

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 41

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

48° anno

17 febbraio 2005

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I Comunicazioni	
	Corte dei conti	
2005/C 41/01	Relazione speciale n. 7/2004 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio, corredata delle risposte della Commissione	1
2005/C 41/02	Relazione sui conti annuali dell'Agenzia europea per la ricostruzione relativi all'esercizio 2003, corredata delle risposte dell'Agenzia	35

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 7/2004

**sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio,
corredata delle risposte della Commissione***(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2005/C 41/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI	I-X	2
INTRODUZIONE	1-19	3
La tabacchicoltura ed il mercato dell'UE	1-4	3
Gli obiettivi dell'OCM	5-6	4
Le misure adottate nell'ambito del regime del 1998	7-15	5
Gli obiettivi dell'audit	16-19	5
PREPARAZIONE DELLA RIFORMA DEL 1998	20-37	6
Informazioni ed analisi alla base della proposta di riforma del 1998	21-33	6
La politica agricola non è sufficientemente in linea con le altre politiche	34-37	8
L'OCM NON HA OTTENUTO L'IMPATTO DESIDERATO	38-74	8
Le varie misure non hanno raggiunto i loro obiettivi	38-65	8
La semplificazione delle procedure amministrative non è stata realizzata	66	11
Accordi impropri sui prezzi	67-71	12
Inefficacia delle procedure per migliorare il controllo	72	12
Inosservanza della normativa	73-74	12
MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'OCM DOPO LA RIFORMA	75-87	13
Monitoraggio	75-84	13
Secondo le conclusioni della valutazione esterna, l'OCM non ha ottenuto l'impatto desiderato	85-87	14
ULTERIORE RIFORMA DELL'OCM	88-95	15
Valutazione delle opzioni per la riforma dell'OCM	88-91	15
Come la riforma farà fronte alle lacune individuate dall'audit	92-95	15
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	96-107	15
Conclusioni	96-102	15
Raccomandazioni	103-107	16
Risposte della Commissione		25

SINTESI

I. Con una produzione pari a circa il 5 % della produzione mondiale, l'UE è il quinto maggior produttore di tabacco greggio. Essa esporta, tuttavia, più della metà della propria produzione, in quanto l'aroma e il gusto della maggior parte del tabacco coltivato non sono richiesti nel mercato interno. Tale produzione riguarda prevalentemente le varietà Virginia e Burley, dall'aroma e dal gusto neutri, utilizzate quale componente principale delle sigarette. Vengono coltivate anche quantità inferiori di varietà orientali che possiedono l'aroma ed il gusto richiesti dal mercato. Di conseguenza, importando una quantità di tabacco che soddisfa i requisiti in termini di aroma/gusto pari al 9 % della produzione mondiale, l'UE è divenuta il principale importatore. I principali produttori dell'UE sono Italia, Grecia e Spagna che insieme rappresentano l'87 % della produzione totale. La produzione è caratterizzata da un alto numero di coltivatori che riservano alla tabacchicoltura superfici di dimensioni ridotte. La meccanizzazione è limitata ed i costi di produzione sono elevati. Senza i contributi comunitari, la tabacchicoltura non assicurerebbe un tenore di vita equo ai produttori dell'UE, dato che il premio rappresenta circa il 75 % del reddito dei produttori derivante da tale coltura. Qualora la produzione di tabacco nell'UE dovesse cessare, non vi sarebbero conseguenze per i fabbricanti di prodotti a base di tabacco, il cui approvvigionamento sarebbe comunque garantito attraverso l'aumento delle importazioni.

II. Dal 1970, l'UE sostiene la propria tabacchicoltura attraverso un'organizzazione comune di mercato (OCM), il cui bilancio annuale è pari a circa 1 000 milioni di euro. Il mercato ha subito una riforma sostanziale, dapprima nel 1992, successivamente nel 1998 ed ancora nel 2004, nel tentativo di offrire un sostegno adeguato ai redditi nei limiti del bilancio, di soddisfare maggiormente le esigenze di mercato e di aumentare quindi il valore della produzione. Vi era la speranza che diminuisse la dipendenza dei coltivatori dagli aiuti. Altre misure mirano ad agevolare l'abbandono volontario della tabacchicoltura a favore di colture alternative.

III. In tre precedenti occasioni, la Corte ha riferito in merito al funzionamento dell'OCM; nell'ultima relazione del 1997, è giunta alla conclusione che le misure adottate nel 1992 non hanno avuto alcun effetto misurabile sull'alto livello di sovvenzione relativamente ad aspetti come il valore della produzione, le superfici coltivate, il livello di occupazione o la situazione del mercato all'interno dell'UE.

IV. L'obiettivo dell'audit era di valutare se le riforme introdotte nel 1998 avessero un solido fondamento e fossero gestite adeguatamente dagli Stati membri. L'audit ha esaminato inoltre il modo in cui la Commissione ne ha monitorato e valutato l'applicazione e se siano stati raggiunti gli obiettivi previsti dalla riforma dell'OCM.

V. Al termine dell'esame, la Corte ha concluso che il processo di elaborazione, da parte della Commissione, delle proposte per la riforma del 1998 era basato su dati inattendibili e che la sua analisi di mercato era inadeguata. A causa di tali lacune, le misure adottate erano, sin dal principio, ampiamente inadeguate e si sono rivelate inefficaci sotto molti aspetti. Non vi è alcuna prova che l'OCM abbia influito sulla produzione dell'UE in modo tale da ridurre lo squilibrio tra domanda ed offerta. La Corte ha altresì riscontrato che le misure introdotte non hanno inciso in maniera significativa sul reddito derivante dalla tabacchicoltura o sull'equilibrio di mercato previsto. Il valore della produzione è stato messo a repentaglio anche da un comportamento anticoncorrenziale, sotto forma di accordi sui prezzi, nei tre principali Stati produttori.

VI. Sono state riscontrate numerose lacune nell'applicazione, da parte degli Stati membri, dei controlli previsti dalla normativa; la verifica dei controlli chiave e l'esecuzione delle rettifiche nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti avrebbero dovuto essere ampliate. Fino al giugno 2004, non è stata adottata alcuna decisione in merito alla liquidazione dei conti.

VII. Il monitoraggio della Commissione è stato insoddisfacente e la valutazione dell'OCM ha subito un ritardo. I risultati della valutazione svolta da consulenti esterni sono stati resi pubblici in una relazione nell'ottobre 2003 e, su certi aspetti comuni alle due relazioni, sono molto simili alle constatazioni della Corte.

VIII. Nel luglio 2002, la Commissione ha pubblicato una valutazione intermedia della politica agricola comune nella quale proponeva una nuova strategia per uno sviluppo sostenibile in tutto il settore agricolo che si sarebbe basata sulla dissociazione degli aiuti dalla produzione e sul sostegno agli agricoltori attraverso un regime di pagamento unico per azienda. L'audit ha inoltre esaminato in che modo ciò potesse incidere sull'OCM del tabacco.

IX. La riforma adottata dal Consiglio nell'aprile 2004 ⁽¹⁾ prevede la dissociazione graduale dell'aiuto dalla produzione. Il sostegno futuro ai produttori di tabacco sarà incluso nel regime di pagamento unico per azienda. È prevista inoltre una dotazione finanziaria specifica per la conversione delle zone di produzione del tabacco.

X. La Corte accoglie favorevolmente l'attuale riforma che dovrebbe contribuire a far fronte a molte carenze individuate dall'audit, anche se ciò richiederà del tempo. La Corte raccomanda alla Commissione di proseguire le indagini sul comportamento anticoncorrenziale in alcuni Stati membri e, se questo dovesse persistere, di prendere i dovuti provvedimenti. Anche la mancata attuazione da parte degli Stati membri dei controlli prescritti dalla normativa dovrebbe essere esaminata e, se possibile, corretta.

INTRODUZIONE

La tabacchicoltura ed il mercato dell'UE

1. Il tabacco greggio è il tabacco in foglie coltivato e sottoposto ad una prima essiccazione da parte dei coltivatori (i produttori), ma non ancora trasformato. La fase successiva comporta una preparazione più specifica del tabacco greggio da parte delle cosiddette imprese di prima trasformazione, le quali forniscono, successivamente, il tabacco trasformato alle industrie che fabbricano prodotti a base di tabacco (sigarette, sigari e tabacco da pipa). L'allegato 1 illustra il processo completo, ossia la coltivazione, la trasformazione, la fabbricazione e la catena di distribuzione del tabacco.

2. Con una produzione pari a circa il 5 % della produzione mondiale, l'UE è il quinto maggior produttore di tabacco greggio; tuttavia, meno della metà del tabacco prodotto viene utilizzato all'interno dell'UE, in quanto non possiede l'aroma ed il gusto richiesti dalle industrie manifatturiere. Per ottenere tabacchi con le caratteristiche richieste, l'UE importa circa il 9 % della produzione mondiale, divenendo il maggiore importatore.

3. Nell'UE, Italia, Grecia e Spagna sono i maggiori produttori e rappresentano, rispettivamente, circa il 38 %, 36 % e 13 % della produzione totale. La tabella indica l'offerta di tabacco greggio nel periodo 1996-2000.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio (GU L 161 del 30.4.2004, pag. 48).

Tabella

Bilancio di approvvigionamento del tabacco greggio nell'UE

	(tonnellate)				
	1996 1/1996	1997 1/1997	1998 1/1998	1999 1/1999	2000 1/2000
Scorte iniziali	383 263	286 291	244 942	226 565	212 319
Produzione con peso a secco	299 274	300 563	306 794	304 148	302 289
Totale importazioni	543 022	536 110	533 411	528 782	528 000
Disponibilità	1 225 559	1 122 964	1 085 147	1 059 495	1 042 608
Esportazione	- 219 268	- 168 022	- 178 582	- 172 176	- 170 000
Consumo della produzione UE	- 135 000	- 125 000	- 120 000	- 115 000	- 120 000
Consumo importazioni	585 000	585 000	560 000	560 000	560 000
Consumo totale	- 939 268	- 878 022	- 858 582	- 847 176	- 850 000
Scorte finali	286 291	244 942	226 565	212 319	192 608
Produzione UE in % della produzione mondiale	4,5	4,1	5,1	4,9	5,1
Importazione UE in % dell'importazione mondiale	28	27	28	26	26
Esportazione UE in % dell'esportazione mondiale	11	8	9	9	9
Esportazione UE in % della produzione UE	73	56	58	57	56
Consumo interno in % della produzione UE	45	42	39	38	40

Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura e ministero dell'Agricoltura statunitense.

La presente tabella mostra che il consumo interno della produzione UE non è cambiato in maniera significativa tra il 1996 ed il 2000 e che le importazioni sono rimaste stabili durante lo stesso periodo.

4. Nell'ambito dell'UE, i coltivatori di tabacco sono circa 80 000, la maggior parte dei quali riserva prevalentemente a tale produzione superfici di dimensioni ridotte. La meccanizzazione della produzione è limitata ed i costi di produzione sono elevati. L'UE sostiene la coltivazione di tabacco da oltre trent'anni, con una dotazione di bilancio che negli ultimi anni è ammontata a circa 1 000 milioni di euro l'anno.

Gli obiettivi dell'OCM

5. Prima della realizzazione del mercato unico nell'UE, i coltivatori di tabacco beneficiavano di organizzazioni nazionali di mercato che offrivano loro un prezzo garantito per assicurare un reddito equo ⁽²⁾. Tale sostegno era considerato necessario perché le entrate non sempre coprivano i costi di produzione. Nelle regioni produttrici, il tabacco rappresentava una parte consistente del reddito degli agricoltori. L'OCM nel settore del tabacco, creata nel 1970, ha sostituito i regimi nazionali continuando al contempo ad offrire un livello di sostegno analogo.

6. Da allora, l'OCM è stata riformata nel 1992 ⁽³⁾, nel 1998 ⁽⁴⁾ ed ancora nel 2004 ⁽⁵⁾. Oltre a conseguire gli obiettivi generali di stabilizzare i mercati del tabacco greggio e di garantire ai produttori un tenore di vita equo, come previsto dall'articolo 33 del trattato, l'OCM si prefiggeva in particolare di:

- limitare la produzione e disincentivare la coltivazione di varietà di tabacco che non possono essere prontamente vendute sul mercato dell'UE;
- promuovere il miglioramento della produzione dell'UE dal punto di vista qualitativo e del valore;
- tutelare la salute pubblica e soddisfare le esigenze di tutela dell'ambiente;
- agevolare l'abbandono volontario della tabacchicoltura;
- rafforzare le procedure di controllo e semplificare i compiti di gestione che incombono agli Stati membri.

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio (GU L 215 del 30.7.1992, pag. 70).

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 1636/98 del Consiglio (GU L 210 del 28.7.1998, pag. 23).

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 727/70 del Consiglio (GU L 94 del 28.4.1970, pag. 1).

Le misure adottate nell'ambito del regime del 1998

7. Le misure adottate per conseguire gli obiettivi suddetti sono illustrate nei paragrafi successivi.

Il pagamento di premi

8. I produttori sono tenuti a stipulare contratti di coltivazione con le imprese di prima trasformazione. Il sussidio dell'UE viene erogato sotto forma di un premio per ogni chilogrammo di tabacco fornito e accettato a titolo di questi contratti. Il premio integra il prezzo che i produttori ricevono sul mercato e dovrebbe offrire loro un reddito equo incoraggiandoli a produrre tabacco di buona qualità. Nel 1992, il Consiglio aveva fissato un tasso di premio per ciascuno degli otto gruppi varietali riconosciuti dall'OCM. Da allora tali tassi sono rimasti praticamente invariati ⁽⁶⁾.

9. Il premio comprende un importo fisso e un importo variabile; quest'ultimo rappresenta attualmente il 30-45 % a seconda delle varietà ⁽⁷⁾. La parte fissa del premio viene corrisposta interamente a tutti i produttori. La parte variabile è distribuita dalle associazioni di produttori ai loro membri in proporzione al prezzo pagato a ciascuno di essi dalle imprese di prima trasformazione per le consegne.

Il sistema di vendita all'asta dei contratti di coltivazione

10. Affinché la produzione di tabacco sia ammissibile all'aiuto, la normativa impone che vengano stipulati contratti di coltivazione, per gruppo varietale di tabacco, tra le imprese di prima trasformazione e le associazioni di produttori o singoli produttori che non siano membri di un'associazione. Affinché i prezzi contrattuali riflettano realmente le condizioni di mercato, agli Stati membri è stata offerta la possibilità, per ogni campagna tabacchicola, di operare una vendita all'asta per i contratti di coltivazione. Tale sistema permette ai singoli produttori che non sono membri di un'associazione di produttori o alle associazioni di produttori di offrire i contratti di coltivazione di cui dispongono ad un mercato della prima trasformazione più ampio. Le offerte devono superare di almeno il 10 % il prezzo contrattuale di origine e all'impresa di prima trasformazione iniziale deve essere concessa l'opportunità di adattare la propria offerta al nuovo prezzo.

Limiti, quote e riserve nazionali

11. Al fine di orientare e limitare la produzione mantenendo al contempo il controllo del bilancio, il Consiglio fissa un quantitativo globale garantito per il quale erogare l'aiuto, stabilito per raccolto, per gruppo varietale di tabacco e per Stato membro. Tale quantitativo viene ripartito fra i produttori, mediante quote, in base alla rispettiva produzione durante un periodo di riferimento. Il regime permette agli Stati membri di trasferire i quantitativi garantiti tra gruppi varietali, previa autorizzazione della Commissione, purché ciò non abbia ripercussioni sul bilancio.

⁽⁶⁾ Tranne per il gruppo V, il cui premio è stato diminuito del 10 % a partire dal raccolto 2002.

⁽⁷⁾ La parte variabile è in progressivo aumento dal 1999.

12. Esiste anche un sistema di riscatto delle quote in cui i singoli produttori, qualora desiderino cessare definitivamente la coltivazione del tabacco, possono rivendere le proprie quote all'UE se queste non possono essere vendute ad altri produttori. Il riscatto da parte dell'UE comporta una riduzione permanente del limite di produzione nazionale e comunitario.

13. Vi è infine un sistema di riserve nazionali di quote create dagli Stati membri mediante detrazioni dalle quote assegnate ai produttori. Tali riserve sono destinate a incoraggiare gli attuali produttori a passare ad altre colture e/o a ristrutturare le proprie aziende agricole, nonché a permettere ai produttori che optano per la tabacchicoltura di inserirsi nel mercato.

L'aiuto specifico per le associazioni di produttori

14. Le associazioni di produttori devono svolgere un ruolo importante nel conseguire gli obiettivi di mercato. Qualora soddisfino i requisiti regolamentari e siano ufficialmente riconosciute dagli Stati membri, percepiscono il 2 % del premio complessivo corrisposto ai produttori. Almeno metà dei fondi disponibili sono destinati a risarcire le associazioni di produttori per le spese connesse all'impiego di personale tecnico e all'acquisto di semi o pianticelle certificati, allo scopo di migliorare la qualità del prodotto e le misure per la tutela dell'ambiente. L'eventuale rimanenza può essere utilizzata per le misure infrastrutturali volte a incrementare il valore del tabacco, come le strutture di classificazione, di magazzinaggio e di manutenzione e per l'impiego di personale amministrativo.

Il Fondo per il tabacco

15. Il Fondo è stato utilizzato per finanziare la ricerca sulle diverse varietà di tabacco e i metodi di produzione, nonché nella lotta contro il fumo attraverso campagne d'informazione per sensibilizzare maggiormente il pubblico riguardo ai suoi effetti nocivi. Dal 2003, l'elemento ricerca è stato trasferito al programma di ricerca dell'UE. A partire dal raccolto 2002, il Fondo finanzia principalmente misure per sensibilizzare il pubblico sugli effetti nocivi del consumo di tabacco in ogni sua forma e altre misure per assistere i produttori nel passaggio dalla tabacchicoltura ad altre colture o attività. Attualmente il programma è finanziato mediante una trattenuta sul premio pari al 3 %.

Gli obiettivi dell'audit

16. La Corte ha riferito sull'OCM in tre precedenti occasioni ⁽⁸⁾, l'ultima delle quali nell'ambito della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996. Lo scopo del presente audit era di esaminare il nuovo regime di mercato introdotto con la riforma del 1998.

⁽⁸⁾ Relazione speciale n. 3/87 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU C 297 del 6.11.1987, pag. 1); relazione speciale n. 8/93 in merito all'organizzazione comune di mercato del tabacco greggio (GU C 65 del 2.3.1994, pag. 1); relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996 (GU C 348 del 18.11.1997, pag. 83).

17. Gli obiettivi principali consistevano nel valutare se:

- a) le proposte della Commissione per modificare l'OCM, successivamente adottate nell'ambito della riforma del 1998, avessero un fondamento solido;
- b) le misure introdotte fossero attuate e gestite in modo adeguato dalla Commissione e dagli Stati membri;
- c) i processi di gestione, monitoraggio e valutazione posti in essere dalla Commissione consentissero di stabilire il grado di realizzazione, rispetto alle previsioni, degli obiettivi della nuova OCM.

18. I criteri con i quali la Corte ha esaminato la gestione della Commissione derivavano dal regolamento finanziario e miravano sostanzialmente ad accertare se:

- a) la mobilitazione delle risorse fosse preceduta da una valutazione dei costi e dei benefici che ne sarebbero probabilmente scaturiti;
- b) gli obiettivi dell'OCM fossero quantificati e i progressi monitorati;
- c) la dotazione di bilancio fosse utilizzata in modo da garantire una sana gestione finanziaria, in particolare in termini di economia ed efficacia dei costi;
- d) le operazioni fossero regolarmente sottoposte ad esame durante la procedura di bilancio annuale, onde poter verificare che fossero sempre giustificate.

19. Nel corso dell'audit, le principali fonti di elementi probatori sono state le seguenti:

- a) colloqui con il personale dei servizi della Commissione che si occupano del tabacco, con le autorità nazionali competenti, con i produttori e le imprese di trasformazione e con altre parti interessate che operano nel mercato del tabacco;
- b) documentazione ottenuta dalla Commissione, dagli Stati membri e da altre fonti di informazione;
- c) controlli in loco in Germania, Grecia, Spagna, Francia e Italia che, in totale, percepiscono il 97,7 % dei premi; le operazioni esaminate hanno riguardato 20 associazioni di produttori che rappresentano circa il 40 % dei produttori di tabacco dell'UE.

PREPARAZIONE DELLA RIFORMA DEL 1998

20. La Corte ha esaminato il processo attraverso il quale la Commissione ha preparato la proposta di riforma ed ha osservato che era stata elaborata sulla base di alcuni postulati fondamentali, vale a dire l'importanza considerevole che il tabacco rivestiva per l'occupazione e per il sostentamento della intera popolazione di alcune regioni, la scarsa validità economica di colture alternative, lo squilibrio di mercato esistente e il bisogno di un sostegno cospicuo, attribuibili alla scarsa qualità del tabacco prodotto che portava ad ottenere prezzi bassi. La Corte ha concluso che il mantenimento dell'aiuto comunitario alla produzione di tabacco sarebbe stato giustificato solo se i produttori fossero riusciti a

migliorare la qualità del tabacco, ad ottenere prezzi più elevati e a ridurre la dipendenza dagli aiuti. Le misure introdotte riflettevano tale obiettivo e, pertanto, la Commissione si aspettava che l'effetto combinato di tutti gli elementi della riforma avrebbe migliorato la qualità del tabacco prodotto all'interno della Comunità e ridotto le esportazioni di tabacco di scarsa qualità sovvenzionato.

Informazioni ed analisi alla base della proposta di riforma del 1998

La valutazione dell'importanza della produzione di tabacco per l'occupazione si è basata su informazioni incomplete

21. Uno dei principali parametri necessari per valutare l'impatto delle misure dell'OCM è l'attendibilità dei dati sull'occupazione. La valutazione della Commissione sull'importanza della produzione di tabacco per l'occupazione nelle regioni produttrici e la proposta di mantenere il regime di aiuto alla produzione avrebbero dovuto basarsi su informazioni aggiornate fornite dagli Stati membri.

22. La Corte ha riscontrato che la stima della Commissione relativa al 1996 (usata nell'ambito delle proposte di riforma), cioè 170 000 lavoratori a tempo pieno che dipendevano dalla produzione di tabacco, era basata su dati relativi al 1986 (ore uomo per ettaro) e al 1993 (superfici coltivate). Non sono state richieste agli Stati membri informazioni aggiornate.

