

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 1/2003

**riguardante il prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione, corredata delle risposte della Commissione***(in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2003/C 98/01)

## INDICE

	Paragrafi	pagina
SINTESI .....	I-X	2
INTRODUZIONE AL PREFINANZIAMENTO E DESCRIZIONE DELL'AUDIT .....	1-11	3
Le ragioni per cui sono versate le restituzioni all'esportazione .....	1-4	3
Le restituzioni possono essere versate prima dell'esportazione effettiva .....	5	4
Perché è stato istituito il prefinanziamento? .....	6	4
La responsabilità della legislazione sul prefinanziamento è condivisa .....	7-8	4
Il costo del prefinanziamento .....	9	4
L'audit .....	10-11	4
IL PREFINANZIAMENTO IN PRATICA .....	12-29	4
In passato il prefinanziamento è risultato problematico .....	12	4
La misura in cui ha luogo il prefinanziamento .....	13	5
Un sistema complesso di amministrazione e di controllo .....	14	7
Mancanza di chiarezza del quadro normativo .....	15-21	7
La trasformazione crea ulteriori complicazioni .....	22-26	8
La realtà commerciale ha reso il regime difficile da controllare .....	27-29	9
UN REGIME CHE NON CONSEGUE PIÙ I PROPRI OBIETTIVI .....	30-38	9
Carni bovine .....	33-37	10
Cereali .....	38	10
CONCLUSIONI .....	39-40	10
RACCOMANDAZIONE .....	41	11
ALLEGATO — Osservazioni sull'attuazione del prefinanziamento da parte degli Stati membri .....		12
<b>Le risposte della Commissione</b> .....		14

## SINTESI

I. Molti prodotti agricoli hanno un costo più elevato all'interno dell'Unione europea che all'esterno. Agli esportatori viene pagata una sovvenzione per compensare la differenza fra il prezzo UE ed il prezzo del «mercato mondiale». Nel 2001 sono stati versati 3 394 milioni di euro sotto forma di restituzioni all'esportazione.

II. Il prefinanziamento è stato istituito nel 1969 per mantenere la preferenza comunitaria per i prodotti UE rispetto a quelli provenienti da paesi terzi, importati temporaneamente a titolo di stoccaggio o di trasformazione prima della riesportazione. Circa l'11 % di tutti i pagamenti delle restituzioni è eseguito nel quadro del regime di prefinanziamento, in virtù del quale viene versato all'esportatore un anticipo fino a 240 giorni prima dell'esportazione fisica (180 giorni per il prefinanziamento più i 60 giorni previsti per le esportazioni non soggette a prefinanziamento). Le merci prefinanziate sono tenute sotto controllo doganale prima dell'esportazione e durante questo periodo possono essere trasformate in altre merci o rimanere immagazzinate nello stato in cui si trovano.

III. L'audit è consistito nell'esaminare il funzionamento del regime di prefinanziamento come parte del sistema delle restituzioni all'esportazione in otto Stati membri, nonché la gestione del regime da parte della Commissione.

IV. Delle restituzioni versate nel 2000, circa l'11 % del totale, stimato in circa 600 milioni di euro, è stato pagato nel quadro del regime di prefinanziamento. Non sussistono, per il bilancio dell'UE, costi supplementari del regime in causa. Tuttavia, vi sono alcuni costi associati al regime (costi di finanziamento sotto forma di interessi sulle restituzioni versate in anticipo rispetto a quando sarebbero state pagate normalmente, e costi amministrativi) sostenuti dagli Stati membri.

V. Il regime è risultato problematico. L'ultima verifica approfondita svolta dalla Commissione, nel 1997, ha riscontrato carenze nei controlli eseguiti dalle autorità nazionali e la Commissione ha imposto agli Stati membri rettifiche finanziarie di oltre 166 milioni di euro. Successivamente non è stato svolto alcun esame approfondito delle procedure.

VI. Il quadro normativo che disciplina il regime di prefinanziamento è complesso sotto il profilo dell'interpretazione e le disposizioni sul controllo sono tutt'altro che trasparenti. I controlli sulle restituzioni prefinanziate non sono specificati (numero, ambito e calendario). Si sono constatate notevoli differenze sia fra gli Stati membri, sia fra regioni diverse all'interno degli Stati membri, nel tipo e nell'approfondimento dei controlli svolti sulle esportazioni prefinanziate.

