delle sanzioni relative al mancato rispetto dei criteri qualitativi.

123. Contrariamente all'opinione della Commissione, secondo cui l'accredito delle sanzioni in oggetto al bilancio nazionale dovrebbe aumentare la loro efficacia, il loro effetto dissuasivo è stato seriamente attenuato da ritardi nelle notifiche (e quindi nella riscossione), ad esempio in Italia, dove la maggior parte delle sanzioni è notificata nel corso dell'ultimo dei cinque anni previsti dalle disposizioni in materia di prescrizione. In Grecia, su 468 possibili casi in cui, a partire dal 1993, l'agenzia di controllo ha raccomandato sanzioni, in soli 121 casi sono state adottate decisioni di applicazione di sanzioni. Nel 60 % dei casi in oggetto, il lasso temporale intercorso tra la data della segnalazione e quella della decisione è stato superiore a quattro anni.

### **Scambio di informazioni sulle analisi di laboratorio**

124. Le esportazioni di olio d'oliva potevano dar luogo, ed hanno effettivamente dato luogo, al pagamento sia dell'aiuto al consumo che di restituzioni all'esportazione. I parametri chimici che dovevano essere rispettati, nel caso dell'aiuto al consumo come in quello delle restituzioni all'esportazione, erano pressoché identici. Nonostante ciò, in nessuno Stato membro, c'è stato alcuno scambio sistematico di informazioni tra gli organismi responsabili per le restituzioni all'esportazione e quelli responsabili per l'aiuto al consumo, per quanto concerne le irregolarità riscontrate in occasione delle analisi di laboratorio.

<sup>(1)</sup> Cfr. la deliberazione n. 71/98 del 27 marzo 1998 della Corte dei Conti italiana sull'«Attività sanzionatoria relativa all'indebito percepimento di aiuti comunitari», secondo la quale «tale incombenza risulta aggravata dalla circostanza che le Avvocature Distrettuali dello Stato hanno ormai declinato l'assistenza [all'Ispettorato repressore frodi] dei ricorsi in opposizione, per carenza di personale».

<sup>(2)</sup> Regolamento (CEE) n. 643/93 della Commissione, GU L 69 del 20.3.1993, pag. 19.

<sup>(3)</sup> Riferimento VI 18672 del 5.5.1998.

125. All'Italia ed alla Spagna è stato richiesto di verificare se era stato domandato aiuto al consumo per alcune operazioni di restituzioni all'esportazione, in riferimento alle quali, in occasione delle analisi di laboratorio, erano state riscontrate irregolarità. La Spagna ha comunicato un caso, in cui avrebbero dovuto essere applicate sanzioni per un importo di 83 000 ECU circa. In Italia sono tuttora in corso indagini riguardanti 12 casi. In Grecia e Portogallo non è stato riscontrato alcun caso cui dar seguito.

### **Restituzioni all'esportazione**

126. Le irregolarità concernenti i pagamenti di restituzioni all'esportazione di olio d'oliva comunicate alla Commissione sono considerevolmente meno numerose di quelle relative all'aiuto al consumo (12,5 Mio ECU circa per le restituzioni all'esportazione, rispetto ai 456 Mio ECU per l'aiuto al consumo). Il tasso di recupero è solo di poco superiore, 13 % per le restituzioni all'esportazione contro il 6 % per l'aiuto al consumo; i ritardi nel recupero sono tuttavia considerevolmente inferiori. Il 43 % circa degli importi da recuperare, relativamente alle irregolarità in materia di aiuto al consumo, si riferisce a campagne precedenti al 1993, mentre quasi il 100 % degli importi non recuperati, nel caso delle irregolarità relative alle restituzioni all'esportazione, si riferisce al 1993 ed agli anni successivi.

127. Ciò non significa che il tasso di recupero per le irregolarità relative alle restituzioni all'esportazione sia accettabile. L'87 % circa (10,9 Mio ECU), per il periodo 1993-1996, è tuttora pendente. Le cause dei ritardi, di ordine amministrativo e giudiziario, sono simili a quelle già descritte per l'aiuto al consumo. Gli Stati membri dovrebbero, conseguentemente, adottare misure urgenti per migliorare le proprie procedure di recupero.

### **Conclusioni**

128. Secondo le informazioni sugli importi da recuperare fornite alla Commissione dagli Stati membri (tabella 105), l'Italia incide per il 60 % circa, di cui due terzi sono relativi all'aiuto al consumo. Tali dati non sono evidentemente accurati, dal momento che la maggior parte degli organismi pagatori degli Stati membri non ha una contabilità accurata e completa dei crediti non riscossi. Il presente controllo ha ad esempio mostrato come l'Italia, da sola, avesse dichiarato in difetto i crediti, nella tabella 105, di 208 Mio ECU. Le informazioni fornite, ancorché incomplete, lasciano presagire una situazione inquietante, caratterizzata da frodi ed irregolarità a danno del bilancio UE, alla quale si aggiungono inadeguate procedure di recupero e sanzionatorie negli Stati membri (cfr. i paragrafi 83, 93-111, 117-123).

129. La Commissione ha la responsabilità di non avere previsto sin dall'inizio nei regolamenti controlli e sanzioni efficaci, e di non aver provveduto affinché gli Stati membri tenessero una contabilità dei crediti non riscossi, introducessero procedure di recupero efficaci e applicassero, una volta introdotte, le sanzioni (cfr. i paragrafi 89-92, 93, 117-123).

130. Le lunghe procedure amministrative e/o giudiziarie negli Stati membri costituiscono le cause principali dei ritardi nel recupero delle somme indebitamente pagate. Vi sono diversi fattori che determinano la lunghezza delle procedure in discorso negli Stati membri: principalmente le carenze di personale negli uffici amministrativi, giudiziari e delle Avvocature Distrettuali, ma anche la mancanza di strumenti atti a scoraggiare la presentazione di ricorsi che, successivamente, potrebbero rivelare un intento meramente dilatorio o comunque una mancanza di fondamento giuridico (cfr. il paragrafo 101), nonché la mancanza di monitoraggio sistematico dello stato di avanzamento dei procedimenti penali. Questi sono aspetti a cui gli Stati membri interessati debbono porre rimedio. Ad ogni modo, poiché le azioni di recupero delle somme indebitamente pagate, pari a circa 429 Mio ECU per il

periodo 1983-1998, si sono rivelate inadeguate, e poiché non hanno proceduto alla riscossione delle sanzioni, la Grecia e l'Italia non hanno agito con la necessaria diligenza, a cui si è riferita la Corte di giustizia delle Comunità europee (cfr. il paragrafo 87). La Commissione dovrebbe conseguentemente adottare misure urgenti, nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, per proteggere gli interessi finanziari della Comunità. La Commissione dovrebbe inoltre considerare l'opportunità di introdurre un tempo massimo entro cui gli Stati membri devono recuperare le somme indebitamente pagate. Tutte le somme non recuperate entro tale termine dovrebbero essere accreditate al bilancio del FEAOG nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti, in attesa della sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria (cfr. il paragrafo 88).

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 4 maggio 2000.