23. Dal momento che tale stima non era attendibile, la Corte l'ha confrontata con i dati più recenti disponibili per l'esercizio 1999 nella relazione di valutazione 2003 della Commissione. Tale relazione suggeriva che circa 64 000 lavoratori a tempo pieno fornivano il 90 % della produzione UE. Secondo la Corte, ciò significava che il totale delle persone coinvolte era di 72 000 unità, una cifra inferiore alla metà del numero stimato dalla Commissione tre anni prima. A parere della Corte, tale situazione si avvicinerebbe alle condizioni constatate effettivamente nel 1996, quando la Commissione ha avanzato le proprie proposte.

24. Applicando una dotazione complessiva di circa 1 000 milioni di euro all'anno ai 72 000 lavoratori a tempo pieno stimati, l'aiuto ammonta a 13 653 euro pro capite. Il motivo per cui la Commissione ha menzionato una cifra differente, ossia 7 600 euro, è dovuto al fatto che essa utilizza dati relativi alle unità di lavoro provenienti da una fonte diversa, mentre la Corte si avvale di dati basati su cifre verificate dal valutatore esterno assunto dalla Commissione.

25. Infine, la Commissione ha ritenuto che, in alcune regioni produttrici, la produzione di tabacco fosse importante per il sostentamento dell'intera popolazione. Tale conclusione era basata su affermazioni degli Stati membri. Interrogate nel corso dell'audit, le autorità degli Stati membri non sono state in grado di fornire alcun elemento a sostegno delle loro affermazioni.

Gli argomenti addotti a favore del mantenimento del sostegno alla produzione di tabacco non avevano un fondamento solido

26. Nell'elaborare la nuova politica, la Commissione ha concluso che, se la qualità non fosse migliorata, non vi sarebbe stata speranza, a medio termine, per la produzione UE. Essa riteneva che l'UE avrebbe ancora potuto produrre un tabacco di qualità superiore e, pertanto, decise di offrire un incentivo correlando il premio alla qualità prodotta. La Commissione supposeva che il prezzo di mercato avrebbe rispecchiato la qualità del tabacco. Tale ipotesi non rispecchiava però la realtà del mercato ed altri errori sono stati commessi nell'interpretare i dati utilizzati.

27. In primo luogo, la Commissione ha fondato la sua politica sull'ipotesi che la produzione dell'UE di taluni gruppi varietali avrebbe potuto soddisfare la domanda interna se fosse stata prodotta una quantità maggiore di tabacco di qualità superiore, riducendo in tal modo lo squilibrio tra produzione e domanda. La Commissione non ha tuttavia sufficientemente preso in considerazione il fatto che la domanda del consumatore UE era passata dalle sigarette scure, prodotte con tabacchi scuri essiccati all'aria (dark air-cured), alle miscele americane ed inglesi per le quali è richiesto un tipo di tabacco che non può essere prodotto nell'UE. Solamente le varietà di tabacco importato offrivano le qualità richieste in termini di aroma e di gusto. Tali caratteristiche derivano da condizioni agronomiche e climatiche prevalenti nei paesi di origine. Poiché l'UE non può produrre talune varietà di tabacco richieste, la possibilità di adeguare la produzione alla domanda dell'UE era limitata.

28. In secondo luogo, la conclusione della Commissione secondo cui la modulazione del premio in rapporto al prezzo avrebbe migliorato la qualità era fondata sulla considerazione che i prezzi più elevati ottenuti per il tabacco proveniente da paesi terzi derivavano esclusivamente dalla qualità superiore del prodotto. La Commissione riteneva pertanto che, se il tabacco prodotto nell'UE fosse stato di migliore qualità, i produttori avrebbero ottenuto prezzi migliori. Tuttavia, il confronto da essa effettuato tra i prezzi elevati di paesi terzi e i prezzi UE inferiori non era attendibile per le seguenti ragioni:

- a) il confronto tra i prezzi applicati nel mercato comunitario e in quello extracomunitario, ossia in quei paesi produttori di tabacco selezionati per il confronto — Malawi, Zimbabwe e Stati Uniti — non ha tenuto conto del fatto che i prezzi comunitari erano sovvenzionati mediante l'aiuto e che i prezzi extracomunitari erano mantenuti a livelli relativamente più elevati attraverso restrizioni della produzione;
- b) la Commissione non aveva alcuna certezza che i prezzi all'esportazione da essa usati per valutare il tabacco greggio venduto rappresentassero il valore delle vendite. Spesso il tabacco viene venduto, inizialmente, a società multinazionali e commercializzato all'interno di queste ultime (ad esempio, per ragioni fiscali), prima di essere venduto alle industrie manifatturiere ad un prezzo più elevato. È il prezzo inferiore, generato dalla vendita e dall'esportazione iniziale ad essere trasmesso dagli Stati membri e utilizzato dalla Commissione. Tale prezzo non riflette il valore di mercato del tabacco greggio e di conseguenza non può essere usato come criterio per valutare la qualità del tabacco;

- c) i prezzi utilizzati dalla Commissione ai fini del confronto non sempre rispecchiavano i pagamenti totali effettuati dalle imprese di prima trasformazione a favore dei produttori per il tabacco consegnato. Ad esempio, non includevano gli importi aggiuntivi pagati a volte dalle imprese di prima trasformazione ai coltivatori o le prestazioni in natura (che possono ammontare fino al 28 % del prezzo);
- d) la Commissione ha commesso degli errori nel comparare i prezzi all'importazione e all'esportazione, dato che i prezzi utilizzati per le importazioni sono prezzi CIF (costo, assicurazione e nolo), mentre quelli applicati alle esportazioni di tabacco UE sono prezzi FOB (franco a bordo).

29. Il comitato consultivo della Commissione ⁽⁹⁾ ha indicato che il prezzo era condizionato da fattori diversi dalla qualità, quali le fluttuazioni dei tassi di cambio, i livelli delle scorte e importanti immissioni di scorte sul mercato mondiale da parte di produttori extracomunitari. In aggiunta, tale comitato aveva avvertito la Commissione che l'assenza di un sistema obiettivo di classificazione della qualità ostacolava l'applicazione di una politica basata sulla valutazione della qualità.

30. A causa di tali deficienze, l'analisi di mercato della Commissione non ha offerto ai responsabili delle decisioni politiche una comprensione globale ed equilibrata del mercato sufficiente in modo da guidarli nell'adozione delle misure di mercato.

La possibilità di una coltura alternativa

31. La Commissione ha sostenuto che, in alcuni casi, non era possibile optare per colture alternative. È il caso, ad esempio, della Grecia, dove le varietà essiccate al sole venivano coltivate in condizioni che rendevano impossibili le coltivazioni alternative. Nel 1995, un progetto pilota ⁽¹⁰⁾ per la Commissione concludeva tuttavia che varie colture alternative avrebbero potuto dare buoni risultati ⁽¹¹⁾.

L'analisi della Commissione non ha tenuto conto dei cambiamenti del carattere del mercato

32. Dopo il 1998, l'OCM continuava a basarsi sul presupposto che le imprese di prima trasformazione potessero fissare in maniera indipendente le condizioni (in materia di prezzi) dei contratti di coltivazione negoziati con i produttori. Tale ipotesi era irrealistica perché la situazione era cambiata. Gli acquirenti erano stati monopolizzati da un limitato numero di imprese multinazionali di prima trasformazione, operatori commerciali e industrie manifatturiere; queste ultime, in particolare, avevano acquisito un ruolo dominante nella fissazione dei prezzi.

⁽⁹⁾ Gruppo permanente «tabacco» istituito dal comitato consultivo «prodotti specializzati» in virtù della decisione 98/235/CE della Commissione. Tale gruppo comprende esperti che rappresentano produttori, operatori commerciali, imprese di prima trasformazione, industrie manifatturiere e consumatori.

⁽¹⁰⁾ Decisione C(92) 3126/3-12-1992 della Commissione relativa ad un progetto pilota e dimostrativo a norma dell'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio (GU L 374 del 31.12.1988, pag. 25) (progetto n. 92.EL.06002).

⁽¹¹⁾ Helmico S.A. (1995), Relazione definitiva sul progetto n. 92 EL.06002.

33. Una concorrenza insufficiente sul mercato soffoca i prezzi e mette a repentaglio la strategia in materia di premi dell'OCM. Le direzioni generali Agricoltura e Pesca hanno ricevuto nel febbraio 1997 una comunicazione congiunta dai produttori e dalle cooperative nella quale si indicava che il problema dei prezzi bassi era attribuibile alla struttura oligopolistica del mercato della trasformazione, ma all'epoca tale questione non è stata analizzata. L'audit della Corte ha successivamente scoperto l'esistenza di tali pratiche anticoncorrenziali (cfr. paragrafi 61-71). Nella relazione speciale n. 8/1993, la Corte aveva già riscontrato che il coinvolgimento crescente delle associazioni di produttori nella prima trasformazione aveva permesso loro di limitare l'influenza delle industrie manifatturiere sui prezzi. L'analisi della Commissione del 1996 non ha riconosciuto gli effetti negativi sulla concorrenza derivanti dal divieto imposto nel 1993 alle associazioni in questione di effettuare attività di prima trasformazione ⁽¹²⁾.

La politica agricola non è sufficientemente in linea con le altre politiche

34. L'OCM nel settore del tabacco contiene nella sua politica obiettivi e misure che si ripercuotono su altre politiche d'intervento. È importante garantire una certa coerenza tra di essi, raggiungibile, di norma, attraverso una consultazione interservizi. Non tutti i servizi pertinenti sono stati però consultati durante la preparazione delle proposte della Commissione (direzioni generali Sviluppo e Concorrenza).

35. L'esportazione a prezzi molto bassi di una parte considerevole di tabacco sovvenzionato dall'UE non è stata discussa con la direzione generale Sviluppo e Aiuti umanitari riguardo al suo effetto potenzialmente negativo sulle esportazioni dei paesi in via di sviluppo. Tali esportazioni svolgono un ruolo centrale nell'impegno dell'UE per migliorare la situazione economica di questi paesi. La Commissione, ad esempio, concede aiuti allo sviluppo a piccoli produttori di tabacco nel Malawi, dove il tabacco greggio rappresenta il 70 % delle entrate complessive derivanti dalle esportazioni. Contemporaneamente, l'OCM sostiene la produzione dell'UE, gran parte della quale non è richiesta all'interno dell'Unione e viene quindi esportata, riducendo quindi le possibilità di esportazione dei paesi in via di sviluppo.

36. Una relazione stilata nel 1994 per la direzione generale Ambiente sull'«Ecoresponsabilità e la politica agricola comune» indicava che i vari tipi di tabacco avevano esigenze diverse in materia di irrigazione e di applicazioni di azoto, producendo di fatto un impatto diverso sull'ambiente. Il regime dei premi dell'OCM incoraggia il passaggio dalla produzione di varietà essiccate al sole (sun-cured) e scure essiccate all'aria (dark air-cured) a varietà essiccate in forno (flue-cured) ed essiccate all'aria senza fermentazione (light air-cured). Ciò comporta conseguenze ambientali indesiderate, in quanto le varietà menzionate richiedono livelli di irrigazione e/o un uso di fertilizzanti più elevati. L'essiccazione in forno comporta anche un maggior dispendio di energia. Tali cambiamenti non sono compatibili con gli obiettivi generali della Commissione in materia di ambiente e con quelli specifici

dell'OCM per il tabacco. La Corte ha rilevato che, nell'ambito della riforma del 1998, la Commissione non ha tenuto pienamente conto delle riserve espresse dalla direzione generale Ambiente. Eppure, proprio su tali argomenti poggiava la sua proposta, presentata al Consiglio europeo di Göteborg nel 2001, di eliminare gradualmente le sovvenzioni alla produzione di tabacco greggio.

37. La Commissione non è riuscita ad attirare l'attenzione del Consiglio sul parere espresso dalla direzione generale Fiscalità e unione doganale, secondo cui le sovvenzioni incidono sui prezzi al dettaglio (riducendoli). L'effetto sui prezzi al dettaglio è amplificato dalla politica in materia di accise adottata dalla maggior parte degli Stati membri produttori di tabacco, che applicano al proprio tabacco un'aliquota fiscale inferiore. Ad esempio, la Francia ha applicato il tasso minimo d'imposta sul consumo alle sigarette di tabacco scuro fabbricate nel proprio territorio, ossia il 20 % in meno rispetto all'aliquota applicata alle sigarette di tabacco chiaro importate. In questo modo, gli Stati membri favoriscono le rispettive marche nazionali di sigarette, che contengono un'alta percentuale di tabacco sovvenzionato ⁽¹³⁾. Di conseguenza, i prezzi al dettaglio hanno subito una riduzione. Fonti autorevoli, quali l'Organizzazione mondiale della sanità e la Banca mondiale ⁽¹⁴⁾, ritengono che i prezzi meno elevati aumentino i livelli di consumo e, per associazione, il livello delle malattie connesse al tabagismo.

L'OCM NON HA OTTENUTO L'IMPATTO DESIDERATO

Le varie misure non hanno raggiunto i loro obiettivi

38. La Corte ha esaminato se, complessivamente, le misure adottate successivamente alla riforma del 1998 avessero conseguito gli obiettivi stabiliti, riscontrando che, per diversi aspetti, le misure non hanno ottenuto i risultati sperati oppure che non è stato possibile misurarne l'impatto per valutarne l'efficacia.

Non è possibile valutare l'impatto degli aiuti sul reddito dei produttori

39. Compensando i costi maggiori generati, il regime dei premi doveva contribuire a rendere il tabacco UE più commerciabile e ad ottenere quindi un reddito equo per i produttori. La Commissione non ha definito in che cosa consista un «reddito equo» proveniente dalla tabacchicoltura, non ha stabilito obiettivi quantificabili per un miglioramento né ha fatto in modo che si ottenessero da fonti attendibili informazioni adeguate sui costi di produzione, sui prezzi e sul reddito, al fine di misurare l'impatto in questione. Essa non è stata pertanto in grado di valutare nell'insieme l'impatto del premio sul reddito dei produttori e sul loro tenore di vita ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Tale situazione è confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2002, causa C-302/00, Commissione contro Repubblica francese, in merito all'imposta differenziale sul tabacco tipo scuro e Virginia.

⁽¹⁴⁾ Convenzione quadro dell'OMS sulla lotta contro il tabagismo; World Bank Economics of tobacco toolkit, «Economic Analysis of Tobacco Demand».

⁽¹⁵⁾ Il rapporto di valutazione al quale fa riferimento la Commissione non tiene conto delle entrate derivanti da attività secondarie. Tale aspetto è necessario se si vuole valutare il reddito complessivo dei coltivatori ed il loro tenore di vita.

⁽¹²⁾ Regolamento (CEE) n. 84/93 (GU L 12 del 20.1.1993, pag. 5).

La dipendenza dei produttori dagli aiuti è rimasta invariata

40. Il premio rappresenta circa il 75 % del reddito dei produttori proveniente dalla tabacchicoltura, ma in Italia, nel caso di una varietà, ha raggiunto quasi il 95 %. L'elemento variabile del premio era inteso a fornire un incentivo ai produttori affinché migliorassero la qualità per aumentare il valore del prodotto, riducendo quindi la loro dipendenza dall'aiuto. La Commissione supposeva che le spese sostenute dal produttore per migliorare la qualità sarebbero state coperte dal premio variabile e da prezzi di vendita più elevati, riducendo quindi la dipendenza dalle sovvenzioni. Gli elementi di cui dispone la Commissione dimostrano però il contrario.

41. Le informazioni disponibili presso la Commissione nel 1998 indicavano che, anche per il tabacco di miglior qualità, i prezzi di vendita comunicati dagli Stati membri, insieme al premio dell'UE, non coprivano i costi di produzione (cfr. anche paragrafo 48). In aggiunta, non vi sono elementi che indichino in che termini le diverse misure dell'OCM avrebbero ridotto la dipendenza dai sussidi. Le informazioni sul mercato più recenti indicano che nel 2003 i prezzi medi di vendita dell'UE erano inferiori rispetto al 2002, portando i produttori a dipendere maggiormente dai sussidi nel 2003 rispetto al 2002.

L'impatto degli aiuti sul miglioramento della qualità del tabacco

42. La direzione generale Agricoltura riteneva che i miglioramenti qualitativi per ciascun gruppo varietale avrebbero potuto essere misurati attraverso l'aumento della quantità di tabacco di categorie superiori prodotta. Ciò richiedeva, tuttavia, una chiara definizione delle norme di qualità e una costante misurazione del rendimento.

43. Diversi fattori costituivano però un ostacolo in tal senso. Innanzitutto, non esiste un sistema standard di classificazione e il modo in cui vengono stabilite le classificazioni per le stesse varietà di tabacco varia a seconda degli Stati membri. In secondo luogo, per misurare il miglioramento della qualità nel tempo, è necessario considerare la composizione delle associazioni di produttori e le caratteristiche della loro produzione. Se un produttore di bassa qualità lascia un'associazione, la qualità dell'associazione interessata aumenta, anche se non si verifica alcun miglioramento della produzione da parte dei produttori nel loro insieme. Non è stato possibile misurare i miglioramenti qualitativi a causa dei cambiamenti verificatisi nelle associazioni di produttori. Ad esempio, la riforma del 1998 ha imposto dimensioni minime per le associazioni di produttori che hanno portato ad una riorganizzazione significativa. Inoltre, la composizione della maggior parte delle associazioni di produttori varia di anno in anno.

44. Le modalità di organizzazione delle associazioni di produttori possono pregiudicare la modulazione del premio variabile. Se da un lato l'obiettivo del premio variabile è di offrire un incentivo alla coltivazione di tabacco di migliore qualità, la realtà può essere diversa: se tutti i produttori di un'associazione producono la stessa qualità (classe) di una particolare varietà, il premio

variabile complessivo a favore dell'associazione per la varietà in questione sarà distribuito equamente tra di essi (cfr. anche paragrafo 9). Altrettanto dicasi se si raggruppano i produttori di una qualità più scadente dello stesso gruppo varietale. I membri di entrambe le associazioni otterranno lo stesso importo di premio variabile, anche se la qualità che essi producono è diversa. Ciò dimostra che, contrariamente al suo obiettivo, il regime dei premi non costituisce necessariamente un incentivo a migliorare la qualità: esso consente ai produttori di massimizzare l'aiuto senza migliorare la qualità e, come dimostrato in alcuni casi, individuati dai servizi della Corte e della Commissione, non vi è alcuna differenza nell'importo dei premi versati a buoni o cattivi produttori.

Incongruenza tra i tassi dei premi e la qualità del tabacco

45. La differenziazione del premio tra gruppi varietali aveva lo scopo di incentivare la coltivazione delle varietà di qualità superiore: premi più elevati sarebbero stati versati per una qualità superiore, in quanto comporta costi di produzione più elevati. Ciò avrebbe richiesto modifiche annuali dei livelli dei premi, se giustificate da cambiamenti nei costi e nei redditi. Dal 1993, tuttavia, i livelli dei premi stabiliti dal Consiglio sono rimasti perlopiù invariati.

46. In mancanza di informazioni sufficientemente dettagliate, da parte della Commissione, sui costi e sui redditi, la Corte ha svolto una propria analisi per verificare la correlazione esistente tra il livello dei premi corrisposti, la qualità del tabacco prodotto e i costi di produzione. Per l'esercizio 1998, la Corte ha utilizzato dati ottenuti in particolare dalla Grecia concernenti i costi di produzione e, in base alla disponibilità, dati provenienti dalla Commissione sui prezzi di vendita. L'analisi in questione si basava esclusivamente sulla Grecia, in quanto essa ha fornito i dati più completi relativi alle varietà di tabacco comunitario.

47. Considerando l'intento di premiare la qualità e i costi elevati che richiede il conseguimento di tale obiettivo attraverso il regime dei premi, la Corte ha cercato di comparare la qualità del tabacco (che la Commissione riteneva si rispecchiasse nei prezzi di vendita) con i costi di produzione e il livello dei premi versati. Il raffronto di cui all'allegato 2 mostra che il premio applicato al tabacco di alta qualità (Basma) rappresentava il 47 % dei costi di produzione, mentre quello applicato ad una qualità inferiore (Katerini), l'87 %. Tale situazione era contraria all'obiettivo di rimborsare una parte più cospicua dei costi maggiori associati alla produzione delle varietà di qualità superiore e di fornire un margine che i produttori avrebbero considerato un incentivo.

48. Il rimborso di una parte più consistente dei costi di produzione era inteso a produrre un effetto positivo sul reddito. I risultati dimostrano che in Grecia, per la maggior parte delle varietà, il reddito era negativo. La Corte ha inoltre esaminato l'attendibilità dei prezzi di vendita trasmessi alla Commissione dagli Stati membri. Dai risultati dell'audit svolto in diversi Stati membri, tra cui la Grecia, la Corte ha riscontrato che i prezzi di vendita medi comunicati alla Commissione non sempre comprendevano gli importi supplementari versati dalle imprese di prima trasformazione ai produttori o le prestazioni in natura fornite ai produttori stessi (cfr. anche paragrafo 28). Tali importi e prestazioni possono costituire una fonte considerevole di «reddito» supplementare per i produttori e in uno Stato membro questi pagamenti supplementari ammontavano addirittura al 28 %. Questo

ha suggerito che i prezzi di vendita trasmessi alla Commissione dagli Stati membri potrebbero non aver fornito informazioni complete sui profitti dei produttori. La Commissione non era pertanto in grado di ottenere informazioni soddisfacenti sulle quali basare la gestione del regime del tabacco.

49. La Corte ha analizzato nuovamente la correlazione tra il livello dei premi e la qualità del tabacco per l'esercizio 2000. Dal momento che non erano disponibili dati simili a quelli per l'esercizio 1998, la Corte ha confrontato il premio medio per ettaro, per varietà e per Stato membro, con la classificazione varietale per qualità operata dalla Commissione. Dal confronto è emerso che, in quattro dei cinque Stati membri, il premio non corrispondeva alla classificazione della qualità e che il premio più elevato veniva corrisposto alle varietà di qualità inferiore. Maggiori dettagli sui risultati sono illustrati nell'*allegato 3*.

I tentativi di adeguare la produzione alla domanda non hanno avuto successo

50. Al fine di stabilizzare i mercati e di garantire l'offerta, l'OCM ha il compito, tra l'altro, di adeguare la produzione alle esigenze del mercato UE.

