

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 11

2008

LA GESTIONE DEL SOSTEGNO
DELL'UNIONE EUROPEA ALLE OPERAZIONI
DI AMMASSO PUBBLICO DI CEREALI



IT



Relazione speciale n. 11 // 2008

LA GESTIONE DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE EUROPEA ALLE OPERAZIONI DI AMMASSO PUBBLICO DI CEREALI

(a norma dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, trattato CE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tel. (352) 4398 45410
Fax (352) 4398 46430
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 11 // 2008

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2009

ISBN 978-92-9207-033-5
DOI 10.2865/63318

© Comunità europee, 2009
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

INDICE

Paragrafi

I-IX	SINTESI
1-12	INTRODUZIONE
1-7	CONTESTO
8-12	QUADRO GENERALE DEI SISTEMI DI GESTIONE
13-16	ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT
17-43	OSSERVAZIONI
17-33	LE OPERAZIONI DI AMMASSO PUBBLICO DI CEREALI SONO GESTITE IN MODO ADEGUATO?
18	LA PRESA IN CONSEGNA DEI CEREALI ALL'AMMASSO
19	LE CONDIZIONI FISICHE DI CONSERVAZIONE DEI CEREALI ALL'AMMASSO
20-29	LO SMERCIO DEI CEREALI ALL'AMMASSO
30-33	MISURE PRESE PER EVITARE L'AMMASSO STRUTTURALE
34-43	LE PROCEDURE DELLA COMMISSIONE CONSENTONO DI MINIMIZZARE I COSTI SOSTENUTI DALL'UE?
36-38	SPESE TECNICHE
39-40	COSTI DI DEPREZZAMENTO
41-43	SPESE FINANZIARIE
44-54	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI
	ALLEGATO I – QUANTITATIVI DI CEREALI OGGETTO DI AMMASSO PUBBLICO ALLA FINE DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO (30 SETTEMBRE)
	ALLEGATO II – SPESE RELATIVE AGLI INTERVENTI SOTTO FORMA DI AMMASSO DI CEREALI PER TIPO DI COSTI
	ALLEGATO III – INFORMAZIONI SUL CALCOLO DELLE SPESE SOSTENUTE NELL'AMBITO DELLE OPERAZIONI DI AMMASSO PUBBLICO
	RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

L'ammasso pubblico dei prodotti agricoli ha lo scopo di stabilizzare i mercati e di garantire un equo tenore di vita agli agricoltori. Gli Stati membri acquistano i prodotti al prezzo d'intervento fissato dal Consiglio su proposta della Commissione e li conservano in giacenza finché non possano essere venduti senza provocare un ribasso dei prezzi sui mercati dell'UE.

II.

Di recente, le scorte di cereali sono diminuite a causa di un aumento significativo dei prezzi di mercato. In futuro, il livello delle scorte dipenderà anche da numerosi altri fattori, come le condizioni climatiche e le decisioni prese dalla Commissione nel quadro della «verifica dello stato di salute» del 2008.

III.

La Corte ha svolto un audit sull'economicità del sostegno fornito dall'Unione europea alle operazioni di ammasso pubblico di cereali e ha verificato in particolare in che misura queste consentono di minimizzare i costi e di massimizzare le entrate. Tale audit si è basato su un esame dei dati disponibili presso la Commissione e nei due Stati membri che possiedono le scorte più consistenti. Le condizioni e la qualità di un campione di 18 partite di cereali all'ammasso in 11 magazzini hanno formato oggetto di controlli in loco.

SINTESI

IV.

La Corte ha constatato che le procedure intese a garantire che i cereali acquistati posseggano la qualità richiesta e siano correttamente conservati sono applicate in modo adeguato.

V.

Le procedure seguite per lo smercio dei quantitativi all'ammasso non permettono sempre di garantire che i costi netti dell'intervento siano minimizzati o di evitare che le scorte restino in giacenza più a lungo del necessario. La Corte raccomanda di:

- a) fissare il prezzo minimo di vendita tenendo conto della qualità e dell'ubicazione dei cereali;
- b) quando le condizioni del mercato lo consentano:
 - i) non destinare i cereali all'esportazione se è possibile ottenere un prezzo più alto sul mercato interno e
 - ii) accettare offerte leggermente inferiori se il mancato guadagno è largamente compensato dai mancati costi di ammasso futuri.

VI.

La trasparenza della procedura di bilancio potrebbe essere migliorata individuando tutti gli elementi di costo delle attività non direttamente collegate agli obiettivi dell'ammasso d'intervento dei cereali, come il sostegno agli indigenti o le sovvenzioni all'industria del bioetanolo.

VII.

I pagamenti agli Stati membri per l'ammasso dei cereali sono basati su dati comunicati alla Commissione. Data la notevole entità degli importi in causa, la Commissione dovrebbe rafforzare le procedure di controllo e introdurre verifiche in loco dei dati.

VIII.

In genere, il metodo di calcolo dei rimborsi dovuti agli Stati membri evita che il loro importo superi i costi effettivamente sostenuti e fa sì che gli Stati membri siano incentivati a mantenere bassi i costi. Ciononostante, la Commissione dovrebbe rivedere i costi forfettari delle operazioni senza movimento. Inoltre, i tassi utilizzati per calcolare le spese finanziarie dovrebbero essere modificati per incoraggiare gli Stati membri a dichiarare le spese finanziarie reali e per ridurre al minimo i rischi di compensazione eccessiva.

IX.

Anche se i miglioramenti raccomandati dalla Corte avranno un impatto finanziario limitato nell'attuale situazione di mercato forte, esse potrebbero incidere fortemente sul bilancio dell'UE qualora le scorte di cereali dovessero nuovamente aumentare. Inoltre, potrebbero avere ripercussioni su altre misure d'intervento sotto forma di ammasso. Pertanto, la Corte raccomanda vivamente di introdurre tali miglioramenti quanto prima.

INTRODUZIONE

CONTESTO

- 1.** L'ammasso pubblico dei prodotti agricoli ha lo scopo di stabilizzare i mercati corrispondenti e di garantire un equo tenore di vita agli agricoltori¹. Quando i prezzi di mercato sono bassi, gli Stati membri acquistano i prodotti (a determinate condizioni) offerti dai produttori o dagli intermediari, al prezzo d'intervento fissato dal Consiglio su proposta della Commissione. Le scorte sono immagazzinate fino al loro smercio sul mercato interno, quando i prezzi aumentano, o all'esportazione.
- 2.** La Commissione rimborsa agli Stati membri le spese di ammasso (deposito e spese finanziarie) e una parte del prezzo di acquisto iniziale dei prodotti ammessi all'intervento secondo un meccanismo chiamato «deprezzamento». L'utile netto (utile meno costo iniziale al netto del deprezzamento) delle operazioni di smercio è accreditato al bilancio comunitario.
- 3.** Proteggendo i produttori da prezzi ridotti, la misura d'intervento funge da rete di sicurezza. Essa non deve però determinare una distorsione sui mercati incoraggiando una consistente sovrapproduzione o causando un'accumulazione strutturale di scorte.
- 4.** La politica d'intervento nel settore dei cereali risale al 1962, quando il Consiglio l'ha istituita come strumento dell'organizzazione comune dei mercati. Gli *allegati I e II* presentano i quantitativi di cereali oggetto di ammasso pubblico dal 2000 e le relative spese. Il quantitativo di segale in giacenza è diminuito in seguito all'abolizione dell'intervento per questo cereale nel 2003. I quantitativi di altri cereali sono aumentati notevolmente nel 2005 per effetto di buoni raccolti e dell'adesione dei 10 nuovi Stati membri; l'aumento costante dei prezzi di mercato ha tuttavia reso superfluo qualsiasi intervento e ha permesso di vendere le scorte esistenti. Di conseguenza, le scorte erano praticamente nulle nel giugno 2008. Le spese connesse all'ammasso pubblico hanno seguito un andamento analogo.

¹ Regolamento (CE) n. 1784/2003 del Consiglio (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 78), successivamente abrogato dal regolamento (CE) n. 1234/2007 (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1).