VII. I documenti contabili utilizzati a fini di controllo sulla trasformazione nel quadro del prefinanziamento, non corrispondevano alla realtà, con conseguente spreco di tempo e di denaro per le parti interessate e con il conseguente rischio di fare assegnamento su controlli svolti su documenti che non sono affidabili.

VIII. Le modalità secondo cui grandi quantità di carni bovine sono poste sotto il regime del prefinanziamento e quindi esportate in numerose spedizioni separate, in cui sono mescolate con altre merci oggetto di altre domande di restituzione, rende estremamente complessa la pista di audit e le procedure di controllo diventano macchinose, costose e richiedono troppo tempo.

IX. Gli scopi originari del prefinanziamento non sono più soltanto quelli per cui il regime viene applicato. Quest'ultimo è ora utilizzato principalmente per accrescere il controllo sulle esportazioni di carni bovine e, nel settore cerealicolo, per prorogare il periodo durante il quale le esportazioni oggetto delle licenze possono essere effettuate.

X. La Corte raccomanda di procedere ad un esame completo del regime di prefinanziamento e di prendere in considerazione la sua soppressione.

## INTRODUZIONE AL PREFINANZIAMENTO E DESCRIZIONE DELL'AUDIT

### Le ragioni per cui sono versate le restituzioni all'esportazione

1. In generale, i prezzi per i prodotti agricoli sono più elevati all'interno dell'Unione europea che all'esterno. Perché i prodotti agricoli dell'UE possano essere esportati ad un prezzo competitivo, viene versata una sovvenzione per compensare la differenza fra il prezzo sul mercato dell'UE e il prezzo del «mercato mondiale».

2. Questi pagamenti sono denominati restituzioni all'esportazione e circa l'8 % delle sovvenzioni agricole, che rappresenta il 3,7 % del bilancio totale dell'UE (3,4 miliardi di euro), è stato versato per questo tipo di sostegno nel 2001. Delle restituzioni pagate nel 2000 (ultimo esercizio per il quale sono disponibili dati dettagliati), circa l'11 % di tutte le restituzioni, stimato <sup>(1)</sup> in circa 600 milioni di euro, riguardava il regime di prefinanziamento, in

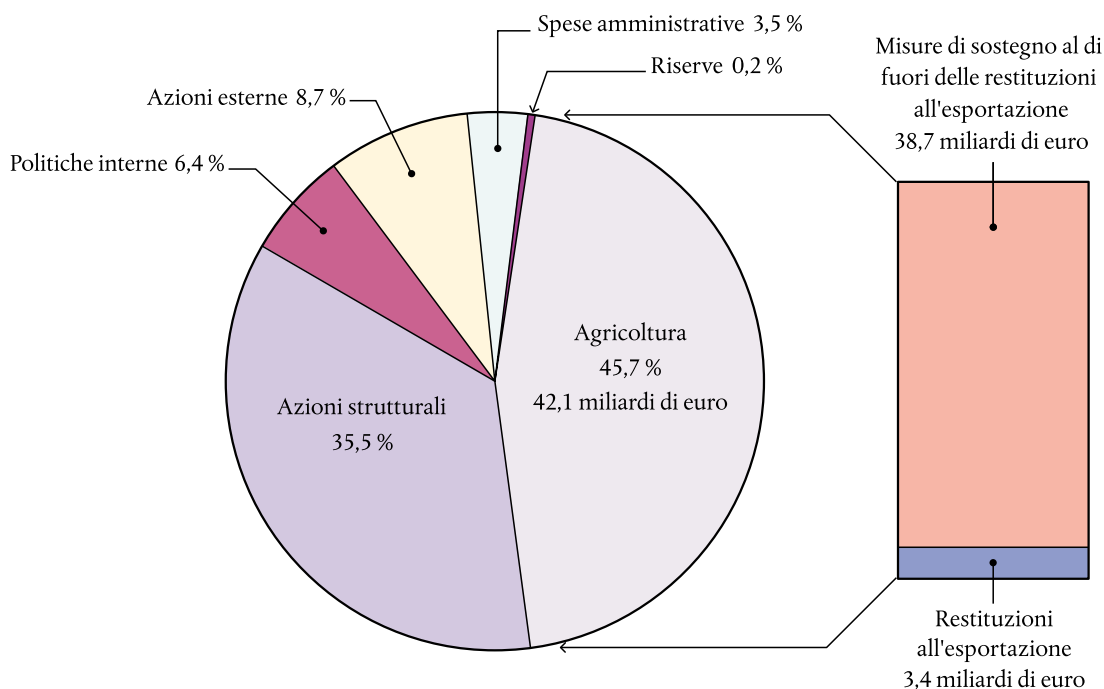
virtù del quale le restituzioni possono essere pagate fino a 240 giorni prima dell'esportazione effettiva (180 giorni per il prefinanziamento più i 60 giorni previsti per le esportazioni prive di prefinanziamento).