51. L'analisi del bilancio di approvvigionamento presentata nella *tabella* mostra che il consumo interno complessivo della produzione UE non ha registrato variazioni significative nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2000, durante il quale era pari al 40 %. Non sono disponibili dati dettagliati per gruppo varietale. Nello stesso periodo, le importazioni sono rimaste stabili al 65 %. Non esiste alcuna prova che l'OCM abbia influito sulla produzione dell'UE in modo da ridurre lo squilibrio tra la domanda e l'offerta. Poiché alcuni tipi di tabacco devono essere importati, una politica efficace avrebbe condotto alla sostituzione di alcuni prodotti nazionali con prodotti importati, ma ciò non si è verificato. La Corte osserva che la Commissione ritiene la politica dell'OCM un successo, pur ammettendo che non erano disponibili dati sufficienti e che il regime anteriore alla riforma del 1998 non era stato adattato per risolvere i problemi più evidenti del settore, ad esempio la coltivazione del tabacco richiesto dal mercato (cfr. paragrafo 96 delle sue risposte).

La spesa a carico del Fondo per il tabacco è stata limitata e la gestione del progetto lacunosa

52. Il Fondo, istituito nel 1993, veniva finanziato inizialmente mediante una trattenuta dello 0,5 % sul premio, portata progressivamente al 3 %. Esso aveva lo scopo di finanziare programmi di ricerca e di informazione sugli effetti nocivi del tabacismo e sulle misure preventive e correttive. Il Fondo doveva inoltre contribuire ad orientare la produzione verso le varietà e le qualità meno nocive. A seconda del tipo di attività sovvenzionata, tali progetti sono stati gestiti dalla direzione generale Agricoltura o dalla direzione generale Salute e tutela dei consumatori. Nel quadro delle riforme del 1998, il finanziamento del Fondo è stato raddoppiato benché fosse stato utilizzato solo parzialmente.

53. La Corte ha analizzato l'impiego del Fondo. L'*allegato 4* mostra che i pagamenti effettuati durante i primi cinque anni (1996-2000) ammontavano, in media, al 18 % del finanziamento

disponibile e che il tasso di utilizzo è aumentato costantemente negli ultimi tre anni tanto da raggiungere il 65 % nel 2003. Il saldo residuo del Fondo ammontava a circa 68 milioni di euro.

54. Nonostante l'entità modesta, la Corte ha individuato delle lacune nella gestione del progetto riguardanti spese non ammissibili, spese effettuate prima della data del contratto o in periodi diversi da quelli stipulati nei contratti, pagamenti di anticipi non coperti da garanzia, assegnazione a posteriori di stanziamenti e contratti non firmati da una delle due parti.

55. La Corte ha constatato che, nella sua relazione annuale di attività 2002, il direttore generale della DG Agricoltura esprimeva una riserva nella sua dichiarazione, indicando di non disporre della sufficiente garanzia che le risorse trasferite al Fondo dal 1993 fossero state utilizzate secondo i principi di regolarità e di sana gestione finanziaria.

56. Viceversa, il direttore generale della DG Salute e tutela dei consumatori concludeva nella sua relazione di attività 2001 che, dopo aver valutato le lacune riguardanti l'amministrazione dei progetti di cui era responsabile, non riteneva che i problemi riscontrati fossero così rilevanti da meritare una riserva formale. La Corte ha rilevato tuttavia che le lacune individuate (cfr. paragrafo 55) riguardavano principalmente la direzione generale Salute e tutela dei consumatori.

La spesa relativa alle misure ambientali finanziate con l'aiuto specifico a favore delle associazioni di produttori è stata molto limitata

57. Come indicato nel paragrafo 14, l'aiuto specifico per le associazioni di produttori è stato introdotto in parte per finanziare attività ambientali. Tuttavia, la percentuale di spesa destinata a tali attività non è stata specificata e la concessione dell'aiuto non è stata subordinata a questo tipo di impiego. La spesa effettiva per la tutela ambientale è risultata molto contenuta. Riguardo alla campagna per la quale erano disponibili informazioni complete nel periodo in cui si è svolto l'audit (1999), solo una delle 20 associazioni di produttori esaminate aveva destinato l'aiuto a misure per la tutela ambientale, utilizzando solo l'1 % (2 648 euro) dell'importo complessivo dell'aiuto specifico ricevuto.

Il programma di riscatto delle quote ha avuto un successo limitato

58. Per agevolare l'abbandono volontario della tabaccoltura, è stato introdotto un programma di riscatto delle quote in cui i produttori che intendevano, su base individuale, cessare la produzione di tabacco, potevano vendere le proprie quote. Tale meccanismo aveva lo scopo di permettere la riassegnazione di risorse all'interno del settore e di aumentare la parte di fondi destinata a misure di adeguamento strutturale. La potenziale riuscita di un siffatto programma dipende dall'interesse suscitato dalla compensazione finanziaria. La Commissione ha ritenuto prudente, per un periodo determinato, fissare il prezzo ad una percentuale del premio. Il prezzo è stato infine fissato attorno al 23 % del premio per tonnellata, per un periodo di tre anni.

59. Come indicatore di risultato, la Commissione ha scelto la quantità offerta, ma non ha specificato i livelli complessivi che desiderava raggiungere. Nel 2001, essa ha tuttavia concluso che il livello delle quote riscattate relative alle campagne 1999 e 2000 (a sole 729 tonnellate o a 0,20 % del quantitativo garantito), era insufficiente e pertanto ha aumentato la compensazione offerta a circa il 25 %. Per il tabacco essiccato al sole (gruppo V) che incontrava problemi di commercializzazione, il prezzo di riscatto ha raggiunto il 75 % nei primi due anni ed il 50 % del premio nel terzo anno. Nel 2002, la Commissione ha concluso che, malgrado l'uso di questa opzione fosse di gran lunga maggiore rispetto agli anni precedenti, ancora una volta il regime non aveva prodotto l'impatto previsto, dato che le quote riscattate rappresentavano sempre l'1 % del quantitativo garantito (3 626 tonnellate su 348 844). La Commissione ha nuovamente aumentato la compensazione, che in alcuni casi può raggiungere un massimo del 100 %, ha esteso il periodo di applicazione da tre a cinque anni e introdotto la possibilità di un ulteriore finanziamento mediante il Fondo per il tabacco. Nel 2003, la quantità riscattata era di 7 228 tonnellate, ossia il 2 % del quantitativo garantito. Non avendo stabilito sin dall'inizio un livello di compensazione adeguato, la Commissione ha ritardato il conseguimento degli obiettivi del regime.

Cattiva gestione dell'iniziativa volta ad incoraggiare attività alternative attraverso i Fondi strutturali

60. Al fine di incoraggiare i produttori di tabacco a considerare attività alternative, la riforma dell'OCM del 1998 ha incluso, per la prima volta, un'opzione per i programmi di sviluppo rurale che prevede misure per la conversione delle regioni produttrici di tabacco a favore di altre attività ⁽¹⁶⁾. L'audit ha evidenziato che le misure sul tabacco adottate in Estremadura (Spagna) ed in Umbria prevedevano un miglioramento della produttività e della commercializzazione anziché attività di conversione. Nelle regioni della Grecia (Aetoloakamania, Tracia e Macedonia orientale) e dell'Italia (Campania), in cui l'esigenza di conversione a favore di altre attività era particolarmente elevata, non è stata adottata alcuna misura nel settore del tabacco. Ciò dimostra che l'iniziativa non aveva raggiunto i suoi obiettivi.

La misura concernente la riserva di quote nazionali non ha ottenuto risultati

61. La riforma del 1998 cercava di introdurre una maggiore flessibilità nel sistema delle quote. I trasferimenti di quantitativi garantiti tra gruppi varietali a livello nazionale ed il trasferimento delle quote di produzione tra singoli produttori sono stati agevolati. La riforma ha introdotto anche un'altra iniziativa, ossia un sistema di riserve di quote nazionali da crearsi mediante detrazioni obbligatorie annuali, fino al 2 %, sulle quote assegnate ai produttori, allo scopo di incoraggiare i produttori a dedicarsi ad altre colture e/o ad altri gruppi varietali e a ristrutturare le rispettive aziende. Le riserve dovevano essere distribuite ai produttori nuovi o già esistenti sulla base di criteri nazionali oggettivi.

62. Prima che venisse introdotta la nuova misura, i produttori hanno aumentato la propria efficienza procedendo alla

ristrutturazione delle aziende attraverso il riscatto diretto di quote presso altri produttori. Essendo la creazione delle riserve nazionali di quote obbligatoria, senza alcuna compensazione finanziaria, essi erano restii a proseguire la ristrutturazione delle aziende mediante l'acquisto di altre quote, dato che le avrebbero parzialmente perdute attraverso le detrazioni annuali senza compensazione.

63. La Commissione ha riscontrato che, nonostante le varie misure, la maggioranza dei produttori non disponeva ancora di quote sufficienti per garantire la vitalità economica delle aziende. Le riduzioni imposte per tali quote al fine di creare le riserve nazionali hanno esacerbato la situazione. Parimenti, il livello delle assegnazioni provenienti dalla riserva nazionale era anch'esso insufficiente a garantire la sopravvivenza di nuovi produttori. Nel 2001, la Commissione ha riconosciuto che l'applicazione a livello nazionale non era risultata in grado di conseguire gli obiettivi e ha proposto l'abolizione della misura. Malgrado la dimostrazione del fallimento della misura, il Consiglio ha tuttavia respinto l'idea dell'abolizione e ha deciso di renderla facoltativa per gli Stati membri. Al momento, solamente Austria, Belgio e Portogallo utilizzano tale sistema.

Gli Stati membri non hanno utilizzato il sistema di vendita all'asta dei contratti di coltivazione

64. Per aumentare la concorrenza, riconosciuta insufficiente, e fare in modo che i prezzi contrattuali riflettessero le condizioni di mercato, la Commissione ha introdotto negli Stati membri un sistema facoltativo di vendita all'asta per i contratti di coltivazione. Tale sistema consentiva ai produttori di offrire i rispettivi contratti di coltivazione al mercato delle imprese di prima trasformazione al fine di ottenere il miglior prezzo possibile, che, per essere preso in considerazione, deve essere superiore di almeno il 10 % al prezzo iniziale. Nell'ambito di tale misura, i contratti di coltivazione devono includere i prezzi da pagare ai produttori ed essere stipulati prima che il tabacco venga prodotto, il che può significare quasi un anno prima dalla consegna. Le imprese di prima trasformazione adottano solitamente un approccio cauto nello stabilire i prezzi e i contratti prevedono spesso pagamenti supplementari, a volte non quantificati, dopo la consegna. Tuttavia, un sistema di vendita all'asta in cui le condizioni di pagamento (complete e definitive) devono essere stabilite con largo anticipo, non consente di adottare un approccio prudente.

65. La misura non ha riscosso consensi nell'ambito del settore e nessuno Stato membro ne ha fatto ancora uso. L'obiettivo della misura non è stato pertanto conseguito.

La semplificazione delle procedure amministrative non è stata realizzata

66. Per contribuire a semplificare la gestione amministrativa, la riforma del 1998 ha sostituito l'assegnazione annuale delle quote di produzione ai singoli produttori con l'assegnazione triennale di quote di produzione alle associazioni di produttori e ai singoli produttori. Tuttavia, l'introduzione di una riserva nazionale di quote attraverso detrazioni annuali dalle quote dei produttori richiedeva modifiche annuali delle quote e il rilascio di attestati di quota aggiornati. Nelle indagini svolte presso gli Stati membri, la Corte ha rilevato che, in pratica, le autorità nazionali avevano riscontrato un aumento del carico di lavoro rispetto alla situazione precedente alla riforma.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80).

Accordi impropri sui prezzi

67. L'articolo 81 del trattato CE stabilisce i principi per mantenere uno stato di concorrenza. In generale, esso vieta tutti gli accordi tra imprese e tutte le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o distorcere la concorrenza all'interno del mercato comune. Nel settembre 2003, la Corte di giustizia ha confermato che «il mantenimento di un'effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli fa parte degli obiettivi della politica agricola comune» ⁽¹⁷⁾. Di conseguenza, il mercato dovrebbe garantire che i prezzi ottenuti dai produttori riflettano la normale concorrenza.

68. Nei principali Stati membri produttori, la Corte ha reperito dei documenti che, a suo avviso, costituiscono accordi impropri sui prezzi tra imprese di prima trasformazione e/o organizzazioni di produttori. Gli accordi esaminati citavano un prezzo massimo non compatibile con il trattato in quanto limita la concorrenza.

69. In Spagna, ad esempio, oltre agli accordi sui prezzi, le autorità nazionali hanno confermato alla Corte che, dopo la fine del monopolio di Stato, le imprese di prima trasformazione stipulano ora dei contratti con i produttori corrispondenti alla loro capacità produttiva. La Corte conclude che i rapporti contrattuali tra le associazioni di produttori e le imprese di prima trasformazione sono stabiliti in funzione della capacità produttiva delle imprese di trasformazione anziché sulla base della concorrenza dei prezzi.

70. In Italia, i produttori e le imprese di prima trasformazione sono da sempre strettamente collegati. La Corte ha scoperto l'esistenza di un accordo triennale globale sui prezzi tra alcune organizzazioni di produttori e talune associazioni delle imprese di prima trasformazione riguardante circa l'85 % del tabacco greggio prodotto. Tali accordi fissano i prezzi senza libera concorrenza tra le parti interessate. In Grecia, le autorità nazionali, le associazioni di produttori e le associazioni delle imprese di prima trasformazione hanno informato sia la Corte sia la Commissione dell'esistenza di accordi collettivi riguardo alle condizioni dei prezzi dei contratti di coltivazione concernenti l'intero settore.

71. Le pratiche suddette limitano o, nel peggiore dei casi, eliminano la concorrenza dei prezzi. La Corte ha comunicato alla Commissione le constatazioni relative a questi accordi. La direzione generale Concorrenza sta indagando su tutti i casi in questione.

Inefficacia delle procedure per migliorare il controllo

72. I controlli richiesti agli Stati membri sono stati ideati per garantire che gli obiettivi dell'OCM vengano raggiunti e che la spesa sia sostenuta conformemente alle norme. Per ovviare alle irregolarità rilevate precedentemente dalla Commissione nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti, in particolare in

Grecia e in Italia, la riforma ha introdotto nuove procedure per rafforzare i controlli. Il riconoscimento preventivo delle imprese di prima trasformazione è stato introdotto con l'obiettivo di accertarne la solidità dal punto di vista finanziario e l'effettivo svolgimento delle attività di prima trasformazione, escludendo in tal modo operazioni speculative da parte di intermediari a scapito del reddito dei produttori. È stata introdotta anche una verifica specifica, per varietà e coltura, delle superfici dichiarate dai produttori come investite a tabacco, per accertare che i richiedenti avessero effettivamente coltivato il tabacco per il quale sono stati richiesti gli aiuti. L'esame dell'applicazione di queste procedure e di altri controlli richiesti dall'OCM ha rilevato delle lacune, come riportato di seguito.

Inosservanza della normativa

73. L'allegato 5 contiene una sintesi dei casi di non applicazione dei controlli e delle verifiche prescritti dalla normativa, riscontrati dalla Corte durante gli audit svolti nei cinque Stati membri visitati. Le principali constatazioni sono esposte qui di seguito, con i riferimenti alle colonne dell'allegato:

- a) non sempre il grado di indipendenza degli organismi responsabili dei controlli era sufficiente per garantire risultati attendibili. In Grecia, fino al 2001, l'organismo nazionale che prestava servizi di consulenza ai produttori di tabacco era stato incaricato anche delle funzioni di controllo dei produttori e delle imprese di prima trasformazione previste dall'OCM. Ciò ha portato ad un conflitto di interessi e non ha consentito a tale organismo di esercitare il proprio ruolo di controllore in maniera sufficientemente indipendente. Benché il problema fosse stato individuato dalla Commissione nel 1994, il rischio potenziale è stato affrontato solo nel 2002, trasferendo ad un altro organismo la responsabilità del controllo. In Italia, le autorità incaricate dello svolgimento dei controlli e delle verifiche continuano ad alternare questo compito con quello di consulenti dei produttori (colonna 1);
- b) i controlli amministrativi incrociati delle parcelle per evitare che gli aiuti venissero erogati due volte per lo stesso raccolto, o non venivano effettuati o non producevano risultati attendibili (colonna 2). È stato riscontrato, inoltre, che in Grecia non sono stati effettuati i controlli obbligatori di superfici coltivate da singoli produttori (colonna 3.2), esponendo la Comunità al rischio che oltre all'aiuto alla produzione di tabacco potessero essere richiesti aiuti «superfici» per altri seminativi (richieste fraudolente). Sono stati individuati altri casi, in Grecia e in Italia (colonna 4), dove, contrariamente a una sentenza della Corte di giustizia del 1997, i controlli in loco delle parcelle coltivate a tabacco ⁽¹⁸⁾ sono stati effettuati a raccolto avvenuto, rendendoli di conseguenza inefficaci;

⁽¹⁸⁾ La Corte di giustizia, nella sentenza sulla causa n. 46/97, Repubblica ellenica contro Commissione delle Comunità europee, ha deliberato che, per poter essere considerati efficaci, i controlli in loco dei campi di tabacco devono essere effettuati nel periodo in cui il tabacco è ancora nel campo. Poiché le autorità greche avevano eseguito i controlli dopo il raccolto, la Grecia ha dovuto accettare una riduzione forfettaria pari al 2 % del premio annuale erogato.

⁽¹⁷⁾ Causa n. C-137/00.

- c) i controlli presso le imprese di prima trasformazione volti ad accertare che il tabacco non venisse sottratto alla supervisione senza essere trasformato, non sono stati affatto eseguiti, o comunque non secondo la normativa, oppure non sono stati adeguatamente documentati (colonne 7 ed 8). Pertanto, non vi era la garanzia sufficiente che l'aiuto non fosse stato erogato per quantitativi di tabacco greggio dichiarati più di una volta o per tabacco importato da paesi terzi non ammissibile all'aiuto;
- d) alcune associazioni di produttori non avevano soddisfatto le condizioni di riconoscimento che devono precedere l'ammissibilità all'aiuto specifico, avevano usato l'aiuto a scopi non ammissibili o non avevano rispettato il principio di addizionalità in quanto l'aiuto specifico veniva utilizzato per finanziare le misure amministrative esistenti anziché nuove attività (colonne 9, 10, 12 e 13);
- e) vi erano stati casi di inosservanza del divieto per le associazioni di produttori di svolgere attività di prima trasformazione. Si tratta di una disposizione specifica della normativa, introdotta nel 1993 per evitare la distorsione della concorrenza e difficoltà nel monitoraggio (colonna 11);
- f) sono stati erogati premi ed aiuti specifici per contratti di coltivazione stipulati dopo il termine ultimo regolamentare o che non contenevano le informazioni necessarie affinché il tabacco fosse ammissibile all'aiuto (colonne 14 e 15).

74. La Corte osserva che fino al giugno 2004, la Commissione non aveva ancora ultimato il lavoro e imposto correzioni finanziarie ove necessario (Spagna, Grecia e Italia).

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'OCM DOPO LA RIFORMA

Monitoraggio

Verifica da parte della Commissione dei controlli svolti

75. La Corte ha esaminato il lavoro svolto riguardo all'aiuto per il tabacco nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, ai fini della quale la Commissione è tenuta ad eseguire controlli per verificare se gli Stati membri abbiano interpretato ed applicato correttamente le norme relative ai regimi di aiuto⁽¹⁹⁾. A seguito della riforma del 1998, la direzione Audit della direzione generale Agricoltura ha effettuato, in quattro Stati membri, delle visite di controllo per il tabacco nel corso delle quali sono stati esaminati i controlli chiave di cui all'*allegato 6*.

⁽¹⁹⁾ Regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 103).

76. La Corte ritiene tuttavia che, sulla base degli orientamenti della Commissione riguardanti il calcolo delle conseguenze finanziarie, nel preparare le decisioni relative alla liquidazione dei conti del FEAOG-Garanzia, dovevano essere considerati e classificati come «controlli chiave» una serie di altri controlli (cfr. *allegato 7*). Tali controlli chiave dovrebbero essere esaminati durante l'audit per la liquidazione dei conti, in modo da ottenere una ragionevole garanzia circa la correttezza dei conti.

77. Le norme dettagliate che gli Stati membri sono tenuti ad applicare prevedono una verifica del tenore di umidità del tabacco per il quale si richiede il premio. Ciò è necessario per verificare i livelli consentiti per le diverse varietà e calcolare il peso del tabacco per il quale è possibile chiedere l'aiuto. L'audit svolto dalla Corte in Grecia sulle registrazioni effettuate ha rivelato che i test sul tenore di umidità eseguiti per i raccolti 1999-2001 non sono stati espletati secondo le disposizioni normative e che non si è proceduto ad alcun aggiustamento del peso. Ulteriori indagini svolte dalla Corte hanno stabilito che non erano stati eseguiti controlli corretti dal 1993. Questo potrebbe spiegare il motivo per cui i controlli della Commissione non hanno individuato il problema. La direzione Audit della direzione generale Agricoltura era stata informata attraverso varie fonti riguardo a tali lacune, ma aveva deciso di non applicare le rettifiche finanziarie malgrado le inosservanze sistematiche. Il livello di rettifica, applicabile a tutte le domande di aiuto nel periodo in causa, si sarebbe situato, qualora fosse stato imposto, tra il 2 % ed il 10 %⁽²⁰⁾.

78. Nell'ambito delle proposte di riforma del 1998, la Commissione ha suggerito di abolire l'obbligo di tale controllo in quanto impreciso e complicato. Le riforme infine adottate dal Consiglio hanno tuttavia mantenuto e rafforzato l'obbligo di procedere a tale test. Nel 2000, la Commissione ha espresso l'intenzione di continuare ad apportare rettifiche nei casi di inosservanza, ma esclusivamente riguardo alle inadempienze future. La Corte osserva che essendo gli esercizi FEAOG a partire dal 1997 ancora «aperti», è tuttora possibile apportare rettifiche per questi esercizi.

Riesame inadeguato durante la procedura di bilancio

79. In virtù del regolamento finanziario, la procedura annuale di bilancio deve garantire che «la mobilitazione delle risorse comunitarie [sia] preceduta da una valutazione volta a garantire che i benefici che ne risulteranno siano pari ai mezzi impiegati». Essa richiede inoltre che tutte le operazioni in corso «[siano] sottoposte a un riesame periodico», al fine di confermarne la giustificazione.

80. Per quanto riguarda il tabacco, l'esame dei progetti di bilancio presentati dalla Commissione dal 1999 al 2002⁽²¹⁾ ne ha evidenziato la ripetitività e l'assenza di commenti valutativi relativamente ai criteri sopraindicati.

⁽²⁰⁾ Documento della Commissione «Orientamenti per le rettifiche forfetarie», DOC. VI/5330/97 del 23 dicembre 1997, e Indagine della liquidazione dei conti n. 99/902-ES.

⁽²¹⁾ Progetto preliminare di bilancio generale della Commissione europea.