*Per la Corte dei conti*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

---



## ALLEGATO

## SITUAZIONE DEL MERCATO MONDIALE DELL'OLIO D'OLIVA

1. L'olio d'oliva rappresenta il 3 % circa degli oli commestibili presenti sul mercato mondiale. Secondo le statistiche del Consiglio oleicolo internazionale (COI), nel corso degli ultimi 12 anni la produzione media di olio d'oliva a livello mondiale, compreso l'olio di sansa, si attesta a 2,018 milioni di tonnellate, andando da un minimo di 1,532 milioni di tonnellate nel 1988/89 ad un massimo di 2,628 milioni di tonnellate (produzione stimata per il 1997/98). Il consumo corrispondente è stimato ad una media di 2,050 milioni di tonnellate (da 1,836 milioni di tonnellate nel 1990/91 a 2,402 milioni di tonnellate nel 1997/98). Paragonando il consumo alla produzione, si può affermare che, mediamente, nel mercato mondiale si registra un equilibrio nel periodo di riferimento, ma che la situazione cambia considerevolmente da un anno all'altro, in special modo per quanto riguarda la produzione, che varia rispetto ad un livello di consumo relativamente stabile. La *tabella 14* mostra la situazione dell'offerta di olio d'oliva a livello mondiale e comunitario, nel periodo compreso tra il 1986/87 ed il 1997/98.

**Produzione e consumo a livello comunitario**

2. La situazione del mercato mondiale è fortemente influenzata dalle tendenze nel mercato comunitario, dal momento che l'Unione europea incide mediamente per il 78 % sulla produzione e per il 73 % sul consumo, relativamente al medesimo periodo. Secondo le medesime statistiche, il mercato europeo presenta una produzione media di 1,579 milioni di tonnellate, rispetto ad un consumo pari a 1,487 milioni di tonnellate. A partire dal 1993/94 si è registrata una tendenza al rialzo della produzione, che ha raggiunto nel 1997/98 il suo livello massimo, pari a 2,294 milioni di tonnellate. Il consumo, dopo un periodo di relativa stabilità, nel corso delle due ultime campagne di commercializzazione è andato aumentando, sino a raggiungere nel 1997/98 un livello di 1,841 milioni di tonnellate.

3. Le informazioni relative alle campagne di commercializzazione 1996/97 e 1997/98 forniscono un'indicazione sull'attuale situazione del mercato dell'olio d'oliva. In controtendenza rispetto al mercato mondiale, il mercato comunitario ha registrato nel corso delle ultime quattro campagne di commercializzazione un saldo positivo (surplus); conseguentemente, alla fine del periodo, le scorte hanno raggiunto il loro livello massimo.

**Scambi commerciali**

4. Nel corso del periodo di riferimento (dal 1986/87 al 1997/98), il volume degli scambi commerciali (importazioni ed esportazioni) nel mercato dell'olio d'oliva e dell'olio di sansa è stato mediamente pari, a livello mondiale, a 0,73 milioni di tonnellate. Il volume corrispondente relativo agli scambi intracomunitari ed extracomunitari si situa a 0,49 milioni di tonnellate per le importazioni ed a 0,58 milioni di tonnellate per le esportazioni, ciò che corrisponde al 67-79 % degli scambi commerciali a livello mondiale. A livello comunitario, gli scambi con i paesi terzi rappresentano una quota piuttosto modesta rispetto a quella costituita dagli scambi tra gli Stati membri della Comunità. Nelle ultime due campagne di commercializzazione, ad esempio, le importazioni dai paesi terzi sono state il 18-21 % circa del totale, mentre le esportazioni hanno rappresentato il 31 % nel 1996/97 ed il 38 % nel 1997/98.

Tabella 14  
Bilancio dell'offerta di olio d'oliva (a livello mondiale)

(1 000 t)

		1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
1	Produzione	1 639	2 172	1 532	1 918	1 543	2 367	1 942	1 954	1 969	1 848	2 709	2 628
5	Consumo	1 940	1 980	1 917	1 836	1 841	2 024	2 096	2 072	2 051	1 929	2 370	2 547
6=(1-5)	Saldo	- 301	192	- 385	82	- 298	343	- 154	- 118	- 82	- 81	339	81
7=(1/5)	Rapporto prod./cons.	84 %	110 %	80 %	104 %	84 %	117 %	93 %	94 %	96 %	96 %	114 %	103 %

Bilancio dell'offerta di olio d'oliva (a livello comunitario)

(1 000 t)

		1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
1	Produzione	1 205	1 879	1 166	1 582	1 077	1 869	1 509	1 463	1 486	1 518	1 899	2 294
2	Importazioni	518	306	345	387	624	465	474	556	559	487	729	701
3	Esportazioni	649	420	461	474	652	508	585	551	545	599	796	851
4=(1+ 2- 3)	Quantitativo disponibile	1 074	1 765	1 051	1 495	1 050	1 826	1 398	1 468	1 501	1 407	1 832	2 144
5	Consumo	1 409	1 478	1 409	1 402	1 311	1 459	1 495	1 474	1 475	1 402	1 687	1 841
6=(4-5)	Saldo	- 334	286	- 358	93	- 261	367	- 97	- 7	25	5	145	303
7=(1/5)	Rapporto prod./cons.	86 %	127 %	83 %	113 %	82 %	128 %	101 %	99 %	101 %	108 %	113 %	125 %
	Produz. UE/mercato mondiale	74 %	87 %	76 %	82 %	70 %	79 %	78 %	75 %	75 %	82 %	70 %	87 %
	Consumo	73 %	75 %	73 %	76 %	71 %	72 %	71 %	71 %	72 %	73 %	71 %	72 %

Fonte: COI e DG AGRI. C.4 — Olio d'oliva e olio di sansa.

## RISPOSTA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI SUL REGIME DI SOSTEGNO PER L'OLIO D'OLIVA

### SINTESI

La Commissione sottolinea che uno dei principali obiettivi del regime è quello di contribuire al conseguimento di un reddito equo. Tale obiettivo è sancito dal trattato, nel quale è espresso, peraltro, non come obiettivo quantificabile, ma come principio politico. La Commissione dubita che si possa mai raggiungere un consenso politico su una definizione quantificabile, tale cioè da consentire la valutazione che la Corte sembra auspicare.

Le modifiche della normativa proposte dalla Commissione e/o decise dal Consiglio nell'arco di trent'anni rispecchiano gli sforzi compiuti per migliorare la situazione e per adeguare il regime a mutamenti profondi, intervenuti soprattutto a seguito dell'adesione della Grecia e, successivamente, della Spagna e del Portogallo. Gli esempi di modifiche del quadro normativo forniti dalla Corte possono anche essere interpretati come la volontà, da parte della Commissione e del Consiglio, di trarre conclusioni basate sull'esperienza acquisita e di adeguarsi ai complessi problemi socioeconomici che caratterizzano questo settore. Il regime applicabile ai piccoli produttori costituisce un esempio di una soluzione sperimentale ad alcuni problemi di controllo, abbandonata nel momento in cui si è rivelata infruttuosa. Dal 1966 è rimasto invece immutato il principio basilare dell'organizzazione del mercato dell'olio d'oliva, ovvero la concessione di aiuti diretti ai produttori di olio d'oliva sulla base dei quantitativi di olio.

Per il futuro, la Corte sottolinea le difficoltà socioeconomiche di un regime fondato su un aiuto per albero e ribadisce l'importanza di un controllo effettivo dei frantoi, che da trent'anni si cerca di porre in essere, ma non indica alcuna nuova misura per migliorare la situazione. Nell'ambito delle proposte di riforma per il 2001, la Commissione esaminerà diverse possibilità, alla luce dei primi risultati degli interventi attuati e delle disposizioni adottate dal 1998. La Commissione osserva peraltro che, come lei, nemmeno la Corte è stata in grado di determinare in modo oggettivo la consistenza numerica, nei diversi Stati membri, delle richieste indebite di aiuti alla produzione.