- 5.** L'evoluzione futura dei prezzi di mercato e delle scorte d'intervento dipenderà da numerosi fattori, come le condizioni climatiche e la domanda mondiale, difficili da prevedere. Anche se a breve termine non è atteso un nuovo aumento delle scorte, esso rimane possibile in futuro. A tale riguardo, la verifica in corso dello «stato di salute» della politica agricola contiene proposte della Commissione intese a mantenere l'intervento pubblico almeno per il cereale principale (frumento panificabile) e per alcuni altri prodotti, allo scopo di disporre di una rete di sicurezza in caso di perturbazioni dei mercati². Un altro punto discusso dal Consiglio è stato la costituzione di «scorte strategiche» nell'interesse della sicurezza alimentare³.
- 6.** Alcune constatazioni della Corte relative alla politica di vendita e ai relativi costi possono essere valide per altri prodotti (come il burro, il latte scremato in polvere, l'alcol, la carne bovina, lo zucchero sfuso e lo zucchero confezionato), poiché sono disciplinati dallo stesso regolamento⁴ e dagli stessi sistemi di gestione.
- 7.** Nel 1988, la Corte ha già pubblicato una relazione speciale sull'ammasso pubblico dei prodotti agricoli⁵, incentrata sulla contabilità delle spese di ammasso pubblico e sui controlli sulla quantità e qualità delle scorte. Nel 1999, una relazione speciale⁶ ha esaminato l'impatto della riforma della PAC del 1992 sul settore dei cereali.
- ² COM(2007) 722 def. del 20 novembre 2007, seguita da COM(2008) 306 def. del 20 maggio 2008.
- ³ Consiglio agricoltura e pesca, 2834a riunione del Consiglio, Bruxelles, 26-27 novembre 2007 (15333/07 (Presse 264)).
- ⁴ Regolamento (CE) n. 884/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 35).
- ⁵ Corte dei conti – Relazione speciale n. 5/88 sulla gestione ed il controllo dell'ammasso pubblico (GU C 274 del 24.10.1988).
- ⁶ Corte dei conti – Relazione speciale n. 2/99 sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali (GU C 192 dell'8.7.1999).

QUADRO GENERALE DEI SISTEMI DI GESTIONE

- 8.** Gli organismi pagatori degli Stati membri sono responsabili della gestione delle operazioni relative all'ammasso pubblico⁷. Queste comprendono l'acquisto e lo smercio dei cereali, la stipulazione di contratti di ammasso e lo svolgimento di diversi controlli, nonché la tenuta di una contabilità finanziaria e di magazzino. Gli organismi pagatori registrano i dati fisici e finanziari in una banca dati informatica gestita dalla Commissione, che utilizza tali informazioni per sorvegliare la situazione e calcolare gli importi da versare agli Stati membri o da essi dovuti.
- 9.** I produttori o gli intermediari hanno la possibilità di vendere cereali all'intervento al prezzo d'intervento. Prima dell'accettazione da parte dell'organismo pagatore, i cereali sono pesati e analizzati per verificare che la loro qualità soddisfi le condizioni minime per beneficiare dell'intervento. Gli organismi pagatori aggiustano il prezzo d'intervento in funzione di determinate caratteristiche qualitative, come il tasso di umidità, le impurità e il peso specifico.
- 10.** I cereali sono conservati negli Stati membri, in luoghi di ammasso (come depositi e silos) messi a disposizione nel quadro dei contratti di ammasso, che devono rispettare determinati criteri minimi. Gli organismi pagatori degli Stati membri sono tenuti a garantire la buona conservazione dei cereali all'ammasso. A tal fine, devono procedere a un inventario annuale delle scorte e a controlli ad hoc presso i depositi.
- 11.** Gli organismi pagatori informano la Commissione ogniqualvolta si verifichi una perdita o un deterioramento. Nel caso i cereali non soddisfino più le condizioni richieste per beneficiare dell'intervento, la responsabilità finanziaria incombe agli organismi pagatori o agli enti assuntori, piuttosto che al bilancio comunitario. Eventuali oneri connessi al deprezzamento delle scorte e altre spese precedentemente sostenute per i prodotti deteriorati sono rimborsati alla Commissione.

⁷ Regolamento (CE) n. 884/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 35).

- 12.** La Commissione stabilisce la strategia di smercio delle scorte di cereali sulla base delle proprie previsioni sull'andamento dei mercati. Successivamente, gli Stati membri organizzano gare per lo smercio dei cereali. La Commissione decide quali offerte accettare, previa consultazione del comitato di gestione per i cereali, composto di rappresentanti degli Stati membri. Il comitato, deliberando a maggioranza qualificata, può respingere qualsiasi decisione proposta. Gli organismi pagatori sono responsabili dell'attuazione delle operazioni di smercio approvate.



Fonte: ECA

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

13. La Corte ha svolto un audit sull'economicità del sostegno fornito dall'Unione europea alle operazioni di ammasso pubblico di cereali e ha verificato in particolare in che misura queste consentono di minimizzare i costi e di massimizzare le entrate.

⁸ Tale concentrazione atipica di scorte in questi Stati membri è dovuta al fatto che le operazioni di smercio erano state effettuate prima negli altri Stati membri per motivi logistici (trasporto verso i mercati) nonché ai consistenti volumi in causa.

14. L'audit intendeva rispondere ai seguenti quesiti:

- a) Le operazioni di ammasso pubblico di cereali sono gestite in modo adeguato?
- b) Le procedure della Commissione garantiscono la minimizzazione dei costi sostenuti dall'UE?

15. L'approccio di audit è consistito nel:

- a) valutare le procedure stabilite dalla Commissione e dagli Stati membri per attuare la politica e fornire dati;
- b) verificare la conformità delle operazioni di ammasso nei due Stati membri visitati e
- c) controllare le condizioni di ammasso e la qualità dei cereali in un campione di depositi.

16. L'audit ha riguardato le operazioni di ammasso dell'esercizio chiuso al 30 ottobre 2006 e dei primi cinque mesi dell'esercizio successivo. Il lavoro sul campo effettuato nel 2007 ha incluso anche l'audit degli organismi pagatori in Germania e Ungheria, che insieme gestivano il 91 % delle scorte di ammasso pubblico al momento dell'audit⁸. La Corte ha esaminato le condizioni di ammasso e la qualità di un campione di 18 partite di cereali presso 11 depositi situati in tali Stati membri. Il campione è stato selezionato sulla base dei quantitativi giacenti in magazzino e di criteri logistici.

OSSERVAZIONI

LE OPERAZIONI DI AMMASSO PUBBLICO DI CEREALI SONO GESTITE IN MODO ADEGUATO?

- 17.** Per rispondere a questo quesito di audit, la Corte ha esaminato in che misura:
- a) i cereali acquistati avessero la qualità richiesta;
 - b) le condizioni di ammasso fossero adeguate;
 - c) i cereali fossero venduti in maniera efficiente non appena le condizioni lo consentano;
 - d) la Commissione avesse agito in modo da evitare un ammasso strutturale.

⁹ Regolamento (CE) n. 824/2000 della Commissione (GU L 100 del 20.4.2000, pag. 31), nella versione codificata con regolamento (CE) n. 687/2008 (GU L 192 del 19.7.2008, pag. 20).

¹⁰ Gli Stati membri visitati sono la Repubblica ceca, la Germania, la Francia, l'Ungheria e la Slovacchia. La relazione relativa alla visita effettuata in Ungheria nel novembre 2006 segnalava che, nonostante fossero stati constatati alcuni problemi, erano stati realizzati progressi considerevoli dalla visita precedente, risalente al 2005.

LA PRESA IN CONSEGNA DEI CEREALI ALL'AMMASSO

- 18.** La Corte ha verificato che le procedure di presa in consegna attuate dagli organismi pagatori fossero conformi al regolamento applicabile⁹. I documenti relativi a un campione di 31 acquisti sono stati controllati al fine di verificarne la conformità e la correttezza dei pagamenti corrispondenti. Non è stato riscontrato alcun errore nel campione e i documenti contenevano elementi probatori sufficienti per comprovare che le procedure applicate dagli organismi pagatori fossero conformi alle disposizioni dello stesso regolamento.