Informazioni insufficienti fornite dagli Stati membri e dalla Commissione

81. Al fine di garantire un monitoraggio efficiente ed efficace del mercato, la Commissione necessita di informazioni pertinenti, accurate, complete, tempestive e imparziali. Tali informazioni sono importanti, non solo perché la Commissione, in qualità di autorità di gestione, possa determinare se è necessaria una modifica delle misure, ma anche ai fini della pubblicazione di informazioni ad uso delle parti interessate. Tale necessità, come spiegato di seguito, non è stata soddisfatta.

82. In base ai regolamenti sull'OCM⁽²²⁾, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere dati riguardanti le superfici coltivate, il numero di contratti, le quantità, i produttori e le imprese di prima trasformazione nonché la produzione stimata ed effettiva, per consentire alla Commissione di monitorare il mercato del tabacco. L'osservanza delle norme è stata, in generale, soddisfacente. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a trasmettere informazioni sui contratti di coltivazione riguardanti i prezzi, le imprese di prima trasformazione, i produttori, le quote e le superfici interessate. Dopo il raccolto, devono essere forniti ulteriori dati sulle consegne, le vendite e le scorte di tabacco. Per il raccolto 1999, solo la Germania — un produttore su scala ridotta — ha trasmesso tali informazioni tempestivamente. Riguardo al raccolto 2000, tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, hanno fornito le dovute informazioni. Per i raccolti 2001 e 2002, la situazione si è deteriorata e solamente tre (2001) e quattro (2002) Stati membri hanno trasmesso le informazioni tempestivamente.

83. La Commissione è tenuta a pubblicare tempestivamente elenchi aggiornati delle imprese di prima trasformazione riconosciute, abilitate a firmare contratti di coltivazione⁽²³⁾. Dall'esame è emerso che la Commissione ha pubblicato tali elenchi solo dopo il termine per la firma dei contratti. Tale mancanza ha esposto i coltivatori e le associazioni di produttori al rischio di stipulare contratti con imprese di prima trasformazione non riconosciute e di perdere il diritto all'aiuto.

84. La riforma del 1998 stabiliva che la Commissione era tenuta ad inviare al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 1° aprile 2002, una relazione sul funzionamento dell'OCM nel settore del tabacco greggio. La Commissione, ritenendo che le informazioni da essa richieste sarebbero state insufficienti ai fini della stesura della relazione, ha richiesto ulteriori informazioni agli Stati membri. Essa ha svolto un lavoro supplementare per fornire le necessarie informazioni sui fatti che sono state elaborate e messe a disposizione del Parlamento e del Consiglio in una relazione nel novembre 2002⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Regolamento (CE) n. 2848/98 della Commissione (GU L 358 del 27.12.1988, pag. 17) e regolamento (CE) n. 2636/1999 della Commissione (GU L 323 del 15.12.1999, pag. 4).

⁽²³⁾ Articolo 54, lettera c), del regolamento (CE) n. 2848/98.

⁽²⁴⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organization of the market in raw tobacco», SEC(2002) 1183 del 6.11.2002.

Secondo le conclusioni della valutazione esterna, l'OCM non ha ottenuto l'impatto desiderato

85. La Commissione ha affidato a consulenti esterni un'analisi/valutazione del mercato relativamente al periodo 1993-2001. La relazione da questi redatta è stata resa pubblica nell'ottobre 2003⁽²⁵⁾; le osservazioni esposte sono simili a quelle formulate dalla Corte. La relazione conteneva una valutazione approfondita e uno studio dettagliato sull'impatto dell'OCM.

86. La relazione presentava le seguenti conclusioni:

- a) la mancanza di informazioni attendibili non aveva consentito una valutazione quantitativa dell'impatto dell'OCM sull'equilibrio fra domanda e offerta;
- b) il sistema del quantitativo garantito aveva controllato la produzione ed apportato maggiore flessibilità;
- c) l'approccio scelto dalla Commissione per misurare il miglioramento qualitativo del tabacco era discutibile: la Commissione aveva scelto il prezzo come unico indicatore di qualità; secondo il valutatore, anche altri fattori hanno svolto un ruolo importante e i dati sulle classi di qualità/prezzo erano eterogenei e fortemente soggettivi; vi erano notevoli differenze per quanto concerne le modalità di applicazione dei premi variabili negli Stati membri ed anche l'effetto variava sensibilmente; invece di procedere ad una valutazione diretta, i consulenti avevano interrogato esperti del settore del tabacco chiedendo loro se ritenessero che la qualità fosse migliorata; secondo le risposte fornite, la qualità del tabacco prodotto appariva migliorata;
- d) non è stato possibile valutare con precisione l'obiettivo di garantire un reddito equo agli agricoltori, poiché il valutatore aveva utilizzato dati incompleti o insufficienti; è stato asserito che, tranne in una regione, le aziende agricole con attività diversificate ottengono un reddito migliore di quelle specializzate esclusivamente nella produzione di tabacco;
- e) per quanto riguarda l'impatto del sostegno al tabacco sull'attività economica e l'occupazione nelle zone rurali, i risultati variavano a seconda della situazione delle singole regioni; non è stato possibile affermare se l'OCM avesse o meno migliorato sensibilmente la qualità della vita, benché fosse evidente che, senza sostegno, la situazione sarebbe stata peggiore;
- f) l'OCM non aveva avuto un impatto rilevante sulla salute pubblica ed il consumo di sigarette era rimasto invariato;

⁽²⁵⁾ *Evaluation de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur du tabac brut*, Consulenti per la Gestione Aziendale srl (COGEA), 2003.

g) nonostante la gestione sia stata, in genere, più efficace, soprattutto in termini di riduzione dei costi e dei tempi e di una maggiore trasparenza nella gestione del premio, il regime presentava ancora delle carenze; ad esempio, un approccio eccessivamente burocratico nelle attività e la pressione finanziaria subita dalle associazioni di produttori a causa del tempo intercorso tra il calcolo e il pagamento del premio variabile.

87. A parere della Corte, il messaggio generale che traspare dalla relazione è che l'OCM non ha ottenuto alcun cambiamento positivo significativo nella maggior parte dei settori (o non può essere dedotto per la mancanza di dati pertinenti), sebbene la continuità del sostegno attraverso l'aiuto abbia permesso ai produttori di sopravvivere. Anche all'epoca della relazione ⁽²⁶⁾, senza l'aiuto, la produzione di tabacco non era sostenibile per i produttori.

ULTERIORE RIFORMA DELL'OCM

Valutazione delle opzioni per la riforma dell'OCM

88. Nel luglio 2002, la Commissione ha pubblicato una valutazione intermedia della PAC nel suo insieme, proponendo una nuova strategia per lo sviluppo sostenibile che avrebbe disgiunto l'aiuto dalla produzione e fornito un sostegno agli agricoltori attraverso un regime di pagamento basato sugli aiuti percepiti precedentemente dall'agricoltore in un determinato periodo. Il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentare, entro settembre 2003, una proposta specifica sul tabacco che rispondesse alla nuova strategia. Per sostenere la proposta, la Commissione ha svolto una valutazione d'impatto estesa delle opzioni per la riforma del mercato. La Commissione ha considerato le seguenti tre opzioni:

- a) proroga dell'attuale OCM,
- b) dissociazione secondo i principi della riforma della PAC,
- c) eliminazione graduale del sostegno entro un periodo di 10 anni.

89. Nella valutazione si concludeva che né l'opzione a) né l'opzione c) avrebbero permesso di raggiungere i nuovi obiettivi della PAC o di risolvere i problemi relativi all'attuale OCM. Si è deciso tuttavia che l'opzione b) doveva offrire un mezzo di sostegno più semplice e più efficiente al reddito delle aziende agricole, evitando al contempo gli effetti indesiderati dell'attuale regime «accoppiato», come il mantenimento della produzione priva di sbocchi di mercato nell'UE e gli eventuali ostacoli per i negoziati con l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

⁽²⁶⁾ Ottobre 2003, quando è stata pubblicata la relazione.

90. È stato previsto di disgiungere gradualmente dalla produzione l'aiuto esistente per un periodo di tre anni e di abolire gradualmente il Fondo per il tabacco (che, nel frattempo, avrebbe continuato a finanziare le campagne di informazione contro il fumo). Sarebbe stata stabilita una dotazione finanziaria specifica per la riconversione delle regioni produttrici di tabacco.

91. La riforma approvata avrà inizio nel 2006 con il trasferimento, integrale o parziale, dell'attuale premio per il tabacco ad un regime di diritti al pagamento unico per azienda. Una volta applicata, la riforma trasferirà il 50 % dell'attuale premio per la produzione di tabacco al pagamento unico per azienda e il 50 % alla dotazione per la riconversione. A medio termine, la coltivazione di varietà di tabacco meno redditizie dovrebbe cessare e gli agricoltori saranno incoraggiati a dedicarsi ad altre forme di sfruttamento del terreno.

Come la riforma farà fronte alle lacune individuate dall'audit

92. La riforma può ridurre lo squilibrio tra l'offerta e la domanda interne. I produttori non sarebbero più incentivati a coltivare il tabacco con l'obiettivo principale di ottenere il premio e verrebbero incoraggiati a rispondere alle richieste del mercato. Non vi sarà più la necessità di un sistema di limitazione della produzione con l'obiettivo di orientare la produzione. La riforma abolirà anche il regime delle quote di produzione e quindi la necessità di trasferire e riscattare le quote e di costituire riserve.

93. Parimenti, il rafforzamento delle misure strutturali può migliorare la vitalità economica delle aziende agricole produttrici di tabacco, che sono state, fino ad ora, inibite dalla rigidità del regime delle quote di produzione. Anche la formazione professionale dei produttori dovrebbe essere migliorata per permettere loro di sviluppare la qualità e le tecniche di produzione.

94. Il passaggio ad un regime di pagamento unico per azienda e al regime di ecocondizionalità subordinerà i pagamenti al rispetto delle norme sulla tutela dell'ambiente, sostituendo quindi l'attuale sistema inefficace legato all'aiuto specifico a favore delle associazioni di produttori.

95. Infine, verrà rimosso uno dei sistemi di controllo del regime di sostegno all'agricoltura più complessi e più costosi.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

96. La Corte lamenta la contraddittorietà delle risposte della Commissione, che rende malagevole la lettura della presente relazione.

Preparazione inadeguata delle proposte di riforma del 1998

97. Le proposte della Commissione per le riforme del 1998 si basavano su dati non attendibili e l'analisi di mercato da essa compiuta non era adeguata. L'importanza della produzione di tabacco per l'occupazione si basava su dati obsoleti e incompatibili e l'impatto del regime dei premi sulla produzione di qualità superiore e sulla riduzione dello squilibrio tra domanda ed offerta, benché limitata in termini di possibilità, non è stato provato. La Commissione non è riuscita a fornire elementi a sostegno della sua affermazione secondo cui una migliore «qualità» avrebbe aumentato i prezzi di mercato e reso i produttori meno dipendenti dal sussidio. La tesi secondo cui non erano possibili colture alternative è stata confutata da uno studio effettuato in uno dei principali paesi produttori. Infine, non vi era stata sufficiente cooperazione fra i servizi della Commissione, al punto che l'OCM per il tabacco non risultava essere sufficientemente in linea con le politiche comunitarie in materia di sviluppo, ambiente e imposte. A causa di queste deficienze, sono state adottate misure ampiamente inadeguate per il mercato del tabacco e il mantenimento del regime di aiuti esistente non è stato giustificato (cfr. paragrafi 20-37).

L'OCM non ha ottenuto l'impatto desiderato

98. Le misure dell'OCM erano notevolmente inadeguate sin dall'inizio, a causa delle lacune summenzionate, e si sono rivelate inefficaci nella maggior parte dei settori. Se da una parte le condizioni climatiche non consentono una produzione che soddisfi tutte le esigenze dell'UE, il sistema dei premi non è riuscito ad incrementare la produzione della qualità di tabacco attualmente richiesta nell'UE. Pertanto la dipendenza dei produttori dagli aiuti è rimasta invariata (l'aiuto rappresenta circa il 75 % del loro reddito). In aggiunta e contrariamente ai suoi obiettivi, il regime ha costituito un incentivo a produrre tabacco di scarsa qualità che, in taluni casi, ha beneficiato di compensazioni eccessive malgrado l'assenza di sbocchi sul mercato UE.

99. La promozione dell'abbandono volontario della tabacchicoltura attraverso il regime di riscatto delle quote non ha prodotto risultati (circa l'1 % nel 2002 e il 2 % nel 2003 del quantitativo garantito) a causa della mancanza di incentivi. Il sistema di vendita all'asta dei contratti di coltivazione non ha incrementato la concorrenza in quanto non è stato utilizzato. Inoltre, la libera concorrenza è stata messa a repentaglio da accordi inappropriati sui prezzi nei tre principali Stati membri produttori. Scarsi sono i progressi registrati per quanto concerne l'orientamento della produzione verso varietà di tabacco meno nocive, la promozione di attività economiche alternative e la tutela dell'ambiente. Il Fondo per il tabacco è stato sottoutilizzato nei primi anni e la spesa ridotta da esso erogata presentava lacune nella gestione del progetto (cfr. paragrafi 38-73).

100. La Commissione ha espletato alcuni audit per garantire che il regime di aiuto fosse applicato e interpretato correttamente dagli Stati membri. La Corte ritiene che tale lavoro avrebbe dovuto essere esteso in modo da coprire i controlli chiave elencati nell'allegato 7. Non è stata adottata alcuna decisione relativa alla liquidazione dei conti prima del giugno 2004 e di conseguenza, la Commissione non ha intrapreso, all'occorrenza, le misure correttive necessarie.

Monitoraggio e valutazione

101. Il monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione dell'OCM era carente per l'insufficienza di informazioni e gli esami svolti durante la procedura di bilancio annuale, necessari per giustificare la continuità della misura di mercato, erano inadeguati (cfr. paragrafi 74-83).

102. Le relazioni della Commissione richieste dal Parlamento e dal Consiglio per valutare l'efficacia delle riforme del 1998 hanno subito dei ritardi. I risultati sono stati infine comunicati nel novembre 2002 e nel settembre 2003. Attualmente si è deciso in merito ad un'altra riforma. Il 22 aprile 2004 il Consiglio «Agricoltura» ha adottato una decisione volta ad operare una riforma fondamentale del sostegno al settore del tabacco. Essa prevede infatti che, a partire dal 2010, l'aiuto al tabacco verrà completamente disgiunto dalla produzione (cfr. paragrafi 84-99).

Raccomandazioni

103. Non essendo intervenuti cambiamenti significativi nella produzione di tabacco nel corso degli anni (squilibrio del mercato, aziende agricole poco vitali, ecc.), la Commissione dovrebbe proseguire la propria strategia per dare priorità alla salute pubblica e allo sviluppo sostenibile anziché (come in questo caso) a una produzione di tabacco di dubbia sostenibilità. La Corte ritiene che i rilievi da essa formulati indichino che nel 1998 la Commissione ha perso l'opportunità di proporre una riforma del mercato quale quella attualmente prevista.

104. La Commissione dovrebbe ovviare alle lacune individuate nella preparazione della riforma del 1998 e fare in modo che qualsiasi proposta di riforma sia sostenuta da dati sufficienti, pertinenti ed attendibili e che venga analizzato l'impatto delle proposte sul settore.

105. Con la sua riforma approvata nel 2004, il Consiglio ha scelto tuttavia di continuare a sostenere parzialmente il settore del tabacco tra il 2006 ed il 2009, benché il pacchetto complessivo degli aiuti verrà distribuito in maniera differente. Malgrado i miglioramenti che la riforma dovrebbe apportare, la Commissione dovrebbe monitorare la situazione e affrontare il fatto che

il tabacco prodotto dall'UE non è in grado di soddisfare tutte le richieste, che la produzione dell'UE non è economicamente vitale senza sussidi, che il regime in questione è uno dei più dispendiosi e che non è in linea con gli obiettivi dell'UE relativi alla salute pubblica e allo sviluppo sostenibile e, infine, che i prezzi di mercato vengono falsati attraverso pratiche non concorrenziali.

106. A queste condizioni, la Corte accoglie favorevolmente le proposte di riforma della Commissione quali adottate dal Consiglio. La Corte tuttavia sottolinea che, dal momento che il sussidio basato sulla produzione verrà gradualmente eliminato, sarebbe opportuno porre rimedio alle carenze descritte nella presente relazione. Inoltre, la coesistenza di produttori che ricevono

un aiuto legato alla produzione e di altri che percepiscono una somma forfettaria disgiunta potrebbe generare il rischio che i produttori collaborino per massimizzare e condividere gli aiuti disponibili nel quadro di entrambi i regimi.

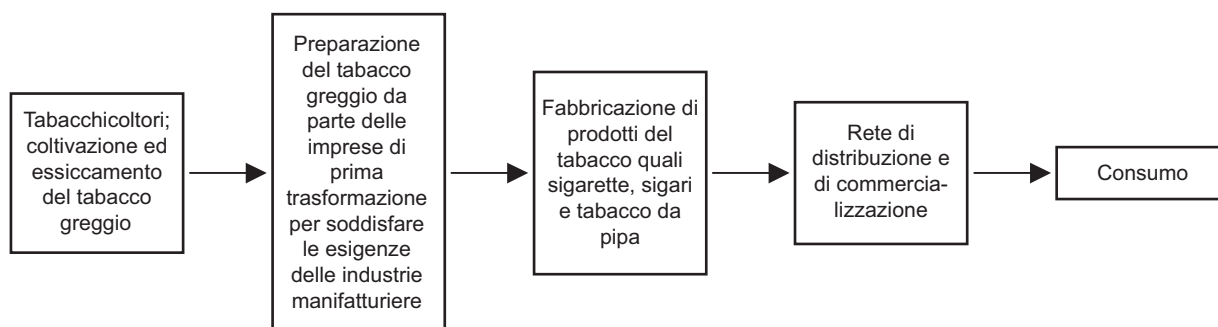
107. La Corte raccomanda che la Commissione monitori le risultanze delle indagini sul comportamento anticoncorrenziale e che, qualora tale pratica fosse confermata, prenda i dovuti provvedimenti. Anche il mancato svolgimento da parte degli Stati membri dei controlli e delle verifiche prescritti dovrebbe essere monitorato e, qualora le circostanze lo richiedano, dovrebbero essere intraprese misure correttive.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, il 21 luglio 2004.

Per la Corte dei conti
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

ALLEGATO 1

La catena di distribuzione del tabacco



ALLEGATO 2

Costi di produzione, reddito e profitto/perdita per chilo per 0,1 ha (stremma) in Grecia, raccolto 1998

(1 ECU = 327,086 DRA)

		Gruppi varietali					
		I Virginia	II Burley	V Sun Cured	VI Basma	VII Katerini	VIII Kaba K. Classic
A	Costi DRA/kg	1 209	936	1 172	2 872	1 332	1 265
B	Media prezzo di vendita/kg	195	141	158	939	541	357
C	Sussidio netto DRA/kg	966	773	773	1 338	1 136	812
D	Reddito complessivo DRA/kg (B + C)	1 161	914	931	2 277	1 677	1 169
E	Reddito/perdita netti (D - A)	- 48	- 22	- 241	- 595	345	- 96
F	Sussidio netto in % dei costi	80	83	66	47	85	64

Fonti: Costi di produzione: Ente nazionale per il tabacco, Grecia (EOK).

Prezzi di vendita: prospetti degli Stati membri trasmessi alla Commissione ai sensi del regolamento (CEE) n. 1771/93. Non sempre tali prezzi comprendono tutti i pagamenti e i servizi di cui hanno fruito i produttori in cambio del tabacco.

ALLEGATO 3

Premio medio per ettaro per gruppo varietale nel 2000

Stato membro	Gruppo varietale	Premio in euro per ha	Classificazione generale
Germania	Gruppo I	7 282,65	11
	Gruppo II	9 113,34	6
	Gruppo III	8 012,9	10
Grecia	Gruppo I	9 806,24	3
	Gruppo II	9 203,13	5
	Gruppo V	5 643,48	18
	Gruppo VI	5 285,85	20
	Gruppo VII	7 218,14	12
Spagna	Gruppo VIII	5 533,33	19
	Gruppo I	9 836,05	2
	Gruppo II	6 747,37	16
	Gruppo III	7 033,48	14
	Gruppo IV	7 185,33	13
Francia	Gruppo I	9 338,51	4
	Gruppo II	8 917,35	7
	Gruppo III	8 570,58	9
Italia	Gruppo I	8 792,83	8
	Gruppo II	11 015,14	1
	Gruppo III	6 723,53	17
	Gruppo IV	6 869,49	15
	Gruppo V	5 171,40	21
	Gruppo VII	3 258,67	22

Fonte: Prospetti degli Stati membri trasmessi alla Commissione.

L'obiettivo della Commissione è di sostenere le seguenti qualità elencate in ordine decrescente:

Qualità 1 Gruppo VI	Basmas
Qualità 2 Gruppo VII	Katerini ed altre varietà affini
Qualità 3 Gruppo I	Virginia, Virginia D e relativi ibridi, Bright
Qualità 4 Gruppo IV	Kentucky, Moro di Cori, Salento
Qualità 5 Gruppo VIII	Kaba Koulak (classico), Elassona, Myrodata Agrinion, Zichnomyrodata
Qualità 6 Gruppo II	Burley, Badischer Burley, Maryland
Qualità 7 Gruppo III	Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso, Paraguay, Dragon Vert, Philippin, Semois, Appelterre, Nijkerk, Misionero, Rio Grande, Forchheimer Havanna Ilc, Resistente 142, Goyano, Ibridi di Geudertheimer, Beneventano, Fermented Burley, Havanna, Brasile Selvaggio ed altre varietà affini Petit Grammont, Nostrano del Brenta
Qualità 8 Gruppo V	Xanthi-Yaka, Perustitza, Samsun, Erzegovina ed altre varietà affini, Myrodata Smyrmis, Trapezous e Phi 1, Kaba Koulak (non classico), Tsebelia, Mavra.