La Commissione condivide l'auspicio della Corte che il sistema di informazione geografica (SIG) oleicolo sia reso operativo senza ulteriori ritardi. Essa ha avvertito gli Stati membri che la mancata osservanza di tale requisito sarà tenuta nella debita considerazione in sede di liquidazione dei conti. Se i rispettivi sistemi SIG non dovessero essere operativi, gli Stati membri saranno inoltre tenuti a aumentare la frequenza dei controlli.

Nonostante l'adozione di nuove disposizioni di controllo volte a garantire una gestione più efficace del regime, considerati i limiti pratici, i vincoli di bilancio e le diverse strutture e abitudini di mercato dei vari Stati membri, la Commissione è perfettamente consapevole del fatto che l'attuale sistema non ha ancora raggiunto il livello auspicato di efficienza e affidabilità, e pertanto, nel quadro della riforma, è alla continua ricerca di possibili miglioramenti.

### INTRODUZIONE

#### *Gli obiettivi del controllo*

5-7. La relazione della Corte riguarda un periodo antecedente all'attuazione della decisione del Consiglio del luglio 1998.

commercializzazione 2000/2001, poiché non si è stati in grado di trovare il modo migliore per contribuire a conseguire redditi equi. All'aiuto totale alla produzione a favore dei produttori è andato ad aggiungersi l'importo che in precedenza era destinato all'aiuto al consumo. È stata inoltre abolita la trattenuta del 2,4 % destinata, in passato, a coprire parzialmente i costi dello schedario oleicolo.

### PARTE 1: AIUTO ALLA PRODUZIONE

#### *Il meccanismo di sostegno alla produzione*

11. Il livello del sostegno in questo settore è stato congelato dalla campagna di commercializzazione 1998/1999 alla campagna di

#### *Le disposizioni relative al controllo*

13. Dopo il periodo verificato dalla Corte, la Commissione ha introdotto disposizioni riguardanti il regolamento (CE) n. 2366/98, in particolare sul miglioramento del metodo di determinazione delle rese di olive.

13-14. Sono state previste nuove norme di controllo intese a garantire una gestione più efficace del regime, tenuto conto dei limiti pratici del settore dell'olio d'oliva e delle diverse strutture e abitudini di mercato degli Stati membri.

La Commissione seguirà da vicino l'applicazione delle nuove norme e, qualora gli Stati membri non dovessero rispettare i controlli previsti, applicherà le rettifiche del caso.

### **Osservazioni relative alla gestione del regime da parte della Commissione**

#### **Il quadro normativo**

15. Dal 1996 sono rimasti immutati i principi basilari dell'organizzazione del mercato dell'olio d'oliva e soprattutto la concessione diretta di aiuti ai produttori di olio d'oliva sulla base dei quantitativi di olio. La costante modifica dei relativi regolamenti rispecchia l'esigenza di adeguarsi a circostanze in continua evoluzione, nonché il costante sforzo per migliorare il regime, considerati i vincoli di bilancio, le priorità politiche e i numerosi limiti pratici intrinseci della produzione dell'olio d'oliva, tra cui le diverse strutture e abitudini di mercato dei vari Stati membri e il numero cospicuo di produttori. La Commissione ammette che l'attuale sistema non ha ancora raggiunto il livello desiderato di efficienza e affidabilità, ritiene che siano auspicabili miglioramenti e continua a approfondire impegno nella ricerca di modi per migliorare il sistema di controllo. Quest'aspetto rappresenterà uno dei pilastri della prossima riforma dell'OCM dell'olio d'oliva che la Commissione intende presentare durante il secondo semestre del 2000.

16. La Commissione non ha mai trascurato i rischi che potrebbero derivare dal dover affrontare eccedenze strutturali causate da una progressione troppo rapida della produzione. La prima serie di misure adottate in questo ambito nel 1978 rispondeva, nella prospettiva dell'adesione della Grecia, all'intento di limitare la produzione di olio d'oliva alle zone tradizionali. Le misure del 1984 dovevano inoltre tener conto dei vincoli di bilancio, ragion per cui è stato creato un meccanismo stabilizzatore sotto forma di quantitativi massimi garantiti. Nella stessa occasione, sono state soppresse le limitazioni agli impianti precedentemente in vigore per evitare un'eventuale doppia penalizzazione di alcuni olivicoltori.

Successivamente, la ristrutturazione del settore in taluni Stati membri e il livello di aiuto hanno fatto riemergere il rischio di eccedenze produttive, inducendo nel 1998 la Comunità a adottare nuove misure di limitazione della concessione dell'aiuto.

17. Per ovviare ai problemi di controllo del settore, il regime applicabile ai piccoli produttori era soprattutto inteso a meglio orientare i controlli e a renderli più efficaci, esimendo un gran numero di produttori, che rappresentavano una piccola parte della produzione, dall'applicazione delle norme di controllo ordinarie. Questa scelta si è rivelata scarsamente efficace e il regime è

stato revocato nel 1998, alla luce della constatazione che per beneficiare due volte dell'aiuto comunitario la produzione era passata dai piccoli ai grandi produttori.

#### **Dati statistici**

20. Le indagini OLISTAT e OLIAREA hanno fornito risultati definitivi nel 1999. Pare che le principali discordanze nei dati pervenuti dagli Stati membri dipendano dalla definizione di albero di olivo in produzione. Le definizioni nazionali sono state chiarite e armonizzate a partire dalla campagna di commercializzazione 1999/2000.

#### **Fissazione dei prezzi istituzionali e dei redditi dei produttori**

##### *Principali caratteristiche strutturali del reddito*

21. La Commissione sottolinea che, in numerose zone di produzione, l'olivicoltura non è l'unica attività degli agricoltori, ma è spesso abbinata ad altre attività agricole ed extragricole.

Il ricavato della vendita dell'olio d'oliva e l'aiuto corrispondente rappresentano tuttavia una parte significativa del reddito dei produttori, il cui patrimonio acquista un plusvalore grazie alla proprietà di un uliveto.

Senza che ciò modifichi nella sostanza le conclusioni formulate dalla Corte nel punto in esame, la valutazione non dovrebbe basarsi su 330 EUR di aiuto massimo per 250 kg, quanto piuttosto sull'aiuto più il ricavato delle vendite, ovvero complessivamente 900-1 000 EUR per 250 kg.

Oltre ai redditi oleicoli diretti dei produttori, la produzione dell'olio d'oliva rappresenta, in talune regioni, una parte molto cospicua delle risorse agricole e alimenta una vasta rete di piccole e medie imprese in grado di creare posti di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale.

##### *Ammontare dell'aiuto alla produzione*

22. L'obiettivo di contribuire a un reddito equo è, per sua natura, politico e la Commissione nutre dubbi circa la possibilità di mettersi d'accordo su una sua quantificazione precisa per un singolo settore dell'organizzazione dei mercati. La Commissione osserva inoltre che, essendo l'obiettivo quello di «contribuire» a un reddito equo, indiscutibilmente tale obiettivo, sebbene in misura non quantificabile, è stato raggiunto.