LE CONDIZIONI FISICHE DI CONSERVAZIONE DEI CEREALI ALL'AMMASSO

- 19.** A seguito di controlli effettuati in cinque Stati membri nel 2005 e nel 2006, la Commissione è giunta alla conclusione che non esistevano problemi particolari per quanto riguarda le condizioni di ammasso in tali Stati¹⁰. La Corte ha controllato l'adeguatezza delle condizioni di 18 partite di cereali immagazzinate in 11 depositi in Germania e in Ungheria. Nove depositi sono risultati soddisfacenti. Per contro, in due depositi le condizioni di ammasso non erano adeguate, sebbene gli organismi pagatori avessero già adottato opportune azioni correttive e la qualità dei cereali non risultasse compromessa.

LO SMERCIO DEI CEREALI ALL'AMMASSO

- 20.** La Corte non ha riscontrato alcuna carenza nel sistema delle operazioni di smercio presso gli organismi pagatori in Germania e Ungheria. Inoltre, ha esaminato la documentazione relativa a un campione di 44 operazioni di smercio. Ciò ha fornito elementi sufficienti attestanti il corretto svolgimento delle stesse.
- 21.** La politica della Commissione in materia di vendita delle scorte, che consiste nel sostenere i produttori quando i prezzi di mercato scendono al di sotto del prezzo d'intervento e nell'evitare di perturbare il prezzo di mercato¹¹, riflette la sua interpretazione degli obiettivi dell'ammasso pubblico (cfr. paragrafo 1). La politica di smaltimento non mira a stabilizzare i mercati quando i prezzi aumentano. Fino a poco tempo fa, ciò non ha avuto alcuna incidenza, poiché il prezzo di mercato dei cereali era inferiore a quello d'intervento.
- 22.** Nel quadro delle decisioni relative allo smercio, la Commissione vende sul mercato comunitario, dove non vuole provocare il ribasso dei prezzi sul mercato interno, o sul mercato d'esportazione, dove accetta prezzi inferiori per eliminare le scorte eccedentarie dal mercato comunitario. Quando il prezzo di mercato comunitario è superiore a quello d'intervento, tale politica induce talvolta la Commissione a rinunciare a vendere ad un prezzo maggiore sul mercato interno per evitare un ribasso dei prezzi sul mercato. Tuttavia, il rischio di distorsione dei mercati è minore quando i mercati sono forti (caratterizzati da prezzi in crescita).
- 23.** All'inizio del 2007, ad esempio, 112 800 tonnellate di segale tedesca sono state vendute per l'esportazione a prezzi compresi tra 106 e 113 euro/tonnellata, mentre nello stesso periodo, sono state respinte offerte di 140 euro/tonnellate sul mercato interno in quanto inferiori al prezzo di mercato corrispondente. Ciò ha avuto un costo opportunità¹² di circa 3,3 milioni di euro. Inoltre, in caso di esportazione, l'UE rimborsa le spese di trasporto fino al punto di esportazione più vicino, mentre le vendite sul mercato interno non danno diritto a alcun rimborso. Nell'esempio in questione, l'esportazione ha comportato costi supplementari pari a 1,9 milioni di euro rispetto alla vendita sul mercato interno.

¹¹ Articolo 5 del regolamento (CEE) n. 2131/93 della Commissione (GU L 191 del 31.7.1993, pag. 76).

¹² Rappresenta i mancati introiti da vendita.

24. Nel primo semestre 2006, la segale tedesca è stata venduta al settore del bioetanolo a prezzi inferiori a quelli che avrebbero potuto essere ottenuti sul mercato. Secondo la Commissione, tali vendite rientravano in un programma di sostegno sperimentale al settore energetico. Tale scelta, fatta senza tenere conto della gestione economica delle scorte d'intervento, ha comportato un costo opportunità di circa 5 milioni di euro¹³.

¹³ Tra gennaio e giugno 2006, sono state vendute 183 000 tonnellate a circa 81 euro/tonnellata, mentre nello stesso periodo il prezzo medio di mercato era superiore a 108 euro/tonnellata.

25. Dal 1987, quantitativi di cereali sono stati ritirati dall'ammasso pubblico d'intervento dell'UE per sostenere un programma comunitario inteso a contribuire al benessere degli indigenti. Tale politica è finanziata dalla linea di bilancio «Interventi sotto forma di ammasso di cereali». A causa del recente aumento dei prezzi sul mercato dei cereali, il costo opportunità (rappresentato dalla sovvenzione per il bilancio destinato agli indigenti) può essere stimato a 26 milioni di euro¹⁴ per il 2007. Nel passato, il costo opportunità era inferiore a quello attuale, poiché l'unico sbocco alternativo per i cereali era il mercato dell'esportazione.

¹⁴ Nel 2007, 667 000 tonnellate di cereali sono state ritirate dal mercato a favore del programma in questione, il che ha causato una perdita potenziale di entrate di circa 40 euro/tonnellata rispetto a quanto sarebbe stato percepito se i cereali fossero stati venduti sul mercato.

26. La vendita di scorte di cereali per la produzione di bioetanolo a un prezzo inferiore a quello di mercato, o il ritiro di tali scorte a favore degli indigenti dell'UE, comportano un onere per il bilancio comunitario (sotto forma di mancati introiti da vendita). Tuttavia, l'elemento «sovvenzione» di tali programmi non era imputato alle attività interessate. Il che si traduce in una mancanza di trasparenza nel bilancio e nella presentazione dei dati.

¹⁵ Il regolamento (CEE) n. 2273/93 della Commissione (GU L 207 del 18.8.1993, pag. 1) si limita a stabilire che i centri d'intervento per i cereali devono godere, tra l'altro, di una «situazione geografica favorevole».

27. La centralizzazione delle decisioni relative alla vendita di prodotti rende difficile, in pratica, tener conto delle differenze tra le diverse partite. In ogni riunione del comitato di gestione, la Commissione fissa un prezzo minimo di vendita per ciascuno Stato membro e per tipo di prodotto, senza alcuna distinzione in base all'ubicazione geografica del deposito. Tutte le offerte superiori al prezzo fissato sono accettate e tutte quelle inferiori sono rifiutate. Tuttavia:

- a) in uno Stato membro, a parità di tutti gli altri parametri (come la qualità dei cereali), una partita immagazzinata in un luogo meno ben situato riceve offerte più basse rispetto ad una partita simile ma ubicata in una zona più favorevole¹⁵;
- b) allo stesso modo, differenze di qualità dei cereali all'ammasso (in particolare i livelli di proteine) possono incidere sul valore delle offerte ricevute. Mentre il prezzo d'intervento viene aggiustato in funzione di tali criteri (cfr. paragrafo 9), ciò non avviene per lo smercio.

- 28.** In pratica, le partite cereali di qualità inferiore o immagazzinate in depositi meno accessibili danno luogo a offerte inferiori. Quando tali offerte, anche se valide sotto il profilo economico, sono inferiori al prezzo minimo di vendita fissato dalla Commissione, la partita rimane all'ammasso. La conservazione dei cereali in giacenza comporta continuamente costi tecnici e finanziari imputati al bilancio comunitario.
- 29.** Ad esempio, i rappresentanti dell'organismo pagatore tedesco hanno indicato agli auditor della Corte che i cereali ancora all'ammasso al momento della visita si trovavano principalmente in regioni o depositi con ubicazione meno favorevole. Le offerte ricevute per tali partite erano inferiori a quelle ricevute per le altre partite vendute, poiché tenevano conto dei costi di trasporto aggiuntivi, ma sono state rifiutate dalla Commissione.

MISURE PRESE PER EVITARE L'AMMASSO STRUTTURALE

- 30.** Come indicato al paragrafo 3, l'ammasso strutturale si verifica quando la politica d'intervento provoca uno squilibrio permanente tra l'offerta e la domanda di cereali all'ammasso. Questa situazione porta a un accumulo progressivo di scorte, poiché il livello della produzione reagisce più in funzione del prezzo d'intervento che delle condizioni del mercato. La Corte ha esaminato in che misura la Commissione ha gestito l'ammasso di cereali per ridurre il rischio di ammasso strutturale.
- 31.** La Commissione segue l'evoluzione a medio termine dei mercati agricoli con l'ausilio di dati storici e proiezioni, aggiornati ogni sei mesi. Le conseguenze di eventi specifici, come l'adesione di nuovi Stati membri o cambiamenti previsti nell'ammasso pubblico, sono valutate sia dalla Commissione sia da consulenti esterni. La situazione del mercato dei cereali forma regolarmente oggetto di discussioni tra i rappresentanti della Commissione e degli Stati membri durante le riunioni del comitato di gestione per i cereali.