ALLEGATO 4

Importi trattenuti sugli aiuti alla produzione di tabacco per finanziare il Fondo comunitario per il tabacco e pagamenti per tipo di azione

Esercizio	Trattenuta (detrazione per anno [t-1])	Stanziamiento utiliz- zato per l'informa- zione	Stanziamiento utiliz- zato per la ricerca	Riconversione	«Importi inutiliz- zati»	TOTALE
	A	B	C	D	E (A-B-C)	E in % di A
1994	289 744,00				289 744,00	100,0
1995	4 839 200,00				4 839 200,00	100,0
1996	8 390 773,00		1 017 647,00		7 373 126,00	87,9
1997	9 454 679,00		1 570 658,00		7 884 021,00	83,4
1998	9 371 382,00	1 393 467,15	915 468,00		7 062 446,85	75,4
1999	7 951 889,00	128 308,78	143 857,00		7 679 723,22	96,6
2000	8 498 972,00	1 108 067,10	1 301 843,00		6 089 061,90	71,6
2001	19 167 708,00	6 321 097,00	544 461,00		12 302 150,00	64,2
2002	18 867 346,00	6 933 341,00	3 759 836,00		8 174 169,00	43,3
2003	18 744 984,00	2 519 660,00 ⁽¹⁾	225 108,00	9 500 000,00 ⁽²⁾	6 500 216,00	34,7
Totale	105 576 677,00	18 403 941,03	9 478 878,00	9 500 000,00	68 193 857,97	64,6

⁽¹⁾ Situazione: 23 maggio 2004

⁽²⁾ GU L 164 del 2.7.2003.

NB: Gli importi trattenuti non sono assegnati ad un «Fondo». Nel preparare il bilancio, l'importo trattenuto per finanziare il Fondo viene detratto dagli stanziamenti previsti per il premio calcolato; lo stanziamento finale che figura nel bilancio è solo l'importo netto. Di conseguenza, le spese future finanziate mediante gli «importi inutilizzati» devono essere coperte da entrate future. In altre parole, rappresentano «un peso del passato».

Fonti: Commissione — Direzione generale dell'Agricoltura e direzione generale per la Salute e la tutela dei consumatori.

ALLEGATO 5

Casi di inosservanza delle disposizioni legislative in una o tutte le campagne 1999-2001

	Tipo di inadempienza ⁽¹⁾																		
	1	2	3.1	3.2	3.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Germania (livello centrale)		X							X								X		
A livello dei beneficiari												X		X	X				
Grecia (livello centrale)	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X					
A livello delle imprese di prima trasformazione							X												
A livello dei beneficiari											X		X	X ⁽²⁾	X				
Spagna																			
A livello regionale			X		X				X	X									
A livello dei beneficiari														X	X				
Francia (livello centrale)		X			X														
A livello delle imprese di prima trasformazione													X ⁽²⁾						
Italia (livello centrale)	X		X			X			X	X			X			X		X	X
A livello dei beneficiari											X		X		X				

⁽¹⁾ I numeri si riferiscono ai tipi di inadempienze elencate nelle note in allegato.

⁽²⁾ Queste inadempienze si sono verificate anche durante le campagne precedenti al 1999.

Note dell'allegato 5 ⁽¹⁾

Disposizioni giuridiche

1.	A norma dell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 2848/98, gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo atto a garantire un'efficace verifica dell'osservanza delle disposizioni del regolamento stesso e del regolamento (CEE) n. 2075/92 e prendono tutte le misure supplementari necessarie all'applicazione dei suddetti regolamenti.
2.	A norma dell'articolo 45 del regolamento (CE) n. 2848/98, i controlli amministrativi degli Stati membri comprendono verifiche incrociate — relative alle parcelle dichiarate come coltivate a tabacco, ricorrendo anche alla base di dati di cui all'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 3508/92, onde evitare che un aiuto venga indebitamente concesso due volte per lo stesso raccolto. Per il raccolto 1999, le verifiche incrociate potranno essere effettuate su un campione.
3.	A norma dell'articolo 46 del regolamento (CE) n. 2848/98, i controlli in loco delle parcelle: 3.1. vanno effettuati inopinatamente; 3.2. riguardano almeno il 5 % dei singoli produttori per ciascuna impresa di trasformazione; 3.3. vanno eseguiti su un campione selezionato in base all'analisi dei rischi tenendo conto almeno dei quantitativi di tabacco greggio oggetto di contratti in rapporto alle superfici dichiarate a tabacco (rese) e dei risultati dei controlli degli anni precedenti.
4.	In una sentenza del 13 luglio 2000, nella causa n. C-46/97, la Corte di giustizia dichiara che per essere considerati efficaci, i controlli in locodei campi coltivati a tabacco vanno effettuati prima del raccolto.
5.	A norma dell'articolo 47 del regolamento (CE) n. 2848/98, nel caso in cui le consegne hanno luogo in centri d'acquisto distinti, il trasferimento del tabacco greggio da tali centri allo stabilimento di trasformazione deve essere precedentemente autorizzato. Tale notifica preventiva deve consentire al competente organismo di controllo di identificare esattamente il mezzo di trasporto utilizzato, il tragitto, l'ora di partenza e di arrivo, nonché i quantitativi distinti di tabacco trasportati.
6.	Al momento di determinare il quantitativo ammissibile per i pagamenti dei premi, vanno rispettati i valori di umidità di riferimento prestabiliti. Sia presso i centri d'acquisto sia presso lo stabilimento di trasformazione, va determinato il tenore di umidità del tabacco e devono applicarsi eventuali correzioni di peso. L'allegato VI del regolamento (CE) n. 2848/98 stabilisce i metodi da utilizzare, livelli e frequenza del campionamento e modalità di calcolo del peso adeguato.

⁽¹⁾ Quando la Commissione rileva che la spesa non è stata effettuata in conformità delle norme comunitarie, essa deve valutare gli importi da escludere dal finanziamento comunitario. La Commissione deve tener conto in particolare del grado dell'inosservanza riscontrata, della natura e della gravità dell'infrazione e della perdita finanziaria subita dalla Comunità. Rettifiche di questo tipo si situano di solito tra il 2 % ed il 10 % della spesa. Tassi di rettifica più elevati, fino al 100 %, possono essere applicati in casi eccezionali.

Disposizioni giuridiche

- | | |
|-----|--|
| 7. | <p>A norma dell'articolo 48 del regolamento (CE) n. 2848/98, i controlli nella fase di prima trasformazione e condizionamento del tabacco sono effettuati dopo un'analisi dei rischi.</p> <p>I controlli comprendono almeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) un controllo inopinato delle scorte detenute presso l'impresa di trasformazione, ii) un controllo all'uscita del luogo in cui il tabacco è stato posto sotto sorveglianza e ha subito le operazioni di prima trasformazione e condizionamento (cfr. nota 8). |
| 8. | L'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1636/98 definisce «prima trasformazione» la trasformazione del tabacco greggio consegnato da un produttore in un prodotto stabile, conservato e condizionato in balle o colli omogenei di qualità corrispondente alle esigenze degli utilizzatori finali (manifatture). |
| 9. | Dal raccolto del 1993, le associazioni di produttori possono ottenere lo status di «associazioni di produttori riconosciute» se soddisfano i requisiti specificati nelle disposizioni dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 84/93. Dal raccolto del 1999, i requisiti sono specificati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2848/98. |
| 10. | A norma dell'articolo 3, lettera f), del regolamento (CE) n. 2848/98, i membri di un'associazione di produttori hanno la facoltà di recedere dall'associazione solo dopo essere stati membri dell'associazione per un periodo di almeno un anno dalla data del suo riconoscimento. |
| 11. | Le disposizioni dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2848/98 vietano alle associazioni di produttori di esercitare l'attività di prima trasformazione del tabacco. |
| 12. | L'articolo 4 bis del regolamento (CEE) n. 2075/92 prevede la concessione di un aiuto specifico alle associazioni di produttori riconosciute; l'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 84/93 e l'articolo 40, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2848/98 forniscono i dettagli degli scopi per i quali può essere utilizzato l'aiuto specifico. Nel 1995 la Commissione (DG VI/E3) ha emanato una nota interpretativa (n. VI/5711/95) destinata agli Stati membri sull'uso dell'aiuto specifico, in particolare per garantire l'effetto di addizionalità di tale sussidio. |
| 13. | A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 2848/98, il riconoscimento dell'associazione di produttori viene revocato dallo Stato membro interessato se l'aiuto specifico è utilizzato per scopi diversi da quelli precisati all'articolo 40, paragrafo 2. Solamente alle associazioni di produttori riconosciute può essere erogato l'aiuto specifico e la parte variabile del premio. |
| 14. | A norma dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 2075/92, il premio viene concesso ai produttori a condizione che la fornitura del tabacco in foglia venga effettuata in base ad un contratto di coltivazione con un'impresa di prima trasformazione riconosciuta. Il contratto deve essere concluso al più tardi entro il 30 maggio dell'anno di raccolto. |
| 15. | A norma dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 2848/98, se viene stipulato un contratto di coltivazione tra un'impresa di trasformazione e un'associazione di produttori, questo deve essere corredato di un elenco nominativo dei produttori interessati. |
| 16. | Le disposizioni dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2848/98 stabiliscono che l'organismo competente versi alle associazioni di produttori i premi nel termine di trenta giorni a decorrere dalla data di presentazione della documentazione richiesta. |
| 17. | <p>L'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2075/92 prevede una disposizione con la quale si concede preventivamente il diritto alle imprese di prima trasformazione di firmare i contratti di coltivazione se adempiono a talune condizioni specifiche. I contratti di coltivazione devono essere firmati al più tardi il 30 maggio.</p> <p>A norma dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 2848/98, gli Stati membri decidono in merito al riconoscimento delle imprese di prima trasformazione tenendo conto anche di altre condizioni da essi stabilite.</p> |

ALLEGATO 6

Registrazione della copertura da parte dell'unità Liquidazione dei conti dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri (limitata ai sistemi classificati dalla Commissione come «controlli chiave») 1999-2003

	Stato membro					
	Italia		Spagna	Francia	Grecia	
Date del controllo	22-26.1.2001 8.2.2001	8.2.2001 - 12.9.2003	20-24.9.1999	2-6.7.2001	14-18.5.2001	10-14.11.2003
Natura del controllo	Audit di conformità ⁽²⁾	Audit di conformità	Audit preventivo (Controllo sul campo - Audit di conformità)	Audit di conformità	Audit di conformità	Audit di conformità
Esercizi FEOG interessati	1998, 1999	1999, 2000	1999, 2000	1999, 2000	1999, 2000	2002 + contratti 2003
Controlli effettuati (Sì/No):						
Controllo fisico in loco/sul campo	No	Sì ⁽³⁾	Sì ⁽⁴⁾	No	No	No
Controllo in loco delle consegne	No	Sì ⁽⁵⁾	Sì	No ⁽⁶⁾	No	No
Controllo in loco della trasformazione	No	No	Sì	No	No	No

⁽¹⁾ L'obiettivo degli audit preventivi è di trattare le domande degli Stati membri sull'interpretazione della legislazione UE.
⁽²⁾ L'obiettivo degli audit di conformità è di verificare il rispetto della legislazione UE da parte degli Stati membri ai sensi del regolamento (CE) n. 1287/95.
⁽³⁾ Il controllo ha riguardato una valutazione di irregolarità già riscontrate dal controllo effettuato dal CSJA riguardo al raccolto 2000.
⁽⁴⁾ Nelle parcelle coltivate a Barley si era già parzialmente proceduto al raccolto, rendendo impossibile il controllo fisico.
⁽⁵⁾ Il controllo si è limitato alla classificazione del tabacco consegnato e alla misurazione dell'umidità.
⁽⁶⁾ Considerando che la relazione sulla missione comprende solamente la descrizione nei test di convalida, mediante l'esistenza di buoni di presentazione per il controllo delle consegne, il controllo sembra essere un controllo ex post di portata limitata.

Fonte: Relazioni sulle missioni trasmesse alla Corte con informazioni supplementari.

ALLEGATO 7

Controlli chiave complementari a quelli individuati dalla Commissione

N.	Regolamento (CE) n. 2848/98	Misura di controllo
1	Articolo 46	Controlli in loco di superfici per la valutazione dell'attendibilità del quantitativo di tabacco (resa) effettivamente consegnato.
2	Articolo 47, paragrafo 2	Controllo in loco del trasferimento dai centri di acquisto al sito dello stabilimento di prima trasformazione.
3	Articolo 48, paragrafo 2, lettera a)	Controllo in loco inopinato nella fase di prima trasformazione e di condizionamento delle scorte.
4	Articolo 40, paragrafi 2, 2 bis e 3 Articolo 51, paragrafo 2	Controllo in loco dell'aiuto specifico alle associazioni di produttori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I. La Commissione accoglie favorevolmente la relazione della Corte dei conti nel suo complesso, ma non può accettare tutte le conclusioni della stessa.

V. La proposta della Commissione per la riforma del 1998 si basava su una relazione presentata nel 1996. La relazione, a sua volta, si basava sui dati più affidabili disponibili all'epoca, che tuttavia non erano esenti da qualche lacuna. La Commissione non ritiene che la scarsità di dati abbia inciso sulla sua analisi del mercato. La riforma ha permesso di ridurre in modo significativo la produzione delle due categorie di tabacco di qualità inferiore (un problema era infatti che le qualità di tabacco coltivate non erano adeguate alla domanda del mercato). La Commissione sta attualmente verificando le presunte pratiche anticoncorrenziali nel settore del tabacco (cfr. anche il punto X).

VI. I servizi di liquidazione dei conti della Commissione hanno svolto un ruolo attivo anche in relazione al settore del tabacco e, sulla base di una loro analisi del rischio e tenendo conto di alcuni rilievi preliminari della Corte dei conti, hanno avviato nel 2001 un'inchiesta su tale settore (con ispezioni in Grecia, Italia, Francia e Germania) e nel 2003 hanno effettuato altri tre audit (in Grecia, Italia e Spagna). Le procedure successive agli audit del 2001 sono state completate per quanto riguarda Francia e Germania. Per altri Stati membri la Commissione riconosce tuttavia che si registra un certo ritardo e cercherà di concludere gli accertamenti quanto prima.

La Commissione prende atto della proposta della Corte finalizzata ad ampliare l'elenco dei controlli fondamentali. Tuttavia la Commissione aveva definito nel 2001 i controlli fondamentali da effettuare nel settore del tabacco e ritiene che essi comprendano tutti i controlli essenziali previsti dal regolamento.

VII. La Commissione ritiene che il monitoraggio abbia dato risultati soddisfacenti.

L'articolo 26 del regolamento (CEE) n. 2075/92 stabilisce che «anteriormente al 1° aprile 2002, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio». La Commissione ha presentato detta relazione ⁽¹⁾ nel novembre 2002 con un ritardo di sette mesi.

Nel frattempo la Commissione ha chiesto a un esperto esterno di effettuare una valutazione dell'organizzazione comune del mercato. La valutazione ⁽²⁾ è stata consegnata nell'ottobre 2003. Inoltre, in vista della riforma del settore del tabacco greggio, la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto approfondita ⁽³⁾, completata il 23 settembre 2003.

IX. Il 22 aprile 2004, il Consiglio «Agricoltura» ha deciso di modificare radicalmente il sostegno al settore del tabacco. La riforma del 2004 stabilisce che, a partire dal 2010, l'aiuto per il tabacco sarà completamente scollegato dalla produzione. Il 50 % degli aiuti sarà trasferito al regime di pagamento unico e il rimanente 50 % sarà utilizzato per finanziare programmi di ristrutturazione nel quadro della politica dello sviluppo rurale. Nell'arco di un periodo transitorio di quattro anni, tra il 2006 e il 2009, almeno il 40 % degli aiuti sarà disaccoppiato e incorporato nel pagamento unico per azienda. Gli Stati membri hanno la facoltà di trattenere fino al 60 % di tale importo sotto forma di pagamenti accoppiati. Tali pagamenti devono essere erogati in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori e/o secondo criteri oggettivi, ad esempio tenendo conto dei produttori di tabacco situati nelle regioni dell'obiettivo 1 o della produzione di varietà di tabacco di una determinata qualità. In futuro potranno essere presi in considerazione ulteriori criteri. La riforma del 2004 dovrebbe permettere, in linea di principio, di risolvere tutte le attuali difficoltà.

X. La Commissione ha emesso una comunicazione di addebiti in relazione a presunti cartelli nel settore del tabacco greggio nei mercati spagnolo e italiano (rispettivamente nel dicembre 2003 e febbraio 2004). La comunicazione in parola presenta le conclusioni preliminari delle inchieste svolte dalla Commissione (avviate rispettivamente nell'ottobre 2001 e gennaio 2002) in merito al presunto comportamento anticoncorrenziale di produttori e industria della trasformazione nei due Stati membri. La comunicazione di addebiti costituisce l'adempimento preliminare nella procedura che può condurre all'adozione di una decisione di divieto con l'imposizione di ammende alle società interessate.

Per quanto riguarda eventuali rettifiche finanziarie, la Commissione rinvia alla procedura di liquidazione dei conti in corso, successiva agli audit del 2001 e 2003.

INTRODUZIONE

13. Lo strumento della riserva nazionale ha favorito il passaggio ad altri gruppi di varietà in associazione con altri strumenti, quali il trasferimento dei limiti di garanzia.

È a partire dal raccolto 2002 che gli Stati membri hanno la possibilità di costituire una riserva nazionale.

⁽¹⁾ Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento dell'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio, SEC(2002) 1183 del 6.11.2002.

⁽²⁾ Valutazione dell'Organizzazione Comune di Mercato nel settore del tabacco greggio, COGEA, 2003, Roma, 220 pagg.

⁽³⁾ Valutazione d'impatto approfondita del settore del tabacco, COM(2003) 554 def. [SEC(2003) 1023] del 23.9.2003.

PREPARAZIONE DELLA RIFORMA DEL 1998

21-23. L'obiettivo principale dell'organizzazione comune del mercato è il sostegno alla produzione del tabacco in foglie. L'impatto socioeconomico dell'occupazione è stato inoltre tenuto in debito conto dal Consiglio nell'evoluzione del regime del tabacco.

Nella relazione del 1996, la Commissione si era avvalsa dei migliori dati disponibili all'epoca.

In un documento di lavoro ⁽¹⁾, la Commissione rileva che secondo Eurostat nel 2000 il settore del tabacco occupava una forza lavoro largamente superiore alle 72 000 persone impiegate a tempo pieno, stimate dalla Corte sulla base di calcoli teorici. I dati di Eurostat parlano di 126 070 unità di lavoro annue, corrispondenti a 212 960 persone, essendo particolarmente elevata la quota di lavoratori part-time e stagionali.

24. Per quanto concerne l'aiuto medio per persona, la Commissione si permette di rinviare alle conclusioni di un suo studio recente ⁽¹⁾, indicante un sostegno medio di 7 600 euro per persona occupata nel settore del tabacco nel 2002 ⁽²⁾.

25. In alcune regioni di produzione, il tabacco costituisce la principale coltivazione. Nelle regioni specializzate nella coltura del tabacco, la maggior parte della popolazione agricola è occupata nella produzione, prima trasformazione, trasporto o fornitura del tabacco. Ne consegue che gran parte della popolazione occupata nell'agricoltura dipende dalla produzione di tabacco.

La regioni greche della Macedonia orientale, della Tracia, della Dytiki Ellada (Grecia occidentale) e della Sterea Ellada (Grecia continentale) e della Macedonia occidentale e quella italiana della Campania possono essere considerate come le regioni maggiormente specializzate. In queste regioni, di conseguenza, la coltivazione del tabacco riveste un ruolo importante nella specializzazione sia strutturale che produttiva e costituisce un fattore importante a livello socioeconomico. Lo studio di valutazione ha utilizzato parametri quantitativi (percentuale delle aziende produttrici di tabacco sul totale delle aziende agricole e percentuale delle superfici coltivate a tabacco sul totale delle superfici) per definire il grado di specializzazione delle regioni produttrici di tabacco ⁽³⁾, fornendo così gli elementi per valutare l'importanza della produzione del tabacco in relazione ad altre colture.

26. L'approccio adottato dalla Commissione era giustificato e rifletteva la realtà del mercato. La produzione UE delle varietà di tabacco richieste, la qualità e i prezzi di mercato hanno registrato un aumento (influenzati anche dall'evoluzione ciclica dei prezzi sul mercato mondiale).

27. All'epoca della preparazione della riforma del 1998, fu richiesto di orientare meglio la produzione alle esigenze del mercato. La Commissione propose di ripartire i diritti di produzione tra i gruppi di varietà a seconda della domanda del mercato. Al fine di soddisfare la maggiore domanda fu aumentata la produzione delle varietà di tabacco flue-cured e light air-cured, di qualità migliore. È dimostrato che sia le esportazioni che certe importazioni sono diminuite. Le esportazioni dell'UE registrano una marcata diminuzione per quanto attiene ai volumi, specialmente per il tabacco di bassa qualità (varietà semiorientali e dark air-cured), ma un aumento per quanto riguarda il valore.

28. La riforma, basata su una modulazione di parte del premio, mirava principalmente a migliorare la qualità e il livello dei prezzi all'interno dell'UE e ambedue gli obiettivi sono stati in larga parte raggiunti. Dagli ultimi dati in possesso della Commissione emerge che, per taluni gruppi di varietà, i prezzi hanno registrato un aumento (determinato anche dall'evoluzione ciclica dei prezzi sul mercato mondiale).

29. La Commissione ha preso atto del fatto che il prezzo è influenzato dall'offerta (produzione, import, scorte) e dalla domanda (consumo ed export), come pure dai tassi di cambio. Tuttavia, in una data situazione di mercato e in un dato anno di raccolto, è ovvio che le differenze di qualità determinano le differenze di prezzo. Si sostiene spesso che, a parità di qualità, il produttore non riceve sempre lo stesso prezzo. Ciò è tuttavia dovuto alla libera concorrenza tra le imprese di prima trasformazione al momento della negoziazione dei contratti.

L'assenza di un unico e obiettivo sistema di valutazione della qualità non ha ostacolato la messa in atto di una politica centrata sulla qualità. I diversi sistemi di valutazione della qualità a livello nazionale e locale possono differenziarsi a seconda dei gruppi di varietà e delle necessità specifiche della prima trasformazione.

30. La Commissione ritiene che la sua analisi di mercato si sia basata sulle migliori informazioni disponibili all'epoca e che abbia fornito ai responsabili politici gli strumenti per una corretta comprensione del mercato finalizzata all'adozione delle misure più opportune.

31. Il problema della mancanza di colture alternative deve essere considerato in relazione all'intera catena di produzione e non solo alla coltivazione del tabacco da parte delle aziende agricole. In alcune regioni, la dipendenza economica dal tabacco è tale che una riconversione sarebbe possibile solo in un considerevole lasso di tempo.

32. L'organizzazione comune del mercato scaturita dalla riforma del 1998 si occupò del fatto che ad acquistare il tabacco era un numero ridotto di imprese multinazionali di prima trasformazione, intermediari e produttori e il ruolo importante da loro giocato nella fissazione dei prezzi. Al fine di controbilanciare la maggiore integrazione e concentrazione a livello delle aziende di trasformazione, la Commissione ha concesso forti incentivi (accesso al premio variabile) ai produttori per indurli ad aderire alle associazioni di produttori e a potenziarne il ruolo.