Benché quella di «reddito equo» sia una nozione imprecisa, il contributo al suo conseguimento, soprattutto per i redditi agricoli già bassi delle zone di produzione dell'olio d'oliva, può sempre

apparire inferiore al dovuto. Esso è inevitabilmente limitato, infatti, dai vincoli di bilancio e dalla necessità di ripartire il sostegno all'agricoltura tra diverse produzioni.

La Commissione dubita che la quota della sovvenzione nel valore stimato della produzione possa rappresentare un valido indicatore del contributo a un reddito equo.

23. Redditi e costi variano sensibilmente a seconda delle regioni, delle modalità di produzione e dell'annata. Pertanto, anche nell'ipotesi in cui si riuscisse a stabilire un metodo obiettivo per il calcolo del prezzo indicativo, questi dati variabili a livello microeconomico sarebbero di scarso aiuto.

Visto che il prezzo rappresentativo del mercato è fissato come prezzo teorico per consentire il normale smaltimento dell'olio d'oliva sul mercato, il prezzo indicativo potrebbe essere considerato come il massimo contributo possibile a un reddito equo nei limiti del bilancio.

Quando i prezzi reali di mercato sono superiori al prezzo rappresentativo del mercato, la percentuale del contributo a un reddito equo è superiore al previsto, ma il reddito del produttore può addirittura peggiorare, poiché una siffatta situazione può essere determinata da uno scarso raccolto. In tal caso, i proventi ottenuti dalle vendite e dall'aiuto sarebbero particolarmente bassi.

### L'equilibrio di mercato

24. L'analisi dell'andamento della produzione nel decennio 1986/87-1995/96 non può prescindere dalla grave siccità che ha colpito la Spagna, il maggior produttore mondiale, durante le tre campagne di commercializzazione antecedenti a quella del 1996/97. Durante tale decennio, gli impianti di nuovi olivi sono stati numerosissimi e il potenziale produttivo ha registrato un significativo incremento, soprattutto in Spagna.

Per la campagna di commercializzazione 1996/97 e le campagne successive, la produzione di circa 2,3 milioni di tonnellate del 1997/98 è stata determinata dal connubio tra il miglioramento delle condizioni climatiche e il raggiungimento della maturità produttiva degli alberi giovani.

25. Quanto al consumo, le statistiche del COI indicano che, nelle campagne di commercializzazione 1996/97 e 1997/98, esso ha registrato lo stesso incremento osservato dalla Corte per la produzione.

La Commissione resta nondimeno preoccupata per il rischio di squilibrio strutturale del mercato a medio termine.

Dalla campagna di commercializzazione 1993/94, la Commissione aveva espresso al COI delle riserve circa la validità dei dati statistici comunicati dagli Stati membri, soprattutto quelli riguardanti le scorte di fine campagna. Nel 1999 la Commissione, in collaborazione con il COI, ha proceduto alla revisione dei dati relativi all'offerta e alla domanda di olio d'oliva: i dati riveduti sono stati formalizzati dai paesi membri del COI, in occasione della 81a sessione del COI a Jaen (Spagna).

La Commissione è consapevole del pericolo insito in un aumento sconsiderato della produzione. Nondimeno, le misure adottate per contenere i nuovi impianti di olivi e l'aumento del consumo a livello mondiale, senza ricorso alle restituzioni all'esportazione, favorirebbero l'assorbimento della produzione aggiuntiva.

26. Nel 1995/96 la tendenza all'aumento si è interrotta. Nel 1996/97 e nel 1997/98 vi ha fatto seguito un netto calo nel caso dei grandi produttori, imputabile al superamento del quantitativo massimo garantito (QMG) e una certa stabilizzazione nel caso dei piccoli produttori. Gli incrementi delle sovvenzioni in valuta nazionale nel periodo che va dalla campagna di commercializzazione 1987/88 a quella 1995/96 sono alquanto diversi e variano a seconda degli Stati membri. In Italia e in Grecia, tale incremento è stato pari a 2,7 volte l'ammontare iniziale, mentre per Spagna e Portogallo, rispetto all'esiguo importo concesso dopo l'adesione, la sovvenzione è aumentata di circa 10 volte per la prima e 15 volte per il secondo.

### Gestione dei fondi detratti dall'aiuto alla produzione

27. Il divario tra ammontare delle trattenute e spese sostenute è imputabile al fatto che la trattenuta è stabilita dal regolamento del Consiglio, mentre le spese dipendono dalla capacità di assorbimento degli Stati membri.

Le informazioni sugli importi trattenuti e quelli spesi sono, come sottolinea la Corte, disponibili nella relazione finanziaria del FEOG-Garanzia. Le somme spese sono inoltre disponibili anche nei documenti di bilancio.

Non trattandosi di entrate che hanno una precisa destinazione, non è necessario un controllo di bilancio specifico delle trattenute.

### Finanziamento dei programmi di miglioramento della qualità

29. Per l'elaborazione dei programmi di miglioramento della qualità è necessario ricorrere in ampia misura alla sussidiarietà, se si vuole che essi rispecchino i bisogni locali reali. La quantificazione di obiettivi di ordine qualitativo è molto delicata. Nell'ambito della strategia globale di miglioramento della qualità che la Commissione sta mettendo a punto, la definizione di obiettivi chiari agevolerà la definizione di indicatori di efficacia.

### *Finanziamento dello schedario oleicolo*

30. Il lento assorbimento dei fondi disponibili è dovuto alla lentezza con cui taluni Stati membri hanno proceduto alla costituzione dello schedario oleicolo. Le difficoltà legate a tale costituzione sono state la causa principale delle rettifiche, a livello finanziario, della spesa destinata all'aiuto alla produzione dell'olio d'oliva.

### **Misure volte alla promozione del consumo**

32. Nel giugno 1999, a seguito del Vertice di Berlino, il bilancio per la settima campagna promozionale è stato ridotto del 22 %, ed è passato da 45 a 35 milioni EUR. Ciò ha comportato un ulteriore ritardo, poiché si è dovuto chiudere la gara pubblica indetta e procedere subito dopo ad una trattativa negoziata, e anche perché Austria, Finlandia e Svezia hanno partecipato per la prima volta alla campagna promozionale. Gli ultimi contratti sono stati siglati nel dicembre 1999.

Nelle future strategie promozionali, la Commissione terrà conto dei risultati della valutazione generale della promozione.

33. La settima campagna ha affrontato il problema dell'assenza di obiettivi misurabili affidando ad un istituto che effettua indagini di mercato l'analisi di aspetti quali acquisto, penetrazione a livello delle famiglie e prezzo dell'olio d'oliva, in modo da disporre di risultati quantitativi che consentano alla Commissione di valutare l'efficacia delle misure sui consumi di olio d'oliva. Ovviamente, queste attività comunitarie non solo gli unici parametri ad incidere sui consumi. Come hanno infatti dimostrato i raccolti record delle campagne di commercializzazione 1995/96 e 1997/98, anche i prezzi dell'olio d'oliva hanno un'incidenza sui consumi.

Le ultime statistiche ufficiali avvalorano l'ipotesi formulata dopo la sesta campagna promozionale secondo cui il consumo è aumentato nei paesi in cui sono state attuate le campagne. I medesimi dati indicano anche chiaramente che, senza la campagna promozionale, è possibile osservare un calo del consumo.