- 32.** I dati utilizzati dalla Commissione per valutare il mercato sono necessariamente basati su un certo numero di ipotesi e previsioni che hanno un valore solo indicativo riguardo alle tendenze del mercato. È particolarmente difficile elaborare previsioni accurate a lungo termine sull'offerta e sulla domanda a causa delle variabili in gioco, come l'effetto delle condizioni climatiche sui raccolti futuri e la domanda di cereali per la produzione di biocarburante. Misure per contrastare l'effetto negativo dell'intervento su determinati prodotti sono state adottate soltanto quando un rischio si era effettivamente concretizzato e si poteva prevedere un ulteriore aggravamento della situazione.
- 33.** Ad esempio, la proposta della Commissione di abolire il regime d'intervento per la segale è stata avanzata nel quadro della riforma della PAC del 2002, sebbene fosse già evidente da diversi anni che l'offerta di segale restava relativamente stabile, mentre la domanda stava diminuendo. Ad eccezione di situazioni d'emergenza, come per il mais nel 2007, la velocità di risposta della Commissione all'ammasso strutturale dipende in pratica dal calendario delle grandi riforme, invece di rappresentare una reazione rapida e flessibile alle condizioni del mercato. Alla fine del 2007, tuttavia, le scorte della maggior parte dei cereali erano inesistenti o molto ridotte, indicando così un rischio molto limitato, se non nullo, di ammasso strutturale.



LE PROCEDURE DELLA COMMISSIONE CONSENTONO DI MINIMIZZARE I COSTI SOSTENUTI DALL'UE?

- 34.** La Commissione rimborsa agli organismi pagatori tre tipi di costi di ammasso, descritti più dettagliatamente nell'*allegato III*:
- a) le spese tecniche di entrata e di uscita dei cereali, nonché i costi mensili di ammasso e di movimentazione;
 - b) i costi di «deprezzamento» destinati a compensare le perdite potenziali di valore dei cereali in giacenza;
 - c) le spese finanziarie connesse al capitale utilizzato per la conservazione delle scorte.
- 35.** La spesa totale per l'ammasso d'intervento include i costi sopra descritti, oltre ai profitti o alle perdite contabili sulla vendita delle scorte di cereali (corrispondenti alla differenza tra i proventi delle vendite e il valore svalutato (costo iniziale al netto del deprezzamento). Cfr. *allegato II*.

SPESE TECNICHE

- 36.** La Corte ha esaminato il sistema attuato dalla Commissione per garantire l'esattezza dei dati forniti dagli Stati membri e l'utilizzo di tali dati per il calcolo dei costi da rimborsare agli organismi pagatori.
- 37.** Dall'audit della Corte sono emerse incongruenze ed inesattezze dei dati utilizzati per calcolare i costi tecnici forfettari:
- a) all'interno di un campione di quattro Stati membri, i cui dati relativi ai costi reali si scostavano dalla norma o variavano significativamente tra il 2005 e il 2006, solo uno Stato membro aveva fornito alla Commissione un'adeguata documentazione esplicativa a sostegno dei dati forniti;
 - b) nel 1999, la Commissione aveva condotto controlli in loco approfonditi da cui era emersa una serie di questioni potenzialmente in grado di inficiare la correttezza dei dati forniti dagli organismi pagatori. Non sono stati svolti ulteriori controlli in loco.

- 38.** Nel 2005/2006, il 61 % degli acquisti e l'11 % delle vendite non avevano richiesto movimenti fisici per l'entrata dei cereali nei luoghi di stoccaggio o per l'uscita dai depositi, e avevano pertanto comportato costi inferiori per l'organismo pagatore. La Commissione calcola i costi forfettari di tali operazioni di acquisto o vendita di cereali senza movimento riducendo del 32 % il costo forfettario di un'operazione equivalente con movimento. La Commissione non è stata in grado di fornire elementi sufficienti che giustificassero tale tasso. Questo aggiustamento dei costi forfettari ha quasi certamente permesso a taluni Stati membri di ottenere un rimborso superiore a quello che avrebbero ricevuto se la Commissione avesse applicato lo stesso principio utilizzato per il calcolo del tasso forfettario per le operazioni con movimento, che riflette meglio i costi effettivi. Ad esempio, la Germania, che rappresentava il 27 % dei cereali presi in consegna senza movimento, ha ricevuto 2,3 milioni di euro durante la campagna di commercializzazione 2005/2006 per tali operazioni, benché l'organismo pagatore in realtà non abbia sostenuto alcuna spesa.

¹⁶ Una volta vendute le scorte, l'importo del deprezzamento non ha alcun effetto sul bilancio comunitario, se non quello del valore del denaro in rapporto al tempo.

COSTI DI DEPREZZAMENTO

- 39.** Il costo di deprezzamento non è una perdita di valore contabile – che corrisponde alla cancellazione del costo di un elemento dell'attivo senza movimento di fondi – bensì un'indennità versata agli Stati membri per compensare una perdita di valore stimata e non subita delle scorte di cereali. Più il tasso di deprezzamento delle scorte è elevato, più il flusso di cassa è vantaggioso per lo Stato membro fino alla vendita dei cereali¹⁶. La Corte ha esaminato i metodi e l'approccio utilizzati dalla Commissione per calcolare il deprezzamento, nonché la misura in cui questi garantiscono un deprezzamento delle scorte adeguato e ragionevole.
- 40.** Come illustrato nell'*allegato III*, il deprezzamento è calcolato sulla base di stime del valore futuro di realizzo delle scorte. Questi valori sono stabiliti dalla Commissione, ma non esiste documentazione sufficiente riguardo alle ipotesi formulate per le previsioni di mercato su cui tali stime sono basate. Pertanto, la Corte non è in grado di valutare se tale metodo sia realistico e se sia stato applicato in modo coerente. L'*allegato II* mostra che il deprezzamento pagato agli Stati membri ha prodotto quasi sempre entrate superiori al valore contabile netto dei cereali al momento dello smercio. Ciò indica che il deprezzamento – e, pertanto, gli anticipi di fondi comunitari – era fissato a un tasso superiore a quello necessario per proteggere gli Stati membri, ma ha impedito l'aumento delle passività per la Comunità.

SPESE FINANZIARIE

- 41.** La Corte ha esaminato l'approccio della Commissione per quanto riguarda il calcolo e il rimborso delle spese finanziarie (sulla base del costo del capitale), nonché la misura in cui la procedura applicata garantisca che tali rimborsi non rappresentino una compensazione agli Stati membri superiore ai costi da loro effettivamente sostenuti.

- 42.** Ogni anno, la Commissione chiede a ciascuno Stato membro di calcolare e dichiarare il costo del capitale. In assenza di risposta, il tasso applicato dalla Commissione per il rimborso delle spese finanziarie degli Stati membri è il più basso tra il tasso d'interesse interbancario aumentato di un punto percentuale e il tasso uniforme (cfr. *allegato III*).

- 43.** In pratica, non tutti gli Stati membri rispondono, forse a causa della complessità dei calcoli da effettuare. Per il 2006, soltanto 15 Stati membri hanno dichiarato il costo del capitale; i rimborsi versati a nove di essi erano inferiori (in totale, di 6 milioni di euro) a quelli che avrebbero ricevuto se non avessero fornito tali informazioni. Per quanto riguarda i 10 Stati membri che non hanno dichiarato il costo del capitale, la Corte non dispone di alcuna base per stimare se i rimborsi abbiano superato le spese finanziarie reali.



CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 44.** La Corte ha constatato che le operazioni fisiche di ammasso pubblico, comprese la presa in consegna, il magazzinaggio e lo smercio di cereali, sono state gestite in modo soddisfacente. Gli audit effettuati dalla Corte in Germania e in Ungheria hanno mostrato che le procedure intese a garantire che i cereali acquistati posseggano la qualità richiesta e siano correttamente conservati sono applicate in modo adeguato.
- 45.** La politica della Commissione in materia di smercio delle scorte minimizza in genere il costo dell'intervento. Tuttavia, la Corte ha identificato casi in cui la Commissione ha rinunciato a vendite a un prezzo maggiore sul mercato interno a favore di vendite per l'esportazione, al fine di evitare un ribasso dei prezzi sul mercato comunitario (cfr. paragrafo 22).
- 46.** Il fatto di imputare sulla linea di bilancio «Interventi sotto forma di ammasso di cereali» il costo delle operazioni di smercio effettuate a un prezzo inferiore a quello del mercato al fine di sovvenzionare l'industria del bioetanolo o di aiutare gli indigenti, compromette la trasparenza del bilancio e dei conti dell'UE (cfr. paragrafo 26).
- 47.** Una mancanza di flessibilità nella politica di smercio – dovuta al fatto che la qualità e il luogo di ammasso dei cereali, nonché il costo della giacenza, non sono presi in considerazione – fa sì che alcune partite restino all'ammasso più a lungo del necessario, dando luogo a spese tecniche e finanziarie aggiuntive (cfr. paragrafi 27 e 28).
- 48.** La velocità di risposta all'ammasso strutturale è spesso rallentata per coincidere con il calendario delle grandi riforme. Nel 2007, tuttavia, l'emergenza mais è stata affrontata rapidamente (cfr. paragrafo 33).

49. La Corte **raccomanda** quanto segue:

- a) ai fini della valutazione delle offerte ricevute per la vendita delle scorte di cereali, dovrebbero essere presi in considerazione i seguenti fattori:
 - i) la fissazione di un prezzo di vendita variabile in funzione della qualità del prodotto e della sua ubicazione fisica;
 - ii) la minimizzazione del periodo, e quindi dei costi, di ammasso, accettando offerte leggermente inferiori quando il mercato è considerato sufficientemente dinamico;
 - iii) l'ottimizzazione delle entrate (imputate sulla linea di bilancio «Interventi sotto forma di ammasso di cereali» per compensare altri costi d'intervento) accettando un'offerta superiore al prezzo d'intervento sul mercato interno piuttosto che un'offerta per l'esportazione a un prezzo notevolmente inferiore;
- b) al fine di migliorare la procedura di bilancio, il costo delle misure non direttamente connesse all'ammasso d'intervento dei cereali, come il sostegno agli indigenti o le sovvenzioni all'industria del bioetanolo, dovrebbe essere più trasparente;
- c) occorre reagire più prontamente ai rischi potenziali o reali di distorsione del mercato (eccedenze strutturali).

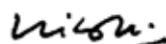
50. Il metodo di calcolo dei costi utilizzato dalla Commissione permette in genere di minimizzare i costi di ammasso per l'UE e di incentivare gli Stati membri a ridurre il più possibile i costi. Tuttavia, scarsi sono i controlli sui dati utilizzati per calcolare i costi, con il conseguente rischio che tali dati siano inesatti (cfr. paragrafo 37).

51. Gli importi rimborsati agli Stati membri per l'ammasso dei cereali sono per lo più ragionevoli, ma possono superare i costi realmente sostenuti nel caso delle spese finanziarie e del costo forfettario della presa in consegna dei cereali senza movimento (cfr. paragrafi 38 e 43).

- 52.** La Commissione non conserva sufficiente documentazione sulle ipotesi formulate per stabilire le previsioni relative al mercato, su cui si basano i valori futuri di realizzo dei cereali. Di conseguenza, la Corte non può verificare se tali valori, utilizzati per calcolare il deprezzamento, siano realistici e coerenti (cfr. paragrafo 40).
- 53.** La Corte **raccomanda** quanto segue:
- a) la Commissione dovrebbe rafforzare l'esame dei costi notificati dagli organismi pagatori, monitorando sistematicamente tutti i dati o tendenze insoliti. I controlli in loco dovrebbero includere verifiche dei dati utilizzati;
 - b) la Commissione dovrebbe rivedere i costi forfettari delle operazioni senza movimento, al fine di garantire che non superino i costi effettivi;
 - c) gli elementi in base ai quali la Commissione ha formulato le ipotesi per il deprezzamento delle riserve di cereali dovrebbero essere più chiaramente documentati;
 - d) la Commissione dovrebbe fare in modo che i tassi siano fissati a livelli tali da incentivare gli Stati membri a dichiarare le spese finanziarie effettive e da permettere di ridurre al minimo i rischi di compensazione eccessiva.
- 54.** La Corte raccomanda una semplificazione delle procedure nel contesto della verifica in corso dello «stato di salute», in particolare dal momento che l'intervento pubblico continuerà almeno per il cereale principale (frumento panificabile), al fine di disporre di una rete di sicurezza.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 19 novembre 2008.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

ALLEGATO I

**QUANTITATIVI DI CEREALI OGGETTO DI AMMASSO PUBBLICO
ALLA FINE DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO (30 SETTEMBRE)**

(1 000 tonnellate)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006	2007
Grano	2 770	666	431	1 179	173	8 592	4 218	152
Maizes	23	12	3	17	-	2 608	5 357	1 218
Segale	3 218	3 792	5 054	4 715	3 196	2 307	546	-
Orzo	1 798	2 210	2 382	800	109	1 129	2 061	-
Sorgo	5	5	4	11	-	2	3	-
Totale	7 814	6 685	7 874	6 722	3 478	14 638	12 185	1 370

¹ I dati relativi al 2005 comprendono i cereali all'ammasso nei 10 Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004.

Fonte: Relazioni annuali finanziarie relative al FEAOG-sezione garanzia (2000-2006) e al FEAGA (2007).

ALLEGATO II

**SPESE RELATIVE AGLI INTERVENTI SOTTO FORMA DI AMMASSO
DI CEREALI PER TIPO DI COSTI**

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006	2007
Spese tecniche (a)	325	198	160	177	106	222	353	192
Spese finanziarie (b)	30	25	27	23	9	30	47	25
Valore contabile diminuito dei ricavi (c)	(130)	(74)	(14)	58	(97)	(10)	(130)	(443)
Deprezzamento (d)	239	36	46	10	27	200	68	-
Spesa totale² (a) + (b) + (c) + (d)	464	185	219	268	45	442	338	(226)

¹ I dati relativi al 2005 comprendono i cereali all'ammasso nei 10 Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004.

² Linea di bilancio 05 02 01 02 «Interventi sotto forma di ammasso di cereali».

Fonte: Relazioni annuali finanziarie relative al FEAOG-sezione garanzia (2000-2006) e al FEAGA (2007).

INFORMAZIONI SUL CALCOLO DELLE SPESE SOSTENUTE NELL'AMBITO DELLE OPERAZIONI DI AMMASSO PUBBLICO

IMPORTI FORFETTARI PER LE OPERAZIONI MATERIALI

1. I tassi forfettari per le tre operazioni di ammasso (entrata, permanenza mensile e uscita dei prodotti dall'ammasso pubblico) sono calcolati ogni anno in base ai costi reali dichiarati dagli Stati membri per l'esercizio precedente. Ciascun tasso forfettario è stabilito sulla base della media ponderata dei costi reali rilevati in almeno quattro degli Stati membri aventi i costi reali più bassi per una data operazione, purché corrispondano ad almeno il 33 % della scorta media del prodotto in questione. L'esempio che segue illustra tali calcoli:

Stato membro	A	B	C	D	E	F
Costo reale dell'entrata in euro/tonnellata	1,5	1,7	1,9	2,0	2,5	5,0
Scorta media in tonnellate	200	500	300	100	4 000	6 000

2. Poiché i quattro Stati membri con i costi reali più bassi corrispondono a meno del 33 % della scorta media totale (= 3 663 tonnellate), il quinto Stato membro deve essere parzialmente incluso nel calcolo della media ponderata. Nell'esempio sopra esposto, il tasso forfettario per tonnellata per l'entrata all'ammasso pubblico è dunque il seguente:

$$(1,5 \times 200 + 1,7 \times 500 + 1,9 \times 300 + 2 \times 100 + 2,5 \times 2\,563) / 3\,663 = 2,27 \text{ euro.}$$

3. Va notato che, grazie a tale metodo, la Commissione rimborsa sempre meno dei costi reali totali dichiarati dall'insieme degli Stati membri, sebbene gli Stati membri che dichiarano i costi più bassi riceveranno una compensazione superiore ai costi reali sostenuti. Nell'esempio, la media globale sarebbe stata pari a 3,78 euro/tonnellata. Gli Stati membri sono incentivati a ridurre al minimo i costi, poiché i costi superiori all'importo rimborsato dalla Commissione saranno a loro carico.