⁽¹⁾ Valutazione d'impatto approfondita del settore del tabacco, COM(2003) 554 def. [SEC(2003) 1023] del 23.9.2003.

⁽²⁾ 7 600 euro equivalenti a 963 milioni di euro divisi per 126 000 persone occupate nel settore del tabacco.

⁽³⁾ Valutazione dell'Organizzazione Comune di Mercato nel settore del tabacco greggio, COGEA, 2003, Roma, 220 pagg.

33. Nel giugno 2001 la DG Agricoltura ha comunicato alla DG Concorrenza le proprie osservazioni in merito alle pratiche anticoncorrenziali menzionate. Questa e altre informazioni hanno indotto la DG Concorrenza ad adottare misure investigative nell'ottobre 2001. Le indagini effettuate dalla DG Concorrenza hanno confermato che in Italia e Spagna esistevano effettivamente le pratiche in questione (cfr. punti 67-71).

Il divieto fatto alle associazioni di produttori di effettuare la prima trasformazione, introdotto dalla Commissione nel 1993, aveva l'obiettivo principale di separare le funzioni del produttore (associazione) da quelle delle aziende di prima trasformazione per evitare una commistione di interessi tra le parti. L'integrazione delle associazioni di produttori nella fase di trasformazione non rientrava tra le opzioni preferite dato l'elevato livello di specializzazione e di apporto di capitali richiesti. La separazione delle funzioni di produzione e trasformazione fu mantenuta per garantire un'equa formazione del prezzo per il tabacco greggio.

34. La consultazione interservizi effettuata nel 1998 per la riforma dell'organizzazione comune del mercato è avvenuta secondo la prassi allora vigente alla Commissione. La DG Agricoltura ha consultato nel gennaio 1998 cinque altri servizi in merito alla proposta: DG XIX (Bilancio), DG V (Occupazione), DG XI (Ambiente), DG XX (Controllo finanziario) e LS (Servizio giuridico).

Tutti i commissari e i gabinetti sono stati consultati nell'ambito della normale procedura di adozione delle proposte della Commissione.

Anteriormente alla proposta del 1998, la Commissione aveva pubblicato nel 1996 una relazione destinata al Consiglio relativa all'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio ⁽¹⁾ che era stata oggetto di ampie discussioni con gli Stati membri e che prevedeva tutte le possibili opzioni, alcune delle quali furono accolte nella proposta del 1998.

Nel 2001 la Commissione ha introdotto modalità di consultazione dei servizi più articolate e sistematiche. Inoltre, a partire dal 2003 per tutte le proposte più rilevanti viene effettuata una valutazione d'impatto che è presentata alle altre istituzioni unitamente alla proposta legislativa. La riforma del settore del tabacco, adottata dal Consiglio nell'aprile 2004, ha seguito la nuova procedura e 16 servizi hanno partecipato alla valutazione d'impatto, comprese le seguenti DG: Sviluppo, Ambiente, Concorrenza e Fiscalità e unione doganale.

35. La politica di sviluppo della Comunità riconosce il ruolo fondamentale dello sviluppo agricolo e rurale ai fini dello sviluppo economico e della riduzione della povertà in molti paesi in via di sviluppo, compresa la produzione di tabacco in certe regioni. Il tabacco proveniente dai paesi in via di sviluppo può in alcuni casi competere con il tabacco dell'UE su differenti mercati. Benché non siano garantite restituzioni all'esportazione, i sussidi di cui beneficia il tabacco UE possono incidere sulle posizioni concorrenziali e sui prezzi del mercato mondiale. Tuttavia, poiché il tabacco prodotto nell'Unione europea non supera il 5 % della produzione mondiale e l'11 % delle esportazioni mondiali, esso non può che avere un'incidenza limitata. La riforma dell'organizzazione comune del

mercato nel settore del tabacco, di recente adozione, dovrebbe limitare i potenziali effetti distorsivi del presente regime e, una volta pienamente attuata, non vi saranno più collegamenti tra l'aiuto e la produzione.

36. L'orientamento della produzione verso le varietà di tabacco flue-cured e light air-cured è indotto dalla domanda del mercato e non dal sistema di premi dell'organizzazione comune del mercato. La ristrutturazione della produzione ha favorito la concentrazione e l'intensificazione della produzione in aziende agricole di maggiori dimensioni. Poiché la produzione totale dell'UE è limitata da soglie quantitative, la superficie di produzione totale è considerevolmente diminuita in conseguenza di un aumento delle rese.

Da un punto di vista esclusivamente ambientale sarebbe stato preferibile un sistema basato su limitazioni di superficie anziché su soglie quantitative. Questa possibilità fu scartata, perché essa avrebbe in gran parte eliminato l'incentivo a produrre tabacco di migliore qualità.

In occasione del Consiglio europeo di Göteborg del 2001, la Commissione propose di «riorientare il sostegno garantito dalla politica agricola comune a favore di prodotti e pratiche salutari e di alta qualità piuttosto che a favore della quantità» [cfr. COM(2001) 264 def.]. La più recente riforma del settore del tabacco si colloca nel solco della dichiarazione di Göteborg.

37. Si stima che l'incidenza della materia prima (tabacco greggio) sul prezzo delle sigarette sia molto bassa. Pertanto, l'impatto dei sussidi sulla riduzione del prezzo al dettaglio è minimo.

La Commissione precisa che a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 95/59/CE l'aliquota dell'accisa proporzionale e l'importo dell'accisa specifica devono essere uguali per tutte le sigarette. Gli Stati membri di conseguenza non possono applicare un'aliquota dell'accisa più bassa al proprio tabacco. La sentenza della Corte di giustizia citata dalla Corte dei conti (causa C-302/00) ha confermato che la Francia, mantenendo in vigore un sistema che imponeva un'aliquota differente per le sigarette a base di tabacco dark, ha mancato di ottemperare agli obblighi di cui alla direttiva 95/59/CE e all'articolo 90 del trattato. A seguito di tale sentenza la Francia ha portato le proprie aliquote di accisa ai livelli previsti dalla normativa comunitaria (legge n. 2002-1487 del 20.12.2002).

L'OCM NON HA OTTENUTO L'IMPATTO DESIDERATO

38. Come indicato ai punti 28, 31 e 59, la riforma ha permesso di ridurre in modo significativo la produzione delle due categorie di tabacco di qualità inferiore, affrontando così almeno in parte il problema che le qualità di tabacco coltivate non erano adeguate alla domanda del mercato.

⁽¹⁾ Relazione della Commissione al Consiglio sull'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio, COM(96) 554 def. del 18.12.1996.

39. Ai fini della valutazione d'impatto, la Commissione ha utilizzato come nel trattato il termine «reddito equo», ha fissato obiettivi quantificabili (un miglioramento generale del prezzo e della qualità) e ha utilizzato le informazioni disponibili sui costi di produzione e le entrate ⁽¹⁾ rilevabili dalla FADN (Rete d'informazione contabile agricola). Le informazioni sui prezzi, sulla trasformazione e sulle scorte sono state ricavate dal regolamento (CE) n. 2636/1999 (sostituito ora dalla versione codificata: regolamento (CE) n. 604/2004). L'impatto sul reddito dei coltivatori è stato valutato in una valutazione d'impatto approfondita effettuata nel 2003.

40. Dagli ultimi dati in possesso della Commissione emerge che per talune varietà i prezzi e la qualità hanno registrato un miglioramento (determinato anche dall'evoluzione ciclica dei prezzi sul mercato mondiale).

41. I prezzi medi di vendita nei due anni successivi non sono rappresentativi di una tendenza di lungo termine. Valutazioni su un lasso di tempo più esteso (1993-2002) hanno evidenziato una netta tendenza all'aumento dei prezzi sul lungo termine. Leggere variazioni da un anno all'altro nell'ambito di tale tendenza sono dovute alla natura ciclica dell'evoluzione del prezzo del tabacco.

42. La Commissione ritiene che i miglioramenti della qualità possano essere misurati tenendo presente due criteri: in primo luogo, l'aumento della domanda delle varietà più pregiate. L'aumento netto nella produzione dei gruppi di varietà I (flue-cured) e II (light air-cured) a seguito di un aumento della domanda del mercato e la diminuzione della produzione dei gruppi di varietà V (sun-cured) e III (dark air-cured), che incontravano difficoltà di commercializzazione, indicano un miglioramento generalizzato della qualità e dell'orientamento del mercato. In secondo luogo, l'aumento dei prezzi alla luce dell'evoluzione generale dei prezzi di mercato.

44. La maggior parte dei coltivatori producono quantità variabili di tabacco di qualità differente con conseguente distribuzione proporzionale del premio. Tuttavia, le informazioni in possesso della Commissione dimostrano in alcuni casi una distribuzione equilibrata del premio variabile. Casi del genere sono risultati relativamente rari, anche se nel 2000 si è registrato un aumento rispetto al 1999, primo anno di applicazione del premio variabile.

Inoltre, fatta eccezione per i gruppi V e III, il premio variabile ha permesso di aumentare il livello dei prezzi, che costituiva l'obiettivo principale della riforma.

45. Dal 1993 i livelli del premio sono rimasti sostanzialmente immutati, fatta eccezione per il gruppo V. La politica adottata dal Consiglio prevedeva di fornire un costante sostegno al reddito, consentendo tuttavia di modificare i limiti di garanzia in funzione della domanda. Nel 2002 il Consiglio ha deciso di ridurre i limiti di garanzia per diminuire l'offerta in rapporto alla domanda, creando così una relativa carenza di tabacco e incoraggiando la concorrenza e un miglioramento dei prezzi.

La Commissione aveva proposto di ripartire il premio in una parte fissa (che assicura un reddito minimo) e una parte variabile (che fornisce la funzione economica) erogata sulla base dei prezzi di vendita.

46-48. Nella sua valutazione d'impatto approfondita, la Commissione ha indicato i costi e i margini medi di produzione per ettaro di tabacco nelle aziende specializzate (media 1999-2000) sulla base della FADN (Rete d'informazione contabile agricola).

Il problema principale risiede nella difficoltà di valutare con esattezza la portata della manodopera familiare nell'azienda agricola. Se il lavoro effettuato dai membri della famiglia è considerato come avente gli stessi costi della forza lavoro retribuita, il reddito risulta negativo. Valutando la manodopera familiare a un livello più basso si registra una situazione di parità o di profitto. I ricavi totali (produzione di tabacco + premi) rispetto ai costi totali (fissi + variabili) risultano largamente positivi in tutte le regioni. Solo in Tessaglia e in Sterea Ellada, dove è concentrato il 34 % di tutti i produttori greci, il reddito (ricavi totali meno costi totali) da tabacco è risultato negativo, mentre è risultato positivo in Italia, Spagna e altre regioni della Grecia.

47. La Commissione ha rispettato le disposizioni del regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio.

La riforma del 1998 ha preso in considerazione specificamente la modulazione della parte variabile del premio, al fine di premiare la migliore qualità. Poiché si registravano continui problemi di smercio del tabacco del gruppo V, la Commissione ha proposto una riduzione del 10 % del premio oltre a una riduzione del limite di garanzia.

48. Il prezzo è una funzione della domanda e dell'offerta oltre che della qualità di una merce. Sul mercato del tabacco greggio il prezzo è indicato nel contratto.

49. L'obiettivo del regolamento è in fin dei conti quello di garantire un reddito equo. Il livello del premio è fissato dal Consiglio. All'epoca della riforma del 1992, il valore del premio veniva calcolato, per ciascun gruppo di varietà, come media dei premi delle varietà nel gruppo. E non era previsto un meccanismo per adeguare il premio alle variazioni di prezzo e/o costo.

⁽¹⁾ Secondo la FADN, gli indicatori più comuni del reddito di un'impresa agricola sono il valore aggiunto netto per unità di lavoro annua o il reddito agricolo familiare. La procedura di calcolo è descritta al seguente indirizzo web:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/annex002_en.cfm

51-52. Come indicato al punto 28, per motivi agronomici e climatici l'UE non è in grado di produrre tutto il tabacco necessario per la realizzazione di prodotti del tabacco. Tra il 1990 e il 2000 le importazioni di tabacco greggio sono rimaste stabili. Tuttavia, poiché la maggior parte delle importazioni è costituita da tabacco scostolato, i dati sul gruppo di varietà non sono disponibili e non è possibile confermare né smentire la sostituzione del tabacco importato con prodotti domestici. La politica dell'organizzazione comune del mercato nel decennio 1990-2000 si è rivelata un successo: le esportazioni dell'UE sono diminuite in volume ma aumentate di valore, indicando una riduzione considerevole della produzione di tabacco di scarsa qualità. Inoltre, la composizione della produzione UE è cambiata in funzione della domanda, come risultato del trasferimento dei limiti di garanzia.

54. La Commissione concorda con la Corte sul fatto che la spesa della voce «comunicazione» del Fondo comunitario per il tabacco negli anni anteriori al 2001 era limitata.

Con l'adozione del regolamento (CE) n. 1648/2000, del 25 luglio 2000, che stabilisce le modalità d'applicazione in relazione al Fondo comunitario per il tabacco, nonché con l'avvio di audit su precedenti impegni e la modifica dei contratti, la Commissione ha cominciato ad affrontare con decisione il problema. A tutt'oggi il numero di contratti aperti è sensibilmente diminuito (7). I servizi della Commissione sono tutt'ora impegnati a trovare una soluzione al riguardo.

55. A seguito della dichiarazione del direttore generale dell'Agricoltura relativa al 2001, si è operato con decisione per risolvere i problemi derivanti dalle discrepanze in ambito finanziario tra i contratti pluriennali di ricerca e le dotazioni annue di bilancio, da un lato, e talune carenze interne di tipo organizzativo, dall'altro. Nel 2002 è stata creata una task force interna al fine di recuperare il ritardo per nove progetti ancora in corso.

Nel 2002 è stato portato a termine con successo un piano d'azione, a seguito del quale la gestione dei progetti può considerarsi normalizzata, al punto che nella dichiarazione annuale per il 2002 il direttore generale non ha ripetuto le sue riserve.

56. Benché la direzione generale per la Salute e la tutela dei consumatori non abbia formulato alcun rilievo nella sua relazione annuale di attività per il 2001, essa si è detta comunque preoccupata per le carenze riscontrate nella gestione di progetti passati.

Di fatto, a partire dal 1999 ha iniziato ad adottare misure correttive per migliorare la gestione del Fondo, i cui effetti hanno cominciato a essere visibili dopo il 2001. Dal punto di vista del bilancio, l'assorbimento ha raggiunto una media superiore all'80 % negli ultimi tre anni e ciò malgrado un aumento enorme della dotazione (da 3 a 14,4 milioni di euro nel 2004).

Grazie alla sua nuova strategia di comunicazione, la Commissione è oggi in grado di gestire adeguatamente il Fondo comunitario per il tabacco e di far fronte persino a un nuovo aumento della dotazione.

57. La percentuale dell'aiuto specifico che le associazioni di produttori avrebbero potuto spendere era specificato nell'articolo 40 del regolamento (CE) n. 2848/98.

Dallo studio di valutazione del settore è emerso che la maggior parte delle associazioni di produttori hanno effettuato azioni di orientamento, assistenza e formazione finalizzate a ridurre i residui dei fitofarmaci e di altri elementi dannosi (metalli pesanti, nitroammine, filamenti di plastica, ecc.) grazie a un miglioramento delle tecniche di coltivazione e raccolta (riduzione dell'uso di sostanze chimiche, razionalizzazione della distribuzione delle risorse idriche, raccolta dei rifiuti, ecc.). Tuttavia l'estensore dello studio non è riuscito a trovare prove obiettive degli effetti di tali attività.

Sulla base dei dati FADN, le verifiche sull'uso di fitofarmaci e fertilizzanti hanno evidenziato un'intensificazione delle pratiche agricole e, pertanto, un certo peggioramento dell'impatto ambientale di questa coltura, benché su una superficie totale fortemente ridotta (- 43 % in 10 anni). L'intensificazione ha favorito un miglioramento della qualità in termini di colore e integrità delle foglie e un aumento della resa.

58-59. Nell'ottica di una gestione finanziaria efficace la Commissione ha deciso di fissare inizialmente il prezzo di riscatto a un livello basso e ha poi gradualmente aumentato questo livello per potenziare l'efficacia dello strumento del riscatto.

Sebbene i quantitativi aggregati riscattati possano apparire bassi in percentuale sul totale, sia il riscatto che il trasferimento dei limiti di garanzia hanno determinato una diminuzione dei gruppi di varietà III (10 569 tonnellate, - 33 %) e V (12 365 tonnellate, - 78 %). Questi risultati possono essere definiti un successo.

Infine, tra il 1999 e il 2002, benché anche altri fattori possano aver inciso, il regime di riscatto ha favorito una ristrutturazione della produzione: 10 671 produttori hanno abbandonato il mercato e 12 549 tonnellate di quote di produzione sono state vendute ad altri produttori che hanno così potuto sviluppare la propria struttura produttiva.

59. Va inoltre rilevato che, a partire dal 2003, gli Stati membri hanno avviato programmi di riconversione nel quadro del Fondo comunitario per il tabacco, mediante il quale la Comunità finanzia azioni per spingere i produttori verso altri tipi di colture o attività economiche, come pure studi sulle possibilità di riconversione, o azioni d'interesse generale. Nel 2003 sono stati avviati 192 progetti individuali di riconversione e 17 studi o azioni di comune interesse. Nel 2004 sono state finanziate 498 azioni individuali di riconversione e 10 studi o azioni di comune interesse.

60. Benché il regolamento (CE) n. 1257/1999 preveda la possibilità di inserire nei piani di sviluppo rurale (PSR) misure finalizzate alla riconversione delle regioni di produzione del tabacco ad altre attività, la programmazione è decentralizzata ed è pertanto definita dagli Stati membri in funzione delle loro esigenze e priorità. Inoltre il regolamento non limita la riconversione solo ad altre attività collegate al tabacco. Il piano di sviluppo rurale (PSR) per l'Umbria contiene due misure di aiuto a favore delle società che effettuano l'essiccazione del tabacco per investimenti nella ristrutturazione degli impianti di essiccazione, a condizione che le nuove macchine abbiano una capacità di produzione inferiore di almeno il 10 %.

Per quanto riguarda la misura relativa agli investimenti nelle aziende agricole, gli investimenti specifici sono ammessi nella misura in cui siano in linea con le quote di produzione. Le misure di riconversione possono essere incluse in quelle di diversificazione. Per le regioni nelle quali maggiore è la necessità di una riconversione verso altre attività, quali la Macedonia orientale e la Tracia, le superfici coltivate a tabacco presentano un potenziale limitato di riconversione verso attività agricole o non agricole.

62. L'analisi effettuata nella relazione esterna di valutazione (cfr. la nota 25 della Corte dei conti) dimostra che la riserva nazionale non ha ostacolato in nessun modo il processo di ristrutturazione delle imprese del settore. La superficie e il numero delle aziende hanno registrato una diminuzione costante.

63. Le riduzioni obbligatorie di tutte le quote al fine di costituire la riserva nazionale non hanno esacerbato la situazione, in quanto la riduzione delle quote era limitata a una percentuale compresa tra lo 0,5 % e il 2 % ed era proporzionale al volume delle quote. Tuttavia, il livello delle assegnazioni dalla riserva nazionale si è rivelato talvolta insufficiente per garantire la redditività dei nuovi produttori. Inoltre, gli adempimenti amministrativi si sono rivelati gravosi. Questa misura è stata a disposizione degli Stati membri a partire dal raccolto del 2002.

64-65. Il sistema di vendita all'asta avrebbe potuto funzionare negli Stati produttori in cui il numero delle aziende di prima trasformazione era sufficiente per garantire una concorrenza equa (ad esempio in Italia, Grecia o Spagna). In Grecia e in Italia, tuttavia, le piccole imprese di prima trasformazione, che temevano di essere esposte a una concorrenza eccessiva da parte delle imprese più grandi, hanno ritenuto che il sistema delle aste non rientrasse nel loro interesse. Negli Stati membri in cui la struttura dell'industria di prima trasformazione è maggiormente concentrata è più difficile istituire un sistema di aste.

66. Il calcolo e la ripartizione della riserva nazionale ha effettivamente aumentato il carico di lavoro delle amministrazioni nazionali. Nel 2001 la Commissione ha proposto pertanto di abolire la riserva nazionale. Il Consiglio ha deciso che la riserva doveva essere uno strumento da utilizzare a discrezione degli Stati membri, che, a partire dal 2002, in generale hanno smesso di servirsene.

Se si fa il confronto con il periodo anteriore alla riforma, il carico di lavoro delle autorità nazionali è diminuito, perché rimaneva circoscritto al pagamento del premio alle associazioni di produttori, alle quali spettava poi il compito di distribuire i pagamenti ai singoli produttori. Inoltre, l'informatizzazione dei sistemi di informazione ha notevolmente facilitato la gestione dei dati. Alcuni Stati membri hanno tuttavia preferito gestire direttamente i pagamenti dei premi. È vero che le misure di controllo sono aumentate con la riforma del 1998.

68. Le questioni cui fa riferimento la Corte sono attualmente oggetto di verifica da parte dei servizi della Commissione.

69. Data la sovraccapacità del settore della trasformazione in Spagna e la sua concentrazione quasi integrale in un'unica azienda di prima trasformazione, la Commissione ritiene che la capacità produttiva non costituisca il fattore principale nella relazione contrattuale tra le parti.

70. L'accordo globale triennale sui prezzi raggiunto in Italia è uno degli elementi su cui la Commissione ha basato la propria comunicazione di addebiti (cfr. punto X). In relazione alla situazione in Grecia, la Commissione sta attualmente effettuando accertamenti per verificare se i fatti riferiti dalla Corte e quelli accertati dalla Commissione nel corso di una sua successiva indagine si possano configurare come infrazione all'articolo 81 del trattato CE.

72. Il riconoscimento (e l'eventuale ritiro del riconoscimento) delle imprese di prima trasformazione è di competenza degli Stati membri; questo punto è stato esaminato dai servizi di audit nel corso delle ispezioni, per verificare in particolare la validità del riconoscimento delle imprese di prima trasformazione abilitate a stipulare contratti di coltivazione con le associazioni di produttori.

Quanto al controllo delle superfici destinate alla coltivazione del tabacco, considerato fondamentale dai servizi di audit, esso è stato svolto con particolare attenzione, come attestano le relazioni di audit.