34-35. Tenuto conto della complessità della gestione diretta, la Commissione intende presentare nei prossimi mesi una proposta al Consiglio volta ad armonizzare i regimi di promozione passando dalla gestione diretta alla gestione indiretta delle campagne. Muteranno pertanto i compiti e le risorse umane verranno destinate in futuro in base alla nuova situazione.

### **Osservazioni relative all'attuazione del regime negli Stati membri**

38. L'ispezione dei frantoi condotta dalle agenzie di controllo è lo strumento di controllo più importante del regime, perché l'aiuto viene corrisposto sulla base dei quantitativi prodotti, quantitativi che sono certificati dai frantoi. Il campione di frantoi visitati ogni

anno dalle varie agenzie supera il 30 % dei frantoi in attività. La Commissione ha recentemente pubblicato orientamenti dettagliati sulle procedure di ispezione, indispensabili per ottenere un sufficiente grado di attendibilità dei controlli sui frantoi svolti dalle agenzie. Inoltre, al di là dei consueti controlli effettuati in sede di liquidazione dei conti, la Commissione segue da vicino le attività di controllo delle agenzie, analizzando le relazioni trimestrali di attività, le riunioni trimestrali, ecc.

### **Le rese come strumento di controllo**

39. Il raffronto tra resa reale e resa media della zona compiuto per ogni domanda di aiuto è un utile strumento di controllo, in grado di individuare le dichiarazioni di produzione anormalmente elevate, ma non è sufficiente a garantire che percepiscano l'aiuto comunitario solo i quantitativi realmente prodotti. Vi sono molti limiti intrinseci al controllo, risultanti dalle caratteristiche peculiari della produzione dell'olio d'oliva. Le rese, infatti, possono variare enormemente anche nello stesso anno e all'interno della stessa zona. Inoltre, la resa reale e la resa media possono essere raffrontate solo dopo che le olive sono state raccolte e spremute e dopo il deposito della domanda di aiuto e l'inserimento delle corrispondenti informazioni nei sistemi informatizzati degli Stati membri. Pertanto, nel caso in cui, concluso questo iter, vengano riscontrate rese elevate, non è possibile in alcun modo ottenere una prova diretta della fondatezza della domanda. L'ispezione degli alberi del produttore è poco probante, poiché ha luogo quando gli alberi stanno già producendo le olive che saranno raccolte l'anno successivo e la produttività di un albero può variare considerevolmente da un anno all'altro.

### *Stima delle rese produttive medie*

41. Nel 1999 è stato messo a punto e introdotto nella normativa un metodo armonizzato di stima delle rese.

### *L'utilità delle rese medie come strumento di controllo*

43-44. La resa dichiarata dal produttore può variare, rispetto alla resa media di una zona omogenea, spesso di oltre tre volte, e in taluni casi, può essere superiore alla media di oltre dieci volte. Gli esempi citati dalla Corte in riferimento al margine tollerato di 49 volte la resa media sono indicativi delle reali difficoltà incontrate sul campo.

Una resa molto più alta della resa media non è, di per sé, una prova di frode. Vi sono limiti pratici all'impiego delle rese come strumento di controllo, ma esse possono rivelarsi utili per individuare i casi per i quali sono necessari ulteriori approfondimenti. A livello locale, e soprattutto a livello di singolo produttore, l'utilizzo della resa media come strumento di controllo porta a concentrare i controlli sulle aziende agricole con grandi olivi secolari e ad escludere dai controlli gli oliveti con una produzione limitata. Tale approccio può però condurre a risultati divergenti e discutibili a livello di grandi superfici, di un frantoio importante o di un'organizzazione di produttori.

La resa media non può rappresentare l'unico strumento di controllo, né può essere impiegata in modo troppo sistematico, per esempio con un margine fisso di tolleranza. Il sistema ha, a ogni

modo, eliminato i casi verificatisi nei primi anni di applicazione del regime, in cui talune domande di aiuto risultarono decisamente incompatibili con il numero di olivi del produttore richiedente.

### Affidabilità del meccanismo di controllo

45. Il problema della scarsa accuratezza delle informazioni fornite dai produttori può, di fatto, derivare dalla possibilità loro offerta di confermare la dichiarazione precedente, ove non si siano verificati cambiamenti. Alla fine del 1998, si è disposto il rinnovo di tutte le dichiarazioni di coltura tra il 1999 e il 2001.

Poiché il numero di produttori è molto elevato, è possibile che una parte di questi non sia perfettamente al corrente dei propri diritti e obblighi. In linea di principio, tale informazione è compito delle autorità degli Stati membri e delle organizzazioni dei produttori (OP).

46. Le OP non possono farsi carico di attuare tutti i controlli necessari per garantire una corretta gestione del regime. Le domande di aiuto presentate dalle OP per conto dei loro associati sono soggette a ulteriori controlli (a campione) da parte delle amministrazioni nazionali, responsabili in ultima analisi dell'attività di controllo. Inoltre, le agenzie di controllo ispezionano regolarmente un folto campione di OP.

48. In Grecia, l'assenza di uno schedario informatizzato è un problema noto alla Commissione di cui si tiene conto nella procedura di liquidazione del FEOG-Garanzia. Le difficoltà legate all'identificazione delle particelle verranno risolte con l'introduzione del sistema di informazione geografica (SIG). Finché tale sistema non sarà operativo, gli Stati membri sono tenuti a condurre un numero rapidamente crescente di ispezioni in loco (1 % di tutti i produttori per la campagna 1998/99, 5 % per la campagna 1999/00 e 10 % per la campagna 2000/01).

50. Le agenzie sono state create a seguito delle constatazioni della Commissione e delle varie critiche mosse dall'autorità di bilancio circa le difficoltà e le carenze delle strutture amministrative nazionali nell'esecuzione dei controlli previsti dalla normativa comunitaria nel settore dell'olio d'oliva.

La valutazione oggettiva dell'efficacia delle attività svolte dalle agenzie non può prescindere dalla complessità del sistema, dal grande numero di soggetti da controllare (cfr. anche il punto 14), come pure dall'assenza, in alcuni Stati membri produttori, di strumenti di controllo fondamentali (schedario oleicolo, schedario informatizzato, ecc.).

Se è vero che, in passato, le decisioni relative all'ammissibilità delle spese delle agenzie venivano prese con un certo ritardo, oggi la situazione è migliorata. Va tuttavia sottolineato che la Commissione corrisponde trimestralmente alle agenzie un anticipo pari alla sua partecipazione alle spese previste, cosicché gli eventuali

ritardi nelle decisioni relative all'ammissibilità delle spese non mettono per nulla a repentaglio il funzionamento delle agenzie.

51. Dalla campagna 1998/99 il campione minimo è passato dal 10 % al 30 %.

Negli orientamenti sulle procedure di ispezione dei frantoi, recentemente trasmessi dalla Commissione alle agenzie di controllo, si è tenuto conto delle caratteristiche peculiari di queste due grandi strutture. Per compensare i limiti intrinseci del controllo sono state proposte verifiche specifiche che rispondono alle caratteristiche di ciascun contesto di controllo.

Va tuttavia osservato che, nei casi in cui il frantoio non acquista le olive, ma offre unicamente un servizio di frangitura, il rischio insito nel controllo sembra superiore, in quanto sovente il prezzo o la provvigione sono concordati tra il frantoio e il produttore per ogni partita di olive. Poiché il quantitativo preciso di olio realmente prodotto non influisce sul compenso del frantoio, non vi è una contrapposizione di interessi tra frantoio e produttore tale da garantire l'attestazione degli esatti quantitativi di olio d'oliva. Inoltre, ciò rappresenta un limite delle verifiche *ex post*, in quanto è difficile stabilire legami quantitativi coerenti tra le olive, o l'olio, e gli importi percepiti quale compenso per servizi di frangitura.