4. Gli organismi pagatori degli Stati membri sono responsabili dei contratti di ammasso e, dunque, della determinazione dei costi di entrata, permanenza e uscita dei prodotti dall'ammasso pubblico. In Ungheria, un contratto annuale tipo è negoziato tra le autorità nazionali e i rappresentanti degli enti assuntori. In Germania, l'organismo pagatore fissa un costo forfettario per l'entrata e l'uscita dall'ammasso pubblico; tuttavia, gli enti assuntori presentano due volte all'anno offerte per la messa a disposizione di spazi di ammasso. Quando necessario, l'organismo pagatore sceglie l'offerta più vantaggiosa, ovvero quella che presenta le spese di trasporto e di ammasso più basse.
5. In Germania, i diversi enti assuntori sono in concorrenza per i servizi di ammasso dei cereali. Pertanto, i costi sono mantenuti in linea con i costi di mercato, il che, a sua volta, ha un effetto positivo sui costi forfettari rimborsati dall'UE.

DEPREZZAMENTO DELLE SCORTE DI CEREALI

6. La Commissione calcola l'importo del deprezzamento e rimborsa tale importo agli Stati membri:
 - a) quando i cereali sono acquistati, il deprezzamento è calcolato ad almeno al 70 % (il cosiddetto «coefficiente k» fissato dalla Commissione all'inizio di ogni esercizio) della differenza tra il prezzo di acquisto e il prezzo stimato di vendita del cereale in questione;
 - b) alla fine di ogni esercizio contabile successivo, moltiplicando i quantitativi di ciascun tipo di cereale in giacenza in ciascuno Stato membro per la differenza tra i valori di riporto e i prezzi stimati di vendita.
7. Il deprezzamento può causare una diminuzione del valore contabile dei cereali, ma in nessun caso un aumento. Quindi, anche se il prezzo stimato di vendita dei cereali aumenta alla fine di un esercizio contabile, il valore contabile non aumenta a seguito della reimputazione di una parte del costo di deprezzamento già rimborsato agli Stati membri.

8. L'esempio seguente mostra che il tasso di deprezzamento non modifica il flusso di cassa generale relativo all'ammasso pubblico di cereali, ma influisce sul calendario del flusso di fondi e sul modo di imputare i pagamenti agli esercizi di bilancio. Nell'esempio, una stessa partita di cereali è acquistata nel corso dell'anno x a 100 e venduta durante l'anno x+1 a 90, con l'unica differenza del costo di deprezzamento nel corso dell'anno x:

	Prezzo di acquisto	Deprezzamento durante l'anno x	Valore di riporto	Proventi dello smercio durante l'anno x + 1	Valore contabile diminuito dei proventi	Importo totale pagato dall'UE
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)	(d)	(e) = (c) - (d)	(b) + (e)
A	100	100	-	90	-90	10
B	100	50	50	90	-40	10
C	100	0	100	90	10	10

¹ Il tasso che gli Stati membri devono comunicare è il tasso di interesse medio applicato effettivamente durante i sei mesi precedenti la domanda.

² Il tasso di interesse uniforme corrisponde alla media dei tassi Euribor a termine a tre e 12 mesi durante i sei mesi precedenti la domanda.

³ Il livello del tasso di interesse equivale alla media, maggiorata di un punto percentuale, del tasso interbancario di offerta a tre mesi degli Stati membri durante i sei mesi precedenti la domanda.

9. L'esempio mostra che il costo di deprezzamento incide sui flussi di cassa legati ai pagamenti (o alle restituzioni) finanziati dal bilancio comunitario a favore degli Stati membri nel corso degli anni x (colonna b) e x+1 (colonna e), mentre l'importo totale pagato dall'UE rimane invariato.

SPESE FINANZIARIE RELATIVE ALLA MOBILIZZAZIONE DEI FONDI

10. La Commissione calcola le spese finanziarie rimborsate agli Stati membri moltiplicando il tasso di interesse applicabile per il valore medio delle scorte di cereali in giacenza nell'esercizio contabile. Ogni anno, la Commissione richiede a ciascuno Stato membro di dichiarare il costo del capitale:

- se la Commissione riceve una risposta, il tasso di interesse applicabile allo Stato membro è il valore più basso tra il tasso dichiarato¹ e il tasso di interesse uniforme².
- se la Commissione non riceve alcuna risposta, il tasso di interesse applicabile allo Stato membro è il valore più basso tra il livello del tasso di interesse dello Stato membro³, maggiorato di un punto percentuale, e il tasso di interesse uniforme.



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

V.

L'attuale sistema per la determinazione del prezzo di vendita non tiene conto né della qualità né del luogo di magazzinaggio di ogni partita. L'introduzione di questi criteri nel sistema causerebbe grandi difficoltà di applicazione e ne complicherebbe notevolmente la gestione. La Commissione ritiene che l'attuale sistema presenti il vantaggio di essere semplice e oggettivo, oltre che più efficace.

La Commissione applica queste raccomandazioni, qualora le condizioni del mercato lo consentano.

VI.

La Commissione valuterà come rispondere a questa osservazione.

VII.

La Commissione svolge attualmente un'analisi approfondita delle informazioni sui costi ricevute dagli Stati membri interessati. L'analisi dei rischi effettuata dalla Commissione e i limitati quantitativi in giacenza non giustificano, al momento, verifiche in loco di queste informazioni.

VIII.

La Commissione sta prendendo in esame la situazione e deciderà il metodo più adeguato per il calcolo dei costi forfettari per l'entrata e l'uscita senza operazioni di movimento. Tuttavia la situazione odierna relativa all'ammasso pubblico non consente alla Commissione di definire un metodo con il quale i costi di entrata e di uscita senza operazioni di movimento possano essere stimati in maniera efficace e utilizzati nella definizione di un nuovo metodo di calcolo.

La Commissione sta inoltre lavorando per elaborare il metodo più adeguato da seguire nei casi in cui taluni Stati membri non dichiarino i propri costi di interesse, che le occorrono per calcolare il tasso di interesse specifico da applicare per il rimborso delle spese finanziarie delle operazioni di ammasso pubblico.

IX.

Le proposte presentate dalla Commissione nel maggio scorso, nel contesto della cosiddetta verifica dello stato di salute, prevedono varie misure volte ad adeguare il regime d'intervento per i cereali alla nuova situazione di mercato e a rafforzare la funzione dell'intervento pubblico come rete di sicurezza.

Al momento non ci sono scorte pubbliche di burro e latte scremato in polvere e, da molti anni, nemmeno di carni bovine. Inoltre per lo zucchero non ci sono state entrate; al contrario si prevede che i prelievi ne limiteranno le scorte. Per quanto riguarda l'alcol, la riforma del mercato dei prodotti viti-vinicoli ha abolito tutte le nuove entrate in ammasso pubblico dal 1° agosto 2008.

Entro la fine del 2009 la Commissione prevede di adottare un nuovo regolamento per stabilire regole comuni relative agli acquisti all'intervento pubblico.

OSSERVAZIONI

22.

Per le scorte d'intervento di cereali, il mercato dell'esportazione costituisce lo sbocco principale. Infatti è essenziale evitare che rivendite massicce sul mercato interno provochino una forte riduzione del prezzo e la conseguente richiesta di offerte all'intervento. Per questo motivo si è rivenduto sul mercato interno esclusivamente durante campagne di commercializzazione con prezzi elevati, evitando al contempo di perturbare il mercato, e ciò richiede una gestione prudente della transizione fra i periodi di rivendita per esportazione e sul mercato interno.

23.

In passato la segale è stata oggetto di scorte «strutturali». Sebbene questo cereale non sia più ammissibile al regime d'intervento dal 2003, le ultime scorte sono state smaltite solo nell'estate 2007, malgrado l'impegno della Commissione.

Nel 2006-2007 c'è stato un ribaltamento imprevisto del mercato e i prezzi sul mercato interno sono aumentati considerevolmente.

La situazione segnalata dalla Corte, con due gare di appalto indette in parallelo, si è protratta per sole cinque settimane. La gara d'appalto per il mercato d'esportazione, dove i prezzi di vendita erano inferiori, è stata chiusa a vantaggio di quella per la rivendita sul mercato interno.

24.

La quotazione della segale per uso normale e per la produzione di bioetanolo era diversa: quest'ultima aveva la quotazione più bassa.