73. La Commissione ha effettuato una serie di audit nel 2001 e 2003 con risultanze simili a quelle ottenute dalla Corte e di esse ha tenuto conto all'atto della procedura di liquidazione in corso.

74. Il regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio stabilisce che, prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato devono costituire oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare. Per tutti gli audit effettuati nel 2001 sono state avviate procedure bilaterali. La Commissione, pur sottolineando che le procedure relative alla Francia e alla Germania sono concluse, riconosce tuttavia un certo ritardo per quanto riguarda i dossier relativi ad altri Stati membri, che cercherà di colmare il più rapidamente possibile.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'OCM DOPO LA RIFORMA

76. La Commissione prende atto della proposta della Corte dei conti relativa ai «controlli fondamentali». Tuttavia la Commissione aveva definito nel 2001 i controlli fondamentali da effettuare nel settore del tabacco e ritiene che essi comprendano tutti i controlli essenziali previsti dal regolamento.

77. Gli elementi raccolti nel corso degli audit effettuati dai servizi della Commissione e le successive procedure di liquidazione non hanno consentito alla Commissione di concludere che l'omogeneità dei tassi di umidità constatata sia il risultato di procedure di controllo non conformi in Grecia.

78. I servizi di audit hanno elaborato un programma per il controllo delle spese del settore in tutti gli Stati membri aventi una produzione significativa (Italia, Grecia, Spagna, Francia) relativo agli anni 2001 e 2003; alcuni punti sollevati dalla Corte, nella misura in cui erano conosciuti, sono oggetto di verifiche.

79. Il regolamento finanziario e le sue norme di attuazione prevedono una valutazione costante ma non su base annua. Pertanto, nel materiale fornito dalla Commissione nel quadro della procedura annuale di bilancio non devono necessariamente figurare una valutazione o informazioni relative a ciascuna linea di bilancio o programma di spesa. La Commissione applica la legislazione in vigore al fine di quantificare il fabbisogno annuo di bilancio. I risultati della valutazione possono essere utilizzati per migliorare le procedure di bilancio, ma solo previa modifica della legislazione in vigore.

80. La Commissione informa sistematicamente ogni anno l'autorità di bilancio in merito a tutte le attività di valutazione effettuate per il tramite di un documento specifico intitolato «relazione annuale di valutazione». Nel caso del tabacco, una valutazione dell'organizzazione comune del mercato è stata effettuata dai servizi della Commissione nel 2002 e ne è stato dato conto nella relazione annuale di valutazione relativa allo stesso anno. Inoltre, il testo completo della relazione è stato pubblicato su «EUROPA», il sito web della Commissione.

83. L'articolo 54 del regolamento (CE) n. 2848/98 non specifica un termine ultimo per la pubblicazione degli elenchi delle imprese di prima trasformazione riconosciute.

84-85. L'articolo 26 del regolamento (CEE) n. 2075/92 stabilisce che «anteriamente al 1° aprile 2002, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio». La Commissione ha presentato detta relazione ⁽¹⁾ nel novembre 2002 con un ritardo di sette mesi.

Nel frattempo la Commissione ha chiesto a un esperto esterno di effettuare una valutazione dell'organizzazione comune dei mercati. La valutazione ⁽²⁾ è stata consegnata nell'ottobre 2003. Inoltre, in preparazione di una riforma del settore del tabacco greggio, la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto approfondita ⁽³⁾, completata il 23 settembre 2003.

86. La Commissione ritiene che dovrebbero essere presi in considerazione anche altri elementi delle conclusioni della relazione di valutazione (cfr. capitolo 9, pagg. 212-220):

a) in relazione alla «mancanza di informazioni affidabili», il valutatore si riferiva soltanto ai dati insufficienti sulla produzione trasformata, le scorte e i quantitativi commercializzati dalle aziende di prima trasformazione (cfr. punto 4.1.5 della relazione di valutazione, pag. 46).

Gli strumenti dell'organizzazione comune del mercato hanno contribuito a migliorare l'equilibrio tra domanda e offerta, anche se, sulla base delle informazioni disponibili, non è stato possibile determinare precisamente in che misura l'organizzazione del mercato abbia inciso sull'equilibrio di domanda e offerta (cfr. relazione di valutazione, pag. 212, dal terzo all'ultimo comma);

c) solo le griglie di classificazione qualità/prezzo non erano omogenee e presentavano un elevato grado di soggettività (la dichiarazione non riguardava tutti i dati) (cfr. relazione di valutazione, pag. 213, terzo comma). I professionisti del settore del tabacco hanno tuttavia indicato che sono stati registrati miglioramenti nella qualità del tabacco prodotto (il loro grado di soddisfazione è aumentato del 30 %) (cfr. relazione di valutazione, pag. 213, settimo comma);

d) l'obiettivo di garantire un reddito equo è stato oggetto di valutazione, ma i risultati devono essere considerati con cura perché i dati presentavano limiti; è stato affermato che il sistema di sostegno ha consentito ai produttori di tabacco di ottenere un reddito migliore rispetto a quello di altri tipi di coltivazione analizzati. Poiché il reddito era in larga parte determinato dalle dimensioni dell'azienda, le ristrutturazioni hanno contribuito al suo miglioramento (cfr. relazione di valutazione, pag. 215, quinto e penultimo comma; pag. 216, quarto comma);

e) nelle zone in cui la produzione di tabacco era importante per l'attività rurale, le attività connesse con il settore del tabacco beneficiarie del sostegno comunitario avevano un forte impatto sull'occupazione (cfr. relazione di valutazione, pag. 217, ottavo comma);

f) i progetti di ricerca finanziati dal Fondo hanno prodotto validi risultati, ma la maggior parte delle conclusioni non è stata comunicata ai produttori (cfr. relazione di valutazione, pag. 219, sesto comma).

⁽¹⁾ Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento dell'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio, SEC(2002) 1183 del 6.11.2002.

⁽²⁾ Valutazione dell'Organizzazione Comune di Mercato nel settore del tabacco greggio, COGEA, 2003, Roma, 220 pagg.

⁽³⁾ Valutazione d'impatto approfondita del settore del tabacco, COM(2003) 554 def. [SEC(2003) 1023] del 23.9.2003.

A proposito dell'impatto dell'organizzazione comune del mercato, la Commissione vorrebbe inoltre sottolineare che è stato accertato che le azioni avviate nel 2002 con il finanziamento del Fondo comunitario per il tabacco hanno inciso sulla percezione, da parte dell'opinione pubblica, della pericolosità del consumo di tabacco.

87. La Commissione riconosce che la relazione di valutazione ha messo in evidenza carenze, ma è comunque dell'avviso che essa dimostra anche che gli strumenti dell'organizzazione comune del mercato hanno migliorato l'offerta in funzione della domanda e della qualità e favorito il processo di ristrutturazione delle aziende. L'efficienza nella gestione del settore ha registrato progressi anche se permangono alcune carenze. La continua erogazione degli aiuti ha permesso ai produttori di sopravvivere. I prezzi sono aumentati, ma non a un livello tale da consentire la copertura dei costi di produzione.

ULTERIORE RIFORMA DELL'OCM

88-90. La Commissione ha proposto una nuova riforma dell'organizzazione comune del mercato seguendo una procedura organica e approfondita che ha prodotto numerosi documenti di analisi, tutti disponibili sul sito della Commissione:

- l'elaborazione di una relazione economica sul settore e sull'organizzazione comune del mercato;
- l'elaborazione di una valutazione d'impatto approfondita delle tre diverse opzioni di riforma, alla quale hanno collaborato per sei mesi esperti di 16 direzioni generali;
- in questo contesto, nel giugno 2003 è stato organizzato un forum sul tabacco che ha riunito l'insieme delle parti interessate al settore del tabacco;
- nel novembre 2003 è stato inoltre organizzato un seminario basato sugli stessi principi per l'insieme dei prodotti oggetto della proposta di riforma (olio d'oliva, cotone e tabacco).

È sulla base di tutti questi lavori di analisi e dei dibattiti organizzati che la Commissione ha elaborato la sua proposta legislativa presentata al Consiglio il 22 aprile 2004 al fine di pervenire a un accordo.

Per un periodo transitorio, che avrà inizio nel 2006, almeno il 40 % degli attuali premi per il tabacco dovrà essere trasferito al regime di pagamento unico disaccoppiato. Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere di trattenere fino al 60 % sotto forma di pagamenti accoppiati. Tali pagamenti devono essere erogati in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori e/o secondo criteri oggettivi, ad esempio tenendo conto dei produttori di tabacco situati nelle regioni dell'obiettivo 1 o della produzione di varietà di tabacco di una determinata qualità. In futuro potranno essere presi in considerazione ulteriori criteri. Dopo i quattro anni del periodo transitorio, a partire dal 2010, l'aiuto per il tabacco sarà completamente scollegato dalla produzione. Il 50 % sarà trasferito al regime di pagamento unico e

il rimanente 50 % sarà utilizzato per finanziare programmi di ristrutturazione nelle regioni di produzione del tabacco nel quadro della politica dello sviluppo rurale.

Nel 2006 la riforma avrà inizio con la conversione, in parte o in toto, dell'attuale premio per il tabacco in diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento unico.

Nel 2006 e 2007, le azioni di informazione nel quadro del Fondo comunitario per il tabacco saranno finanziate mediante una ritenuta rispettivamente del 4 % e del 5 % sui pagamenti accoppiati.

92. L'attuazione del disaccoppiamento consentirà di garantire un migliore orientamento dei produttori verso il mercato e una semplificazione notevole del regime.

94. La riforma adottata consentirà di applicare la condizionalità e quindi di rispettare maggiormente i criteri ambientali.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

96-97. La Commissione non può accogliere un certo numero di conclusioni della Corte.

La proposta della Commissione per la riforma del 1998 si basava sui dati più affidabili ottenibili all'epoca e la sua analisi del mercato era adeguata.

Gli strumenti dell'organizzazione comune del mercato hanno contribuito a migliorare l'equilibrio quantitativo tra domanda e offerta. La riforma del 1998 ha determinato una marcata diminuzione della produzione dei due gruppi delle varietà meno pregiate di tabacco con sbocchi di mercato limitati e ha favorito la produzione dei gruppi di varietà più richiesti dal mercato. Il premio variabile ha incoraggiato i coltivatori a produrre tabacco di migliore qualità e i professionisti del settore hanno riscontrato un miglioramento della qualità. I prezzi, benché equamente influenzati da domanda e offerta, mostrano una tendenza all'aumento.

Il problema della mancanza di colture alternative deve essere considerato in relazione con l'intera catena di produzione e non solo con la coltivazione del tabacco da parte delle aziende agricole. In alcune regioni, la dipendenza economica dal tabacco è tale che una riconversione sarebbe possibile solo in un considerevole lasso di tempo.

La cooperazione interservizi finalizzata alla stesura della riforma del 1998 ha seguito la normale prassi allora vigente alla Commissione. Da allora, però, la Commissione ha introdotto un sistema molto più elaborato per la cooperazione interservizi.

È vero che il regime di sostegno al tabacco antecedente alla riforma del 1998 non era adeguato al fine di risolvere il problema più evidente del settore: la coltivazione di qualità di tabacco non adatte al mercato. La riforma del 1998 ha permesso di ridurre in modo significativo la produzione delle due categorie di tabacco di qualità inferiore che incontravano notevoli problemi di commercializzazione. La riforma del 2004 dovrebbe permettere di affrontare pienamente il problema. Il premio disaccoppiato lascia liberi i produttori di produrre ciò che il mercato richiede.

Tenuto conto delle risultanze contenute nella presente relazione, la Commissione non condivide la valutazione della Corte secondo la quale la continuazione del regime di aiuto in vigore non era giustificata.

98. Dopo il 1° ottobre 1999, la prevenzione del tabagismo ha costituito una delle principali priorità, incidendo sulla gestione del Fondo con effetti che hanno cominciato ad essere visibili solo dopo il 2001. Ad esempio, l'importante campagna «Feel free to say no» («Liberi di dire no») dimostra in modo evidente le ambizioni della Commissione in questo ambito.

La Commissione ha deciso di fissare inizialmente il prezzo di riscatto a un livello basso e ha poi gradualmente aumentato questo livello per potenziare l'efficacia dello strumento del riscatto e ottenere una sana gestione finanziaria. I quantitativi aggregati riscattati possono apparire bassi in percentuale sul totale, ma sia il riscatto che il trasferimento dei limiti di garanzia hanno determinato una diminuzione dei gruppi di varietà meno pregiate. Inoltre, tra il 1999 e il 2002 il regime di riscatto ha favorito una ristrutturazione della produzione.

Per quanto riguarda il rischio di limitare la libera concorrenza derivante da inopportuni accordi sui prezzi tra imprese di prima trasformazione e associazioni di produttori, la Commissione ha svolto le opportune indagini. Per quanto riguarda l'Italia e la Spagna le pratiche in questione, come pure altre individuate nel corso delle ispezioni, hanno indotto la Commissione a inviare una comunicazione di addebiti ai rappresentanti delle imprese di produzione e trasformazione. Per quanto riguarda la Grecia gli accertamenti sono ancora in corso.

A partire dal 2003, gli Stati membri hanno avviato programmi di riconversione nel quadro del Fondo comunitario per il tabacco, mediante il quale la Comunità finanzia azioni per spingere i produttori verso altri tipi di colture o attività economiche, come pure studi sulle possibilità delle riconversioni, o azioni d'interesse generale. Nel 2003 sono stati avviati 192 progetti individuali di riconversione e 17 studi o azioni di comune interesse. Nel 2004 sono state finanziate 498 azioni individuali di riconversione e 10 studi o azioni di comune interesse.

Per quanto riguarda la sottoutilizzazione del Fondo comunitario per il tabacco, nei primi cinque anni (1996-2000) i pagamenti sono ammontati a circa il 17 % dei finanziamenti disponibili. Negli ultimi tre anni il tasso di utilizzazione è costantemente aumentato fino ad attestarsi al 65 % nel 2003. Gli errori di gestione del Fondo riscontrati in passato sono stati corretti.

99. La Commissione prende atto della proposta della Corte che amplia l'elenco dei controlli fondamentali. Tuttavia la Commissione aveva definito nel 2001 i controlli fondamentali da effettuare nel settore del tabacco e ritiene che essi comprendano tutti i controlli essenziali previsti dal regolamento.

Per quanto concerne le critiche all'inazione della Commissione, il regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio stabilisce che, prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato devono costituire oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare. Per tutti gli audit effettuati nel 2001 sono state avviate procedure bilaterali. La Commissione, pur sottolineando che le procedure relative alla Francia e alla Germania sono concluse, riconosce tuttavia un certo ritardo per quanto riguarda i dossier relativi ad altri Stati membri, che cercherà di colmare il più rapidamente possibile.

La Commissione ha pertanto intrapreso le azioni adeguate secondo quanto stabilito dal quadro giuridico in vigore e quindi l'affermazione della Corte, secondo cui la Commissione non avrebbe adottato i necessari correttivi, non è condivisibile.

100. Il monitoraggio operato dalla Commissione ha dato risultati soddisfacenti. Nel 2002 la Commissione ha proposto un adeguamento degli strumenti dell'organizzazione comune del mercato (premio, limiti di garanzia, azioni del Fondo per il tabacco) al fine di migliorare l'orientamento del mercato.

Nel 2002 è stata effettuata una valutazione del regime in ottemperanza al regolamento finanziario e alle sue norme di attuazione che prevedono valutazioni periodiche, benché non su base annua.

101. L'articolo 26 del regolamento (CEE) n. 2075/92 stabilisce che «anteriormente al 1° aprile 2002, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio». La Commissione ha presentato detta relazione ⁽¹⁾ nel novembre 2002 con un ritardo di sette mesi.

Nel frattempo la Commissione ha chiesto a un esperto esterno di effettuare una valutazione dell'organizzazione comune dei mercati. La valutazione ⁽²⁾ è stata consegnata nell'ottobre 2003. Inoltre, in preparazione di una riforma del settore del tabacco greggio, la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto approfondita ⁽³⁾, completata il 23 settembre 2003.

(1) Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento dell'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio, SEC(2002) 1183 del 6.11.2002.

(2) Valutazione dell'Organizzazione Comune di Mercato nel settore del tabacco greggio, COGEA, 2003, Roma, 220 pagg.

(3) Valutazione d'impatto approfondita del settore del tabacco, COM(2003) 554 def. [SEC(2003) 1023] del 23.9.2003.

102. L'obiettivo di garantire da un lato una migliore coerenza tra la politica comunitaria nel settore del tabacco e la politica comunitaria della salute pubblica e, dall'altro, di assicurare una prospettiva di sviluppo sostenibile nelle regioni di produzione del tabacco, ha costituito un elemento fondamentale della riforma del settore proposta dalla Commissione nel 2003. L'approvazione della riforma da parte del Consiglio in data 22 aprile 2004, in particolare per quanto riguarda i nuovi meccanismi proposti dalla Commissione come il disaccoppiamento degli aiuti diretti e la dotazione riservata alla ristrutturazione, costituisce un cambiamento fondamentale del regime e garantisce la possibilità di conseguire pienamente gli obiettivi previsti.

Più nel dettaglio la Commissione, volendo sopprimere determinati meccanismi di pagamento accoppiato che risultavano inadeguati, come segnalato dalla Corte, ha proposto un nuovo regime che va nella direzione auspicata dalla Corte e che prevede:

- un migliore orientamento verso il mercato, una migliore qualità e l'aumento dei prezzi pagati ai produttori,
- una migliore efficacia del sostegno al reddito degli agricoltori, senza che vi sia peraltro un aumento del sostegno globale,
- un miglior sostegno alla ricerca e allo sviluppo di produzioni alternative e diversificate,
- una maggiore coerenza con la politica comunitaria di sanità pubblica e quella a favore dei paesi in via di sviluppo,
- una semplificazione del regime e della sua gestione.

103. La riforma del 1998 si basava su una relazione preliminare del 1996. Per la riforma del settore proposta nel 2003, la Commissione ha potuto basarsi su dati che hanno beneficiato di un miglioramento delle fonti statistiche. Inoltre, la riforma è stata oggetto di una valutazione d'impatto preliminare approfondita, in

modo da poter analizzare l'impatto delle tre diverse opzioni di riforma.

104. La Commissione ritiene inoltre che, se si vuole che la riforma sia applicabile ed efficace, essa deve essere accettabile dal punto di vista sociale, economico e ambientale. Ciò implica consentire alle strutture di produzione e di trasformazione di adattarsi al nuovo quadro economico e normativo.

È tenendo conto di tutti questi vincoli che la Commissione ha proposto, e il Consiglio ha approvato (nell'aprile 2004), una profonda riforma dell'organizzazione comune del mercato del tabacco. L'attuazione rapida della riforma permetterà, come indicato dalla Corte (e illustrato dalla Commissione nella risposta al quesito 102), di colmare le lacune indicate dalla Corte, evitando al contempo ripercussioni devastanti nelle regioni di produzione del tabacco.

105. Come indicato dalla Corte, la Commissione ha proposto nel 2003 una riforma mirante a eliminare, una volta attuata, l'insieme dei punti deboli del regime in vigore, sulla quale il Consiglio ha trovato un accordo il 22 aprile 2004. Per il periodo 2006-2009, il Consiglio ha optato per una fase transitoria con il versamento di aiuti diretti disaccoppiati con un minimo del 40 %. La Commissione vigilerà per fare in modo che l'attuazione graduale del disaccoppiamento, che per quattro anni vedrà la coesistenza di pagamenti accoppiati e disaccoppiati, avvenga nel rispetto delle disposizioni normative adottate.

106. La Commissione ha emesso una comunicazione di addebiti in relazione a presunti cartelli nel settore del tabacco greggio nei mercati spagnolo e italiano (rispettivamente nel dicembre 2003 e febbraio 2004). La comunicazione in parola presenta le conclusioni preliminari delle inchieste svolte dalla Commissione (avviate rispettivamente nell'ottobre 2001 e gennaio 2002) in merito al presunto comportamento anticoncorrenziale di produttori e industria della trasformazione nei due Stati membri. La comunicazione di addebiti costituisce l'adempimento preliminare nella procedura, che può condurre all'adozione di una decisione di divieto con l'imposizione di ammende alle società interessate.

RELAZIONE
sui conti annuali dell'Agenzia europea per la ricostruzione relativi all'esercizio 2003, corredata
delle risposte dell'Agenzia
(2005/C 41/02)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
INTRODUZIONE	1	36
PARERE DELLA CORTE	2-6	36
Affidabilità dei conti	3	36
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	4-6	36
OSSERVAZIONI	7-16	36
Tabelle 1-4		38
Risposte dell'Agenzia		42

INTRODUZIONE

1. L'Agenzia europea per la ricostruzione (di seguito l'«Agenzia») è stata istituita dal regolamento (CE) n. 1628/96 del Consiglio ⁽¹⁾, sostituito dal regolamento (CE) n. 2667/2000 ⁽²⁾. L'Agenzia, avviata nel febbraio 2000, aveva inizialmente il compito di gestire i programmi di assistenza dell'Unione nel Kosovo. In seguito a due estensioni del suo mandato, nel 2001 e nel 2002, le attività dell'Agenzia coprono altresì la Serbia-Montenegro e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. L'Agenzia, la cui sede è a Salonicco, dispone di centri operativi a Belgrado, Podgorica, Pristina e Skopje. Essa attua una serie di programmi per promuovere le istituzioni e la loro buona amministrazione, per sostenere lo sviluppo dell'economia di mercato e delle infrastrutture fondamentali, nonché per rafforzare la società civile. La *tabella 1* presenta, in maniera sintetica, le competenze e le attività dell'Agenzia sulla base delle informazioni trasmesse da quest'ultima.

PARERE DELLA CORTE

2. La Corte ha esaminato i conti annuali dell'Agenzia, relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2003, e le operazioni sottostanti. Essa ha svolto l'esame conformemente alle proprie politiche e norme di audit, fondate sulle norme internazionali adeguate al contesto comunitario. In tal modo, la Corte ha ottenuto una garanzia ragionevole per formulare il parere espresso di seguito.

Affidabilità dei conti

3. A parere della Corte, i conti dell'Agenzia non ne rispecchiano fedelmente la situazione economica e patrimoniale (cfr. paragrafi 8 e 10).

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

4. Non disponendo delle informazioni necessarie sull'impiego finale dei fondi affidati dall'Agenzia a organismi terzi nazionali e internazionali, la Corte non è in grado di pronunciarsi sulla legittimità e la regolarità delle operazioni alla base di alcuni pagamenti eseguiti nel 2003 per un importo di 21,4 milioni di euro (cfr. paragrafo 15). Per il resto, con riserva di quanto rilevato ai paragrafi 5 e 6, la Corte ritiene che le operazioni alla base dei conti annuali dell'Agenzia siano legittime e regolari.