52. Come regola generale, i produttori frangono le proprie olive lasciando poi l'olio al frantoio. Ciò vale per la quasi totalità dei produttori in Spagna (poiché la vendita dell'olio sfuso è vietata) e per la maggior parte dei produttori in Italia e Grecia.

In alcune zone di produzione italiane e greche i produttori rientrano però in possesso dell'olio prodotto, o di una sua parte, sia per soddisfare il fabbisogno familiare che per venderlo direttamente o tramite intermediari.

Queste disposizioni dovrebbero migliorare i controlli del regime. Va tuttavia notato che le leggi nazionali spesso esimono i produttori dall'emissione di documenti commerciali ufficiali (per esempio, fatture o ricevute) e da una serie di obblighi fiscali. Pertanto, la documentazione da tenere secondo il regolamento (CE) n. 2366/98 non può basarsi sulla contrapposizione di interessi tra produttori e acquirenti di olio d'oliva e dunque, da sola, non può offrire il grado di certezza auspicato.

53. La Commissione rammenta periodicamente alle agenzie e alle autorità nazionali la necessità di concludere rapidamente i controlli e le procedure amministrative riguardanti l'imposizione di sanzioni e il recupero degli importi versati. Tuttavia, solitamente accade che tali procedure amministrative, in virtù di norme nazionali, diano la possibilità al beneficiario, accusato di aver commesso un'irregolarità, di esporre il proprio caso, con la successiva valutazione, da parte di un comitato indipendente, delle argomentazioni della controparte, nonché di eventuali elementi probatori disponibili, per cui tali procedure necessariamente richiedono un certo tempo.

Poiché non è possibile ispezionare annualmente tutti i frantoi e tutti i produttori, è inevitabile che, dopo il pagamento, emergano alcune irregolarità.

### L'efficacia del sistema sanzionatorio

55. La legislazione riguardante le procedure legali e amministrative è di esclusiva competenza degli Stati membri. La normativa comunitaria può dunque solo stabilire quando vadano promosse azioni legali, senza potersi arrogare il diritto di definire la durata dei relativi procedimenti. Con l'ultima riforma, la Commissione ha agito in tal senso stabilendo che è necessario promuovere un'azione entro 12 mesi dalla notifica di un'irregolarità.

56. La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui singoli scostamenti dalle medie non possano essere considerati una prova dell'imprecisione delle domande di aiuto, soprattutto alla luce delle notevoli variazioni delle rese in termini di olive e olio, anche nello stesso anno e all'interno della stessa zona. Si tratta, nella fattispecie, di un limite intrinseco del controllo (uno dei tanti) nel campo dell'aiuto alla produzione dell'olio d'oliva.

57. Tenuto conto del basso tasso di recupero, la Commissione e l'UCLAF/OLAF hanno ripetutamente raccomandato agli Stati membri di migliorare e snellire le proprie procedure di recupero e nel 1999 hanno annunciato che tutti gli importi non recuperati per negligenza degli Stati membri sarebbero stati loro imputati nel quadro delle procedure di liquidazione dei conti. Attualmente, la Commissione sta identificando tali casi di negligenza.

### Lo schedario oleicolo

59. Sebbene ciò non giustifichi tutti i ritardi, sono insorte reali difficoltà tecniche e giuridiche nel completamento dello schedario, difficoltà a cui spesso si sono appellati gli Stati membri.

La Commissione, tuttavia, ha applicato alcune rettifiche nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti. Per la Grecia, fino alla campagna di commercializzazione 1992/93, è stata applicata una rettifica del 10 % della spesa, seguita da una rettifica del 5 % fino alla campagna 1994/95. Per le campagne di commercializzazione successive, la procedura è ancora in corso e la Commissione ha proposto una rettifica. Anche nel caso della Spagna è stata applicata una rettifica del 10 % della spesa per la campagna di commercializzazione 1992/93, seguita da una rettifica del 5 % fino alla campagna 1994/95. Per le campagne di commercializzazione successive, la procedura non è ancora conclusa e la Commissione ha proposto una rettifica.

60. La normativa prevede un numero crescente di ispezioni in loco, che raggiungeranno il 10 % delle domande di aiuto per la campagna 2000/2001, qualora, entro tale data, il SIG non dovesse essere funzionante. La Commissione ha preannunciato agli Stati membri che l'eventuale inottemperanza di questa disposizione

verrà tenuta nella debita considerazione nella procedura di liquidazione dei conti. Si può pertanto ragionevolmente concludere che gli Stati membri sono sufficientemente motivati ad attivare rapidamente il SIG.

La Commissione considera che il finanziamento del SIG sia del tutto distinto dagli eventuali importi non interamente utilizzati per lo schedario oleicolo.

Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2366/98, le spese relative alla creazione del SIG oleicolo, nonché l'aggiornamento periodico della base grafica di riferimento, sono ammissibili per le campagne 1998/1999 e 2000/2001. Gli Stati membri possono mobilitare, interamente o parzialmente, i fondi disponibili solo per il finanziamento di tali iniziative, previo consenso della Commissione.

61. Il tasso elevato di differenze per la campagna 1997/98 è anche dovuto alla necessità di procedere a miglioramenti metodologici. In futuro, tale tasso dovrebbe ridursi.

62. La Commissione condivide la constatazione cui è giunta la Corte, ma sottolinea che il problema sorto in Italia è prevalentemente dovuto all'entrata in vigore del nuovo regolamento SIG. Tale passaggio, però, non ha reso inoperante la prima versione del SIG italiano nella misura in cui esso è stato utilizzato a fini di controllo. Ad ogni buon conto, se il SIG italiano non dovesse essere completato ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2366/98, l'Italia è comunque tenuta a procedere ai controlli in loco previsti dall'articolo 28, paragrafo 2, del suddetto regolamento.

63. Quanto alla Grecia, la Commissione è consapevole del notevole ritardo da essa accumulato, ma si augura che sia possibile imprimere un'accelerazione al ritmo di esecuzione dei lavori, una volta aggiudicati i contratti relativi alla realizzazione delle ortofoto numeriche e della delimitazione delle particelle.

64. In Spagna, malgrado un certo ritardo, la realizzazione del SIG sta per essere ultimata. Ovviamente, il sistema dovrà essere omologato conformemente all'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2366/98. In caso contrario, lo Stato membro in questione dovrà procedere a controlli in loco previsti dall'articolo 28, paragrafo 2, del suddetto regolamento.

65. La realizzazione del SIG in Portogallo subirà un lieve ritardo rispetto alla data prevista. La Commissione ritiene che i lavori si concluderanno verso la fine del 2000.

66-67. La Commissione è dell'avviso che lo schedario (e il sistema SIG che gli subentrerà), abbinato alla stima delle rese, rappresenti un utile strumento di controllo, che però, da solo, non è in grado di fornire le necessarie garanzie quanto alla corretta attuazione del regime. Anche se il SIG fosse operativo e tutti i produttori dichiarassero correttamente il numero di alberi, segnalando tempestivamente eventuali modifiche, il grado di attendibilità non sarebbe



ancora sufficiente, poiché l'aiuto comunitario continua attualmente ad essere versato sulla base del quantitativo di olio d'oliva realmente prodotto, attestato dei frantoi e non in base al numero di alberi.