Il progetto pilota svolto fra il 2005 e il 2006 riguardava 200 000 tonnellate del raccolto 2003 e precedenti, le cui spese di ammasso passate e potenziali (2 euro/tonnellata al mese) giustificavano la sperimentazione di questo nuovo sbocco, malgrado un costo opportunità supplementare.

25.

Il programma di distribuzione agli indigenti è stato istituito nel 1987, momento in cui la Comunità aveva scorte d'intervento considerevoli¹. In tali circostanze, l'iniziativa ha permesso lo smaltimento di notevoli quantità di scorte che altrimenti sarebbero rimaste nei depositi pubblici, con relativo onere finanziario per il bilancio comunitario.

Il Consiglio ha fissato al prezzo di intervento il valore contabile dei prodotti prelevati dalle scorte di intervento e distribuiti agli indigenti.

Le varie riforme della PAC sono riuscite a ridurre drasticamente le scorte d'intervento comunitarie. Alla luce di ciò, il programma di distribuzione agli indigenti necessita di una profonda revisione. Il 17 settembre 2008 la Commissione ha adottato una proposta di nuovo regolamento del Consiglio.

¹ Regolamento (CEE) n. 3730/87 del Consiglio, sostituito dal regolamento unico OCM, regolamento n. 1234/2007 del Consiglio.

26.

Per quanto riguarda la politica di sostegno agli indigenti, i prelievi di quantitativi di cereali sono finanziati dalla linea di bilancio 05020401. Inoltre, i conti dell'ammasso pubblico individuano chiaramente e distintamente tutti i movimenti relativi al programma di distribuzione gratuita. La creazione di questi due contabilità distinte permette di presentare con trasparenza l'onere finanziario che il programma comporta per il bilancio dell'Unione, dal punto di vista della contabilità di bilancio e di magazzino.

La gara d'appalto per la rivendita di segale destinata alla produzione di etanolo era un progetto pilota che ha riguardato un quantitativo limitato di cereali (200 000 tonnellate, delle quali 190 505 sono state vendute). I costi di questa gara straordinaria figurano nella linea di bilancio per le vendite di segale in regime d'intervento, unitamente a quelli delle altre tre gare d'appalto indette durante la stessa campagna di commercializzazione, rispettivamente per 200 000, 500 000 e 1 milione di tonnellate. Il progetto pilota per il bioetanolo rappresentava meno dell'11% della quantità di segale in regime d'intervento messa in vendita durante quella campagna di commercializzazione, perciò non è stato necessario creare una linea di bilancio apposita. Inoltre, negli anni successivi questa gara non è stata più indetta.

27. – 28.

L'attuale sistema per la determinazione del prezzo di vendita non tiene conto né della qualità né del luogo di magazzinaggio di ogni partita. L'introduzione di questi criteri nel sistema causerebbe grandi difficoltà di applicazione e ne complicherebbe notevolmente la gestione.

La Commissione ha scelto di attenersi al prezzo «lordo» e di lasciar stabilire l'ordine di vendita delle partite alle gare d'appalto e al meccanismo della concorrenza che questo sistema comporta. La stima dei costi di trasporto reali, che non sono conosciuti, peggerebbe su ipotesi difficili da gestire in maniera appropriata: è per questo che la Commissione ritiene che l'attuale sistema presenti il vantaggio di essere semplice e oggettivo, oltre che più efficace.

29.

Le offerte per le partite che si trovano in depositi più distanti dai centri di consumo sono in genere meno competitive e, logicamente, tali partite sono le ultime a essere vendute. In questi casi, si può seguire una strategia «ad hoc». Ad esempio, nell'ottobre 2007 la Commissione ha chiesto e ottenuto dalle autorità ungheresi informazioni in merito all'ubicazione delle loro ultime scorte, e ha così potuto individuare, caso per caso e per quantitativi limitati, dove si trovavano le rimanenze.

In passato, lo stesso era già successo per giacenze in depositi difficilmente accessibili in Finlandia e in Svezia. In più di un caso, sono stati accettati prezzi in base a questa considerazione. Questa gestione «su misura», possibile alla fine delle operazioni per le partite rimanenti, sarebbe difficile da attuare sin dall'inizio, su tutto l'insieme delle partite in vendita.

31.

Le analisi di mercato sono discusse con i rappresentanti degli Stati membri in seno sia al comitato di gestione, che si riunisce due volte al mese, sia al gruppo permanente per i cereali del comitato consultivo (al quale partecipano i rappresentanti degli operatori e della società civile), che si riunisce quattro volte l'anno.

32. - 33.

Negli ultimi anni la Commissione ha presentato delle proposte riguardanti il regime d'intervento per i cereali nel quadro dell'Agenda 2000, della riforma intermedia del 2003 e nel 2006 per quanto riguarda il granturco. Tali proposte hanno permesso di adeguare il regime d'intervento ai cambiamenti della situazione di mercato.

Le proposte avanzate dalla Commissione nel maggio 2008 (verifica dello stato di salute), in assenza di difficoltà a livello di scorte, prevedono una serie di adeguamenti volti a rendere il regime d'intervento per i cereali conforme alle nuove condizioni di mercato e a rafforzare la funzione dell'intervento pubblico come rete di sicurezza.

37.

La Commissione esegue un'analisi e un esame approfondito delle informazioni trasmesse dagli Stati membri, come si evince chiaramente dai fascicoli di lavoro predisposti che contengono non soltanto le risposte iniziali degli Stati membri al questionario della Commissione, ma anche le ulteriori comunicazioni scambiate a seguito della suddetta analisi. In numerosi casi gli Stati membri hanno modificato i costi inizialmente dichiarati, dopo che la Commissione li aveva esaminati e messi in discussione. Inoltre la Commissione ritiene di aver ricevuto dagli Stati membri spiegazioni adeguate a sostegno dei dati forniti e pertanto non condivide la valutazione della Corte secondo la quale solo uno dei quattro Stati membri selezionati le ha fornito un'adeguata documentazione.

I controlli in loco svolti nel 1999 non sono stati ripetuti perché la Commissione non ha considerato sufficientemente rilevanti i loro risultati e perché, tenendo debitamente conto dell'esito della procedura di liquidazione dei conti che ha definito trascurabile l'effetto sul fondo, le indagini sono state chiuse.

38.

In base alle norme in vigore, nei casi in cui non vi siano movimenti di scorte, i costi di trasporto e di uscita dal deposito devono essere detratti dal prezzo d'intervento. Nel caso della Germania, per il periodo in esame, i costi di trasporto e di uscita registrati nella contabilità per le spese tecniche hanno determinato una riduzione delle spese tecniche rimborsate alla Germania.

La Commissione prenderà in esame la situazione e deciderà il metodo più adeguato per il calcolo dei costi forfettari per l'entrata e l'uscita senza operazioni di movimento, una volta che la situazione dell'ammasso pubblico lo consentirà.

40.

La Commissione ritiene di disporre di sufficienti elementi di prova a sostegno delle ipotesi utilizzate per elaborare le previsioni di mercato, su cui si basano i valori dei cereali.

Il prezzo di vendita dei cereali è utilizzato per stabilire gli stanziamenti necessari a coprire il fabbisogno del mercato dei cereali, che figura nella lettera rettificativa di ogni bilancio. Questa illustra in effetti il fondamento logico delle ipotesi alla base del progetto di bilancio, le quali sono comunicate all'autorità di bilancio che esamina ed eventualmente approva gli stanziamenti di bilancio necessari.

43.

Per il 2006 il Consiglio aveva concesso una deroga alle norme applicabili per gli Stati membri che stavano sostenendo spese finanziarie molto elevate. Di conseguenza questi potevano essere rimborsati in base a tassi di interesse particolari, più elevati del tasso di interesse uniforme (fissato per il 2006 al 2,2%), che sono stati fissati in base alle spese finanziarie dichiarate dagli stessi Stati membri interessati.

La Commissione prenderà in esame la situazione e deciderà il metodo più adeguato da seguire quando taluni Stati membri non dichiarino i propri costi di interesse, che le occorrono per calcolare il tasso di interesse specifico da applicare per il rimborso delle spese finanziarie delle operazioni di ammasso pubblico.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

46.