5. Per quanto concerne i pagamenti, la Corte ha riscontrato degli errori riguardo alla validità dei documenti giustificativi, al rispetto delle disposizioni contrattuali e alle deleghe di poteri pubblici (cfr. paragrafo 13).

6. In materia di aggiudicazione degli appalti la Corte ha constatato, in un caso su cinque, fra le operazioni esaminate, alcune anomalie procedurali che danno adito a dubbi circa il rispetto del principio delle pari opportunità tra gli offerenti (cfr. paragrafo 14).

OSSERVAZIONI

7. L'esecuzione degli stanziamenti dell'esercizio 2003 e degli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente è illustrata nella *tabella 2*. Il conto di gestione e il bilancio finanziario dell'Agenzia per l'esercizio 2003 sono presentati in forma sintetica nelle *tabelle 3 e 4* ⁽³⁾.

8. L'articolo 1 del regolamento finanziario dell'Agenzia dispone che il bilancio deve essere autorizzato secondo il principio degli stanziamenti dissociati, che opera una distinzione tra stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento. L'articolo 3 del medesimo regolamento stabilisce che il totale delle entrate deve coprire il totale delle spese; ciò implica che il bilancio deve essere presentato in pareggio per un'esecuzione che si avvicini il più possibile alla situazione di equilibrio. In pratica, però, il bilancio dell'Agenzia adottato dal consiglio direttivo non rispetta il principio degli stanziamenti dissociati, il che porta l'Agenzia a presentare come spese non solo i pagamenti del periodo in questione imputati agli stanziamenti dell'esercizio, ma anche tutti gli importi ancora da liquidare su impegni dell'esercizio ⁽⁴⁾, indipendentemente dal grado di esecuzione di tali impegni. Pertanto, non vi è alcun rapporto fra il risultato contabile dell'esercizio e la realtà economica delle operazioni dell'Agenzia. Il deficit cumulato al 31 dicembre 2003, pari a 140,95 milioni di euro, è quindi in gran parte artificioso, in quanto deriva da impegni ancora da liquidare relativi a operazioni economiche non ancora eseguite.

9. Nel 2003, il sistema contabile dell'Agenzia presentava ancora serie lacune. La contabilità generale era infatti tenuta in partita semplice, benché ciò comporti dei rischi per l'integrità dei dati, e nonostante l'articolo 55 del regolamento finanziario dell'Agenzia preveda l'applicazione del metodo della partita doppia.

⁽¹⁾ GU L 204 del 14.8.1996, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 306 del 7.12.2000, pag. 7.

⁽³⁾ Tutte le tabelle della presente relazione sono state redatte sulla base dei valori più esatti possibili dei dati utilizzati. Ai fini della presentazione, le cifre sono state arrotondate, il che può comportare differenze minime al livello dei totali. Il trattino indica un valore inesistente o nullo e 0,0 indica un valore inferiore alla soglia di arrotondamento.

⁽⁴⁾ I pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio su impegni ancora da liquidare degli esercizi precedenti non sono contabilizzati come spese nel conto di gestione dell'Agenzia (revenue and expenditure account).

10. Malgrado l'osservazione formulata dalla Corte nella relazione sull'esercizio 2002 ⁽¹⁾, alcuni fondi versati a intermediari finanziari a titolo di programmi di prestito non sono stati contabilizzati all'attivo del bilancio. L'impiego di tali fondi è menzionato solo nella relazione allegata ai conti ⁽²⁾. Dalla sua creazione, l'Agenzia ha versato 52,4 milioni di euro ⁽³⁾ per questi programmi. Inoltre, vari programmi ancora in fase di esecuzione nel 2003 prevedono la gestione di fondi da parte di contraenti dell'Agenzia. I fondi versati e identificati dalla Corte ammontavano a 43,38 milioni di euro. In entrambi i casi, i saldi ancora disponibili alla fine dell'esercizio 2003 avrebbero dovuto figurare all'attivo del bilancio finanziario dell'Agenzia.

11. Gli sforzi intrapresi dall'Agenzia per rafforzare la gestione di bilancio, finanziaria e contabile dovrebbero essere intensificati in previsione del consolidamento dei conti dell'Agenzia con quelli delle istituzioni comunitarie, a partire dall'esercizio 2005 ⁽⁴⁾. È necessario infatti che il bilancio dell'Agenzia sia adottato nelle forme previste dal regolamento finanziario della stessa (cfr. paragrafo 8) e che le norme contabili che regolano le entrate e le spese siano conformate ai principi che governano la contabilità patrimoniale.

12. La gestione di un organismo finanziario creato dall'Agenzia in Kosovo, affidata a un consulente esterno, presentava carenze considerevoli (lacune sul piano contabile, analisi insufficiente del rischio di credito associato ai mutuatari, documentazione inadeguata fornita all'atto delle domande di prestito). La supervisione esercitata dall'Agenzia non ha consentito a quest'ultima di individuare le carenze e di adottare in tempi brevi le misure correttive necessarie.

13. Nei pagamenti effettuati nel 2003 sono state riscontrate anomalie dovute, in alcuni casi, all'inosservanza delle disposizioni

contrattuali o delle condizioni di pagamento (documenti giustificativi non conformi o addirittura insufficienti). In altri casi, la maggior parte delle anomalie riguardano gli atti, in virtù dei quali sono stati eseguiti i pagamenti, risultati non conformi alle norme che disciplinano le deleghe di poteri pubblici e/o le modifiche di contratti già stipulati. Tali anomalie mostrano che l'Agenzia dovrebbe rafforzare la sorveglianza delle procedure di impegno e di liquidazione delle spese.

14. Sono state anche riscontrate anomalie suscettibili di influire sulle decisioni di aggiudicazione degli appalti. Alcuni offerenti, infatti, sono stati scartati per motivi amministrativi o tecnici contestabili o non sufficientemente giustificati. In altri casi, alcuni responsabili di progetto sono stati sostituiti, poco dopo l'inizio dell'esecuzione del contratto, da persone che non disponevano delle qualifiche che avevano consentito agli offerenti di ottenere l'appalto. Per ridurre i rischi di errore, l'Agenzia dovrebbe potenziare il proprio sistema di controllo interno, selezionando rigorosamente le persone che partecipano alla valutazione delle gare d'appalto e accertandosi che i comitati di valutazione giustifichino le loro decisioni in maniera esplicita.

15. In diversi casi, l'Agenzia ha stipulato una convenzione con organismi terzi, pubblici o semipubblici, nazionali o internazionali. In tutti questi casi, essa dovrebbe vigilare maggiormente sull'applicazione rigorosa dei meccanismi previsti affinché tali organismi le trasmettano le informazioni necessarie per valutare la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

16. Nella relazione sull'esercizio 2002 ⁽⁵⁾, la Corte ha sottolineato il numero eccessivo di ordinatori delegati e subdelegati. Alla fine del 2003, il loro numero ammontava a 45 per il titolo III e a 11 per i titoli I e II (ossia 56 persone rispetto alle 67 del giugno 2003). Le deleghe sono illimitate, sia riguardo all'importo sia alla durata. L'Agenzia dovrebbe proseguire i propri sforzi per ridurre il numero di deleghe.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione dell' 8 e 9 dicembre 2004.

Per la Corte dei conti
Juan Manuel Fabra Vallés
Presidente

⁽¹⁾ Cfr. il paragrafo 14 della relazione sull'esercizio 2002 (GU C 319 del 30.12.2003, pag. 1).

⁽²⁾ Si tratta della situazione dei fondi di contropartita e dei fondi versati nel quadro di meccanismi di prestito o di linee di credito.

⁽³⁾ Stima effettuata prima di eventuali rettifiche di valore.

⁽⁴⁾ Cfr. i considerando 32, 35, 48 e 49 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1)].

⁽⁵⁾ Cfr. il paragrafo 15 della relazione sull'esercizio 2002.

Tabella 1
Agenzia europea per la ricostruzione (Salonicco)

Ambito delle competenze comunitarie secondo il trattato	Competenze dell'Agenzia quali definite nel regolamento (CE) n. 2667/2000		Organizzazione	Risorse messe a disposizione dell'Agenzia (dati 2002)	Prodotti e servizi forniti nel 2003
	Obiettivi	Campo di applicazione	Compiti	Consiglio direttivo	Ripartizione geografica delle spese operative effettuate nel 2003
La Comunità conduce, nel quadro delle sue competenze, azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi. Tali azioni sono complementari a quelle condotte dagli Stati membri e coerenti con la politica di sviluppo della Comunità. (Articolo 181 A)	Fornire un'assistenza comunitaria i) alla ricostruzione, al ritorno dei profughi e degli sfollati; ii) per promuovere la buona amministrazione, il rafforzamento delle istituzioni e lo stato di diritto; iii) per sostenere lo sviluppo di un'economia di mercato e proseguire gli investimenti nelle infrastrutture fisiche fondamentali, nonché le azioni per l'ambiente; iv) per sostenere lo sviluppo sociale e rafforzare la società civile.	L'Agenzia gestisce i principali programmi di assistenza in Serbia-Montenegro (Repubblica di Serbia, Kosovo e Repubblica del Montenegro) e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (ERIM). Possono beneficiarne gli Stati, gli enti sotto l'amministrazione delle Nazioni Unite, gli enti federali, regionali e locali, gli organismi pubblici e parapubblici, i partner sociali, le organizzazioni a sostegno delle imprese, le cooperative, le società di mutua assistenza, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative.	— Informare la Commissione sulle esigenze prioritarie, elaborare programmi per la ricostruzione e il ritorno dei profughi e degli sfollati, — effettuare tutte le operazioni necessarie per l'attuazione dell'assistenza comunitaria.	Bilancio definitivo 358,6 milioni di euro (495,9 milioni di euro) di cui sovvenzione comunitaria: 97,4 % (92,5 %) Effettivi al 31 dicembre 2003: 120 (122) posti previsti nella tabella dell'organico, di cui occupati: 94 (101), altri impiegati - agenti locali: 201 (195) posti previsti, di cui 173 (176) posti occupati. Totale effettivi: 267 (277) di cui addetti a: funzioni operative: 140 (136) funzioni amministrative: 97 (107) funzioni miste: 30 (34)	— Kosovo: 139 milioni di euro. — Serbia: 109 milioni di euro. — Montenegro: 19 milioni di euro. — ERIM: 36 milioni di euro. — Totale: 302 milioni di euro.
Fonte: Informazioni trasmesse dall'Agenzia.					

Tabella 2
Agenzia europea per la ricostruzione — Esecuzione del bilancio per l'esercizio 2003

Entrate			Spese											(milioni di euro)
Origine delle entrate	Entrate iscritte nel bilancio definitivo dell'esercizio	Entrate percepite	Destinazione delle spese	Stanziamenti disponibili						Stanziamenti riportati dagli esercizi precedenti				
				iscritti	impegnati	pagati	riportati	annullati	saldo da impegnare	impegni riportati	pagati	annullati (1)	impegni ancora da liquidare	
Sovvenzioni comunitarie	349,3	270,0	Titolo I	19,2	17,3	17,0	0,3	1,9	—	0,2	0,1	0,1	—	
Altre sovvenzioni	4,0	28,4	Personale	7,6	6,5	5,3	1,2	1,1	—	2,0	2,0	0,1	—	
			Titolo II											
Altre entrate	5,3	5,5	Funzionamento	331,8	182,0	29,8	152,2	—	149,7	338,2	227,6	30,6	79,9	
			Titolo III											
			Attività operative											
Totale	358,6	303,9	Totale	358,6	205,8	52,1	153,7	3,0	149,7	340,4	229,7	30,8	79,9	
			Stanziamenti ancora da impegnare (1)	233,5	153,0	39,8	113,2	2,5	78,0					
			Totale	592,1	358,7	91,9	266,9	5,5	227,8	340,4	229,7	30,8	79,9	

(1) L'importo degli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente annullati nel 2003 (30,6 milioni di euro) rappresenta dei disimpegni. Gli stanziamenti corrispondenti sono stati ricostituiti e aggiunti agli stanziamenti ancora da impegnare all'inizio dell'esercizio.
NB: I totali possono presentare differenze dovute agli arrotondamenti.
Fonte: Questa tabella presenta in forma sintetica i dati forniti nei conti dell'Agenzia.

Tabella 3

Agenzia europea per la ricostruzione — Conto di gestione degli esercizi 2003 e 2002

(migliaia di euro)

	2003	2002
Entrate		
Sovvenzioni della Commissione	275 280	462 804
Proventi finanziari	3 955	5 978
Entrate varie	1 517	495
Fondi di contropartita	379	497
Contributi di terzi	28 034	500
Totale entrate (a)	309 164	470 274
Spese		
<i>Personale — Titolo I del bilancio</i>		
Pagamenti	17 027	17 771
Stanziamanti riportati	306	206
<i>Funzionamento — Titolo II del bilancio</i>		
Pagamenti	5 261	6 211
Stanziamanti riportati	1 215	2 037
<i>Attività operative — Titolo III del bilancio</i>		
Pagamenti	69 565	138 512
Stanziamanti riportati	265 352	293 106
Totale spese (b)	358 725	457 844
Risultato dell'esercizio (a-b) ⁽¹⁾	- 49 560	12 430
Saldo riportato dall'esercizio precedente	- 112 908	- 73 127
Pagamenti per conto della Commissione	- 5 231	- 25 407
Pagamenti da eseguire per conto della Commissione	- 515	0
Disimpegni di stanziamenti riportati dagli esercizi precedenti	30 649	5 463
Stanziamanti riportati e annullati N-1 (Titoli I e II)	146	135
Riporti di stanziamenti complementari 2001	0	- 32 423
Proventi finanziari da riversare	- 3 955	0
Adeguamenti dei fondi di contropartita	400	0
Differenze di cambio	23	22
Saldo dell'esercizio	- 140 951	- 112 908

(¹) Calcolo effettuato secondo i principi dell'articolo 15 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 8).

NB: I totali possono presentare differenze dovute agli arrotondamenti.

Fonte: Questa tabella presenta in forma sintetica i dati forniti nei conti dell'Agenzia.

Tabella 4

Agenzia europea per la ricostruzione — Bilancio finanziario al 31 dicembre 2003 e al 31 dicembre 2002

(migliaia di euro)

Attivo	2003	2002	Passivo	2003	2002
Immobilizzazioni			Capitali permanenti		
Immobilizzazioni lorde ⁽¹⁾	3 877	3 400	Capitali propri ⁽¹⁾	1 771	1 960
Ammortamenti ⁽¹⁾	- 2 106	- 1 440	Saldo dell'esercizio	- 140 951	- 112 908
Totale parziale	1 771	1 960	Totale parziale	- 139 180	- 110 948
Crediti a breve termine			Debiti a breve termine		
Debitori vari	56	58	Riporti di diritto (Titolo III)	345 271	338 112
Anticipi	57	53	Riporti di diritto (Titoli I e II)	1 521	2 244
IVA da recuperare	23	26	Creditori vari	5 002	49
Totale parziale	135	137	Totale parziale	351 794	340 405
Tesoreria					
Banche	210 664	227 307			
Cassa	44	53			
Totale parziale	210 708	227 360			
Totale	212 614	229 457	Totale	212 614	229 457

⁽¹⁾ Le immobilizzazioni lorde e gli ammortamenti relativi all'esercizio 2002 sono stati rivalutati secondo i metodi applicati per l'esercizio 2003.

NB: I totali possono presentare differenze dovute agli arrotondamenti.

Fonte: Questa tabella presenta in forma sintetica i dati forniti nei conti dell'Agenzia.

RISPOSTE DELL'AGENZIA

8. Poiché l'Agenzia non dispone di una propria linea di bilancio nel bilancio comunitario, la procedura annuale di bilancio si svolge esclusivamente all'interno del proprio consiglio direttivo, sotto la guida della Commissione. In tal senso, in conformità della prassi della Commissione, l'Agenzia presenta il proprio progetto di bilancio sotto forma di stanziamenti dissociati, corredati dall'indicazione dello «scadenario prevedibile dei pagamenti in rapporto agli impegni». Tale dissociazione non è tuttavia visibile quando il suo bilancio annuale viene pubblicato nell'edizione speciale della GU riservata alle agenzie, in quanto il formato comune ivi impiegato è quello degli stanziamenti non dissociati applicabili alla maggior parte delle agenzie. L'Agenzia si è ora attivata per chiarire la presentazione finanziaria delle proprie operazioni. Il conseguente conto di gestione consolidato per l'intero periodo sarà completato per il 2004 e utilizzato per il bilancio d'apertura 2005 al fine di conformarsi all'approccio ABAC.

9. L'Agenzia ha pienamente ovviato alle carenze menzionate dalla Corte e si serve ora di un sistema di contabilità generale informatizzato a partita doppia oltre allo strumento di bilancio SI2. Durante il primo semestre 2004 i dati contabili riferiti al 2003 sono stati introdotti in tale strumento contabile e i conti finali per l'esercizio 2003 sono stati stabiliti su tali basi. L'integrità (completezza e affidabilità) dei dati presentati avvalendosi del sistema precedente è stata corroborata in tale contesto.

10. L'importo di 52,4 milioni di euro rappresenta il totale cumulato dei pagamenti effettuati a tutti questi intermediari dal 2000. Di tale somma, solo 15 milioni di euro sono stati erogati a organismi istituiti dall'Agenzia (3,71 milioni di euro nel 2003). La clausola di proprietà transitoria dei fondi, utilizzata dall'Agenzia, ha essenzialmente salvaguardato gli interessi della Comunità fino al momento in cui è stato possibile trasferire in sicurezza i fondi alle autorità di gestione. L'Agenzia integrerà il valore di tali fondi e riferirà in merito al loro uso nel proprio rendiconto finanziario a decorrere dal 2004. Dei dodici «fondi speciali», tre erano stati chiusi prima della fine del 2003; al 31 dicembre 2003 il saldo ancora da corrispondere dei fondi rimanenti era pari a 5,87 milioni di euro mentre, alla fine del 2004, tale importo è quasi del tutto liquidato.

11. Nel 2003, il posto di contabile dell'Agenzia è stato considerevolmente potenziato e si è proceduto all'assunzione di un controllore interno, all'acquisto di nuovi strumenti contabili, alla riorganizzazione dei servizi finanziari e del libro mastro, nonché al riesame del sistema delle deleghe. Nel 2004, l'Agenzia ha proseguito le proprie attività volte a migliorare ulteriormente il proprio sistema di gestione finanziaria, in particolare mediante il rafforzamento del servizio contabile.

12. L'organismo in questione è stato istituito nel 2000, nell'immediato dopoguerra, quando il sistema bancario era inesistente. Con il miglioramento progressivo della situazione sul campo, sono state apportate migliorie alla gestione di detto ufficio. Nel quadro della propria supervisione attiva del programma, l'EAR ha infatti commissionato nel 2002 un controllo (la cui relazione costituisce la base per le osservazioni della Corte) comprendente un riesame della gestione del fondo. È vero che l'EAR ha reagito con un certo ritardo, ma tale ritardo è stato determinato dalla trasmissione tardiva della relazione di controllo. Sulla base delle relative constatazioni, l'EAR ha affidato ai consulenti l'incarico di prendere le misure correttive necessarie.

13. Per la prima categoria di constatazioni della Corte, l'Agenzia ha effettuato pagamenti a organizzazioni pubbliche in condizioni diverse da quelle previste dal contratto. Ciò è avvenuto per armonizzare meglio i tempi dei pagamenti alle esigenze di flusso di cassa e alle norme interne delle organizzazioni interessate, evitando in questo modo ritardi nell'esecuzione del progetto. In altri casi, l'Agenzia ha considerato che le informazioni tecniche e finanziarie fornite dal contraente fossero sostanzialmente equivalenti ai documenti formalmente richiesti dal contratto. In taluni casi, inoltre, le leggi e le condizioni locali non hanno consentito all'Agenzia di ottenere documenti giustificativi di livello equivalente a quello dell'Unione europea. La seconda categoria, cui si riferisce la maggior parte delle constatazioni della Corte, riguarda i contratti di responsabile acquisti. I contratti di questo tipo non vengono più utilizzati dal 1° gennaio 2003, data dell'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario. Alcuni di essi si sono già conclusi e il saldo ancora da corrispondere degli altri è ora in via di liquidazione. L'azione dell'EAR è sempre stata improntata dalla volontà di assicurare una gestione efficace dei progetti (in condizioni spesso difficili e di urgenza), nel rispetto delle norme applicabili. Si prende tuttavia debitamente atto delle raccomandazioni formulate dalla Corte e si presterà particolare attenzione a garantire il rispetto delle condizioni contrattuali dei pagamenti.

14. La stragrande maggioranza delle constatazioni della Corte interessano appalti e valutazioni precedenti al 2003. In alcuni casi l'Agenzia ha accettato, da parte dei comitati di valutazione, un'interpretazione delle norme comunitarie diversa da quella della Corte e ciò ha effettivamente portato all'esclusione di talune imprese. In materia di sostituzione di capigruppo che si ritirano da un progetto, una situazione che di tanto in tanto si verifica contro la volontà dell'Agenzia, l'EAR ha concretamente ritenuto che il nuovo esperto proposto fosse ugualmente in grado di realizzare il contratto in modo efficace. L'Agenzia nomina quali membri dei comitati di valutazione, oltre al proprio personale esperto in materia, anche esperti indipendenti o persone competenti designate dalle autorità nazionali interessate. Il monitoraggio e l'orientamento centralizzati sono ora di responsabilità del consulente principale in materia di acquisti assunto nel 2004 al fine di migliorare ulteriormente il sistema pertinente di controllo interno.

15. L'osservazione in questione riguarda gli accordi di sovvenzione con l'UNMIK e altre organizzazioni internazionali firmati prima del 2003 in conformità della prassi della Commissione (norme comunitarie). Non appena l'Agenzia si è resa conto dell'esistenza di problemi nell'esecuzione di una sovvenzione, sono state prese misure correttive di concerto con il beneficiario e previo chiarimento dei punti controversi. Alla luce dell'osservazione formulata dalla Corte, in futuro l'Agenzia verificherà l'esecuzione di tali sovvenzioni più da vicino.

16. Il processo di riduzione del numero di deleghe è iniziato nel 2003, come evidenziato dall'osservazione della Corte, ed è stato completato nel febbraio 2004. In totale, vi sono ora soltanto 20 deleghe e sottodeleghe, un numero che consente un'esecuzione adeguata del flusso di lavoro adattato (circuitto finanziario).