A seguito delle modifiche delle dichiarazioni di coltura, un tasso di aggiornamento del SIG oleicolo del 5 % circa sembra inevitabile. Ad ogni modo, il SIG può essere utilizzato per controllare tutte le altre dichiarazioni.

### **Conclusioni**

68. Il principio di un aiuto alla produzione concesso ai produttori in base alla quantità di olio d'oliva è rimasto basilare, sin dagli esordi dell'OCM nel 1966. Le modifiche rispecchiano la necessità di adeguarsi ai continui mutamenti in particolare agli ampliamenti successivi dell'UE, e sono dettate dalla ricerca di soluzioni in grado di ovviare agli specifici problemi del settore.

69. Alcuni risultati delle indagini in corso sono attesi a breve.

70. Il sostegno comunitario si prefigge di contribuire il più possibile ad offrire un reddito equo ai produttori, tenendo conto degli imprescindibili vincoli di bilancio. Il prezzo rappresentativo del mercato è sempre stato fissato in base ai criteri previsti, al livello auspicato per il mercato.

71. La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte circa l'equilibrio tra produzione e consumo, come ricordato nella risposta al punto 16.

72. La Commissione esaminando come modificare la propria strategia per la promozione dei prodotti agricoli.

73. La Commissione vigila costantemente sull'efficacia dei controlli effettuati dalle organizzazioni dei produttori, dagli organismi pagatori e dalle agenzie di controllo e le lacune riscontrate trovano debito riscontro nel quadro della procedura di liquidazione dei conti. La Commissione ritiene che l'attuale sistema possa essere perfezionato e sta vagliando l'opportunità di rafforzare ulteriormente i controlli, tenuto conto dei costi aggiuntivi inevitabili, ma non può condividere la posizione della Corte secondo cui i controlli sono attualmente inadeguati, soprattutto alla luce delle disposizioni di controllo introdotte nel 1998.

La maggior parte degli sforzi di controllo sono rivolti a verificare che l'aiuto comunitario sia concesso esclusivamente per i quantitativi di olio d'oliva realmente prodotti. Vi sono però limiti intrinseci al controllo, riconducibili alle caratteristiche peculiari della produzione dell'olio d'oliva. La verifica del numero di alberi è uno degli strumenti utilizzati per ovviare a questi limiti, ma non è, di per sé, un obiettivo del controllo.

74. L'armonizzazione dei metodi di stima della resa media si è conclusa nel 1999. Nondimeno, in tutte le zone di produzione le variazioni delle rese a livello di produttore saranno sempre significative. Ciò dipende da molti fattori quali, per esempio, l'età dei vari oliveti, il loro stato biologico, la loro manutenzione, ecc. Per questo motivo, la Commissione ritiene che l'analisi delle rese è senz'altro uno strumento di controllo utile, in grado di identificare una produzione eccessivamente elevata, ma non è di per sé sufficiente a garantire che ricevano l'aiuto comunitario solo i quantitativi di olio d'oliva realmente prodotti.

75. La Commissione vigila sul recupero delle somme indebitamente versate e sul seguito dato dalle autorità nazionali alle eventuali irregolarità riscontrate.

76. Lo schedario oleicolo (e il SIG che gli è subentrato) è un utile strumento di controllo del regime di sostegno per l'olio d'oliva. La Commissione insiste perché venga creato e regolarmente aggiornato negli Stati membri. L'assenza dello schedario, o la sua tardiva introduzione, vengono tenute nella debita considerazione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.

77. La Commissione presenterà la propria proposta di riforma entro la fine del 2000, dopo un attento esame dei nuovi dati disponibili e degli esiti delle disposizioni decise nel 1998. Durante tale processo, le osservazioni della Corte verranno tenute nel debito conto.

Tutta la storia dell'organizzazione comune dei mercati dell'olio d'oliva ha dimostrato quanto sia difficile controllare la produzione di ben 11 000 frantoi. I miglioramenti decisi nel 1998 sono attualmente in fase di verifica.

## **PARTE 2: AIUTO AL CONSUMO E RESTITUZIONI ALL'ESPORTAZIONE**

### **Quadro di controllo**

90. Cfr. i punti 107-113.

### **Aiuto al consumo**

### **Contabilità dei crediti**

93 e 95. La Commissione, in base al lavoro svolto dai propri servizi e alle informazioni fornite dagli enti di certificazione degli organismi pagatori e dalla Corte, si è resa conto di come l'amministrazione e il controllo dei crediti costituiscono un punto particolarmente debole e ha deciso varie misure per migliorare la contabilizzazione e l'amministrazione dei crediti presso gli organismi pagatori.

Ai sensi del regolamento (CE) n. 2761/99 <sup>(1)</sup>, ora gli Stati membri sono tenuti a fornire due volte all'anno alla Commissione la tabella 105. Inoltre, la Commissione ha recentemente adottato il regolamento (CE) n. 2245/99 <sup>(2)</sup>, recante modifica del regolamento (CE) n. 1663/95 <sup>(3)</sup>, in cui è fatto obbligo agli organismi pagatori di istituire un sistema per individuare tutti gli importi dovuti al FEAOG e per registrare, in un registro dei debitori, di tutti i debiti prima che vengano riscossi (punto 11 dell'allegato). Il regolamento dispone anche che l'ammontare dei crediti sia soggetto alla verifica formale dell'ente di certificazione.

Tutti gli organismi pagatori hanno fornito dati sui debiti registrati nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti del 1998.

Nel 1999, l'unità responsabile della liquidazione dei conti ha compiuto un'indagine sulla gestione dei debitori. Tale indagine, che ha riguardato Italia, Spagna e Portogallo, ha accertato che oggi la situazione è ragionevole, ma che persistono gravi problemi nell'affrontare casi pregressi.

94. Cfr. punto 100.

#### **Esaustività dei dati relativi agli importi da recuperare**

96-106. La Commissione è preoccupata per l'incompletezza e l'imprecisione dei dati disponibili negli Stati membri. Essa seguirà da vicino i problemi evidenziati dalla Corte, soprattutto in Italia e Grecia.

I ritardi imputabili agli ordinamenti giuridici degli Stati membri sono certo deprecabili, ma la Commissione non ha alcuna facoltà di interferire nei procedimenti giudiziari.

#### **Ritardi nel recupero**

103. Cfr. la risposta fornita ai punti 107-111.

#### **Monitoraggio dello stato di avanzamento dei procedimenti penali**

107-111. L'organizzazione dell'apparato giuridico spetta agli Stati membri, ma la loro strutturazione interna non può mettere a repentaglio l'efficacia del recupero. Secondo la giurisprudenza

della Corte di giustizia delle Comunità europee, la durata accettabile di un ritardo dovuto a procedimenti amministrativi o giudiziari deve essere stabilita dal diritto comunitario. Uno Stato membro non può appellarsi a disposizioni, prassi o circostanze esistenti nel suo ordinamento giuridico o giudiziario interno per giustificare la mancata osservanza degli obblighi che gli incombono in virtù di norme comunitarie (sentenza della Corte nella causa n. 137/80).