La Commissione ha assicurato la trasparenza del bilancio comunitario relativamente all'ammasso pubblico di cereali. Da un lato, i cereali di intervento destinati al programma di sostegno agli indigenti sono finanziati da una linea di bilancio distinta: 05020401. Dall'altro, i conti dell'ammasso pubblico individuano chiaramente e distintamente tutti i movimenti relativi al programma di distribuzione gratuita. La creazione di queste due contabilità distinte permette di presentare con trasparenza l'onere finanziario che il programma comporta per il bilancio dell'Unione, dal punto di vista della contabilità di bilancio e di magazzino. Il Consiglio ha fissato al prezzo di intervento il valore contabile dei prodotti prelevati dalle scorte di intervento e distribuiti agli indigenti.

La rivendita di segale per la produzione di etanolo è stata un progetto pilota che ha riguardato un quantitativo limitato di cereali. Il costo di questa gara straordinaria è compreso nella linea di bilancio relativa alla rivendita di segale in regime di intervento, unitamente a quello delle altre tre gare d'appalto indette lo stesso anno. Non è stato pertanto necessario creare una linea di bilancio apposita. Inoltre, questa gara non è mai più stata indetta.

47.

L'introduzione di criteri quali la qualità e il luogo di magazzinaggio di ogni partita di cereali nel sistema di determinazione del prezzo causerebbe grandi difficoltà di applicazione.

48.

La Commissione fa notare che negli ultimi anni ha presentato delle proposte riguardanti il regime d'intervento per i cereali nel quadro dell'Agenda 2000, della riforma intermedia del 2003 e nel 2006 per quanto riguarda il granturco. Tali proposte hanno permesso di adeguare il regime d'intervento ai cambiamenti della situazione di mercato.

Le proposte legislative avanzate dalla Commissione nel maggio 2008 (verifica dello stato di salute), in assenza di difficoltà a livello di scorte, prevedono una serie di adeguamenti volti a rendere il regime d'intervento per i cereali conforme alle nuove condizioni di mercato e a rafforzare la funzione dell'intervento pubblico come rete di sicurezza.

49. a)

i)

L'attuale sistema per la determinazione del prezzo di vendita non tiene conto né della qualità né del luogo di magazzinaggio di ogni partita. L'introduzione di questi criteri nel sistema causerebbe grandi difficoltà di applicazione e ne complicherebbe notevolmente la gestione. La Commissione ritiene che l'attuale sistema presenti il vantaggio di essere semplice e oggettivo, oltre che più efficace.

Come è già avvenuto più volte, si può seguire una strategia «ad hoc» a fine periodo, o per le ultime partite in vendita.

ii)

La Commissione segue già questa strategia qualora lo ritenga necessario.

iii)

La Commissione segue già questa strategia qualora lo ritenga necessario.

49. b)

La Commissione valuterà come rispondere a questa raccomandazione.

49. c)

Le scorte di intervento sono state smaltite e le proposte avanzate dalla Commissione nel maggio 2008 (verifica dello stato di salute) prevedono una serie di adeguamenti volti a rendere il regime d'intervento per i cereali conforme alle nuove condizioni di mercato e a rafforzare la funzione dell'intervento pubblico come rete di sicurezza. Entro la fine del 2009 la Commissione prevede di adottare un nuovo regolamento per stabilire regole comuni relative agli acquisti all'intervento pubblico.

50.

La Commissione esegue un'analisi e un esame approfondito delle informazioni trasmesse dagli Stati membri.

51.

La Commissione sta prendendo in esame la situazione e deciderà il metodo più adeguato per il calcolo dei costi forfettari per l'entrata e l'uscita senza operazioni di movimento.

La Commissione sta inoltre lavorando per elaborare il metodo più adeguato da seguire nei casi in cui taluni Stati membri non dichiarino i propri costi di interesse, che le occorrono per calcolare il tasso di interesse specifico da applicare per il rimborso delle spese finanziarie delle operazioni di ammasso pubblico.

52.

La Commissione ritiene di disporre di sufficienti elementi di prova a sostegno delle ipotesi utilizzate per elaborare le previsioni di mercato, su cui si basano i valori dei cereali.

Il prezzo di vendita dei cereali è utilizzato per stabilire gli stanziamenti necessari a coprire il fabbisogno del mercato dei cereali, che figura nella lettera rettificativa di ogni bilancio. Questa illustra in effetti il fondamento logico delle ipotesi alla base del progetto di bilancio, le quali sono comunicate all'autorità di bilancio che esamina ed eventualmente approva gli stanziamenti di bilancio necessari.

53. a)

La Commissione svolge attualmente un'analisi approfondita delle informazioni sui costi ricevute dagli Stati membri interessati. L'analisi dei rischi effettuata dalla Commissione e le limitate quantità in giacenza non giustificano, al momento, verifiche in loco di queste informazioni.

53. b)

La Commissione sta prendendo in esame la situazione e deciderà il metodo più adeguato per il calcolo dei costi forfettari per l'entrata e l'uscita senza operazioni di movimento. Tuttavia la situazione odierna relativa all'ammasso pubblico non consente alla Commissione di definire un metodo con il quale i costi di entrata e di uscita senza operazioni di movimento possano essere stimati in maniera efficace e utilizzati nella definizione di un nuovo metodo di calcolo.

53. c)

La procedura della Commissione relativamente al prezzo di vendita dei cereali determina l'importo del deprezzamento delle scorte di cereali da effettuare. Questo prezzo di vendita è accuratamente documentato e viene presentato all'autorità di bilancio nella lettera rettificativa del bilancio di ogni esercizio.

53. d)

La Commissione sta inoltre lavorando per elaborare il metodo più adeguato da seguire nei casi in cui taluni Stati membri non dichiarino i propri costi di interesse, che le occorrono per calcolare il tasso di interesse specifico da applicare per il rimborso delle spese finanziarie delle operazioni di ammasso pubblico.

54.

Le proposte presentate dalla Commissione nel maggio scorso, nel contesto della cosiddetta verifica dello stato di salute, prevedono varie misure volte ad adeguare il regime d'intervento per i cereali alla nuova situazione di mercato e a rafforzare la funzione dell'intervento pubblico come rete di sicurezza.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 11/2008

La gestione del sostegno dell'Unione europea alle operazioni di ammasso pubblico di cereali

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2009 – 32 pagg. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-033-5

DOI 10.2865/63318

Come ottenere le pubblicazioni dell'UE?

Le pubblicazioni in vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni si possono ordinare tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) presso gli uffici di vendita di vostra scelta.

È possibile anche richiedere un elenco di operatori della nostra rete di vendita mondiale inviando un fax al numero (352) 2929 42758.

NELLA PRESENTE RELAZIONE, LA CORTE DEI CONTI EUROPEA ANALIZZA LA GESTIONE DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE EUROPEA ALLE OPERAZIONI DI AMMASSO PUBBLICO DI CEREALI ALLO SCOPO DI ACCERTARE SE I COSTI PER L'UE SIANO RIDOTTI AL MINIMO.

LA RELAZIONE RILEVA COME ALCUNI ASPETTI DELLA GESTIONE DELLE OPERAZIONI FISICHE DI AMMASSO E LE PROCEDURE APPLICATE DALLA COMMISSIONE SIANO SODDISFACENTI, EVIDENZIANDO TUTTAVIA LA NECESSITÀ DI MIGLIORAMENTI PER ALTRI ASPETTI. QUESTE ULTIME OSSERVAZIONI SI CONCENTRANO IN PARTICOLARE SULL'ESIGENZA DI UNA MAGGIORE TRASPARENZA DI BILANCIO E, IN TALUNI CASI, SULLA POSSIBILITÀ DI EVITARE ALCUNI COSTI CONNESSI ALL'AMMASSO O LA PERDITA DI INTROITI PER MANCATA VENDITA. LA RELAZIONE FORMULA IN PROPOSITO UNA SERIE DI RACCOMANDAZIONI CHE POTREBBERO AVERE UN IMPATTO SIGNIFICATIVO NEL CASO LE RISERVE DI CEREALI DOVESSERO AUMENTARE NUOVAMENTE IN FUTURO. PER TALE MOTIVO, LA CORTE RACCOMANDA VIVAMENTE DI INTRODURRE QUANTO PRIMA QUESTI MIGLIORAMENTI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-033-5



9 789292 070335