#### **Cauzioni**

115. Il regolamento (CE) n. 2367/98 ha modificato alcune disposizioni del regolamento (CEE) n. 2677/85 riguardante i controlli dell'aiuto al consumo poco prima abolito. Tali modifiche sono dettate dalla volontà del Consiglio di concentrare maggiormente i controlli sull'aiuto alla produzione e sui frantoi, anello chiave della catena di produzione dell'olio d'oliva.

Nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti, a questi due Stati membri sono state imposte ingenti rettifiche finanziarie della spesa per l'aiuto al consumo.

#### **Sanzioni**

119. L'esperienza ha dimostrato che le sanzioni irrogate in applicazione della normativa in vigore prima del 1996 a imprese di condizionamento si riferivano a mesi in cui l'attività dell'impresa era pressoché nulla. La modifica introdotta, per quanto possa sembrare meno incisiva in termini di saggio applicato, copre la media dei 12 mesi di attività e, in quanto tale, risulta più efficace. Non si tratta, pertanto, di una riduzione del saggio effettivo della sanzione.

120. A seguito di uno scambio epistolare con le autorità greche, la Commissione ha appreso che, nell'aprile 1999, esse hanno adottato decisioni ufficiali in merito a un numero cospicuo di casi pendenti (importi da recuperare e relativi interessi a beneficio del FEAOG, nonché ammontare delle sanzioni a beneficio dello Stato membro). Tali casi sono stati successivamente demandati agli uffici competenti del fisco per il recupero degli importi corrispondenti. La Commissione sta seguendo da vicino la soluzione dei vari casi pendenti e l'effettiva riscossione dei succitati importi.

Quanto all'Italia, la Commissione ha saputo che un numero ridotto di casi è tuttora all'esame. A partire dal 1996, il numero di irregolarità dovrebbe verosimilmente ridursi rispetto al passato, poiché il sistema è stato modificato di modo che, su segnalazione di irregolarità da parte dell'Agecontrol, vengano bloccati i versamenti agli operatori a cui sia stato revocato il riconoscimento.

122. La corrispondenza indica che tutti gli Stati membri interessati hanno ricevuto comunicazione degli importi delle sanzioni da accreditare ai bilanci nazionali.

<sup>(1)</sup> GU L 331 del 23.12.1999, pag. 57.

<sup>(2)</sup> GU L 273 del 23.10.1999, pag. 5.

<sup>(3)</sup> GU L 158 dell' 8.7.1995, pag. 6.

A giudizio della Commissione, le sanzioni non vanno accreditate al bilancio dell'Unione europea per i seguenti motivi:

- la sanzione non è una somma di denaro proveniente dal FEAOG, a differenza di un aiuto già corrisposto;
- in virtù del potere discrezionale dello Stato membro interessato, l'ammontare della sanzione non è noto in anticipo; peraltro, la ratio del regolamento e delle sue varie disposizioni presuppone che la somma sia fissata in anticipo in caso di detrazione dagli importi da accreditare al FEAOG.

### **Conclusioni**

128-130. Nella primavera del 1999, la Commissione ha avviato una serie di iniziative intese a verificare dettagliatamente la situazione del recupero in tutti i settori del FEAOG-Garanzia. Sono state condotte missioni speciali per ottenere un quadro dettagliato della situazione del registro dei debitori presso una serie di organismi pagatori, soprattutto per quanto concerne i recuperi connessi a irregolarità segnalate prima del 1995 ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.

Alla luce dei risultati di queste missioni e delle ulteriori informazioni fornite dagli Stati membri, la Commissione e l'OLAF attualmente stanno procedendo:

- alla determinazione degli importi inesigibili per ragioni oggettive, che dovrebbero essere a carico del FEAOG-Garanzia;
- all'elaborazione di proposte di rettifiche finanziarie, nel quadro della procedura di liquidazione dei conti, da applicare agli Stati membri che non hanno agito con la necessaria diligenza.

Si propongono rettifiche finanziarie per i casi di irregolarità per i quali:

- a) non siano stati assunti idonei provvedimenti correttivi, oppure
- b) i procedimenti amministrativi o giudiziari siano durati rispettivamente più di 4 o di 8 anni.

La Commissione è consapevole dei problemi legati al regime di aiuto al consumo che è stato abbandonato il 31 ottobre 1998 e ha già applicato agli Stati membri consistenti rettifiche finanziarie.

Ci si augura che le disposizioni del regolamento (CE) n. 2245/1999 contribuiscano a migliorare sensibilmente la situazione per quanto ottiene alla registrazione e al recupero dei crediti da parte degli Stati membri.

Consumo di olio d'oliva

(migliaia di tonnellate)

Paesi UE	Campagna 1990/1991	Campagna 1991/1992	Campagna 1992/1993	Campagna 1993/1994	Campagna 1994/1995	Campagna 1995/1996	Campagna 1996/1997	Campagna 1997/1998 (a)	Campagna 1998/1999 (b) prev.	Variazione % 1995-1996/ 1997	Variazione % 1995-1996/ 1998	Variazione % 1995-1996/ 1999	Variazione % (a) (b)
D	10,3	9,8	10,5	13,4	16,9	16,4	16,1	23,6	25	- 1,8	43,9	52,4	5,9
DK	0,7	1,2	1,2	2,5	1,1	1,1	2,3	2,5	2,2	109,1	127,3	100,0	- 12,0
IRL	0,5	0,8	0,9	1	1	1,3	1,4	1,5	1,6	7,7	15,4	23,1	6,7
UK	6,8	9,4	12	16,8	17,3	15	25,1	25,6	27,5	67,3	70,7	83,3	7,4
NL	1	1,5	2	3,2	3,9	2,3	3,5	4	3,4	52,2	73,9	47,8	- 15,0
EL	204	203	197	196	197	200	208	240	245	4,0	20,0	22,5	2,1
E	394,1	418,7	421,4	421	420	352,1	470,2	550,4	500	33,5	56,3	42,0	- 9,2
I	540	630	640	600	600	600	640	698	705	6,7	16,3	17,5	1,0
F	28	34,8	43,8	43,7	41,6	48,5	58,8	75,6	78,8	21,2	55,9	62,5	4,2
P	27	45	49,9	59	58	58,4	62	69,6	67	6,2	19,2	14,7	- 3,7
UEBL	2,1	2,6	3,9	4,9	4,9	6,5	7	8,7	7	7,7	33,8	7,7	- 19,5
A					0,2	1	2,6	3	3,5	160,0	200,0	250,0	16,7
FIN					0,3	0,2	0,5	0,6	0,7	150,0	200,0	250,0	16,7
S					1	1,2	2,2	2,3	2,5	83,3	91,7	108,3	8,7
<b>Totale UE</b>	<b>1 214,5</b>	<b>1 356,8</b>	<b>1 382,6</b>	<b>1 361,5</b>	<b>1 363,2</b>	<b>1 304</b>	<b>1 499,7</b>	<b>1 705,4</b>	<b>1 669,2</b>				

(a) Dati provvisori

(b) Stime

Consumo	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
UE	<b>1 214,5</b>	<b>1 356,8</b>	<b>1 382,6</b>	<b>1 361,5</b>	<b>1 363,2</b>	<b>1 304</b>	<b>1 499,7</b>	<b>1 705,4</b>
Mondo	1 693,72	1 862,08	1 928,32	1 906,24	1 886,92	1 774,68	2 128,88	2 399,36
% UE	71,71	72,86	71,70	71,42	72,24	73,48	70,45	71,08

Fonte: Statistiche — COI — Novembre 1999.