3. Il tasso di restituzione applicabile è calcolato dalla Commissione e varia a seconda del prodotto interessato e della differenza fra il prezzo del prodotto praticato nell'UE ed il prezzo mondiale, talvolta teorico, dello stesso prodotto. Per taluni prodotti l'importo della restituzione applicabile dipende dalla destinazione finale del prodotto esportato.

4. La restituzione è versata alla società o persona che esporta il prodotto dal territorio doganale dell'UE, in virtù di una licenza concessa dalla Commissione. Ciascun versamento forma oggetto di una domanda distinta. Le domande in causa sono gestite dalle autorità nazionali competenti in ogni Stato membro [in generale il servizio doganale e l'organismo pagatore <sup>(2)</sup>].

Grafico 1

### La rilevanza dell'agricoltura in generale e delle restituzioni all'esportazione in particolare, per il bilancio dell'UE



Fonte: Progetto di bilancio 2003: risultato dell'esecuzione del bilancio 2001.

<sup>(1)</sup> Non tutti gli Stati membri forniscono le informazioni necessarie per individuare le restituzioni prefinanziate. Per gli Stati membri che le hanno comunicate, il 11 % delle restituzioni era prefinanziato.

<sup>(2)</sup> Gli organismi pagatori sono organizzazioni costituite da ogni Stato membro per gestire i pagamenti delle sovvenzioni agricole nell'ambito della politica agricola comune (PAC).

### **Le restituzioni possono essere versate prima dell'esportazione effettiva**

5. La restituzione all'esportazione è esigibile quando le merci interessate hanno lasciato il territorio doganale dell'UE. Le restituzioni possono essere versate in anticipo rispetto all'esportazione effettiva se il beneficiario costituisce una cauzione che copre l'importo del pagamento maggiorato di una certa percentuale. Questa cauzione è svincolata quando tutte le condizioni per il pagamento sono state soddisfatte. Esistono due tipi di pagamento in anticipo:

- il pagamento in anticipo: questo viene eseguito a favore del beneficiario quando presenta la dichiarazione di esportazione (ciò può aver luogo fino a 60 giorni prima dell'esportazione fisica). Questo pagamento è subordinato ad una cauzione del 110 %,
- il prefinanziamento della restituzione: il pagamento viene eseguito non appena i prodotti di base da esportare sono posti sotto controllo doganale per essere immagazzinati o trasformati per un periodo fino a 240 giorni prima dell'esportazione (180 giorni per il prefinanziamento più i 60 giorni previsti per le esportazioni prive di prefinanziamento). In realtà, ciò significa che le merci sono collocate in un luogo o deposito autorizzato (può trattarsi dei locali dell'esportatore stesso) e sono soggette ad eventuali controlli fisici da parte delle autorità nazionali. Il pagamento è eseguito a fronte di una dichiarazione (di pagamento) del prefinanziamento ed è subordinato alla costituzione di una cauzione pari al 115 % del pagamento.

### **Perché è stato istituito il prefinanziamento?**

6. Le restituzioni all'esportazione esistono dal 1968 e la possibilità di prefinanziare il pagamento della restituzione è stata creata nel 1969 <sup>(1)</sup>. L'istituzione del prefinanziamento è stata motivata dall'intento di porre le merci di origine UE sullo stesso piano, riguardo ai prezzi, di merci più economiche non di origine comunitaria, importate temporaneamente oppure importate per la trasformazione e la riesportazione (regime del perfezionamento attivo — RPA).

### **La responsabilità della legislazione sul prefinanziamento è condivisa**

7. Il codice doganale e le relative modalità di applicazione stabiliscono le norme relative alle merci tenute sotto controllo doganale, comprese quelle poste sotto il regime del prefinanziamento. Quando un altro regolamento, che riguarda specificamente un mercato agricolo, differisce dal codice doganale, prevale il regolamento specifico.

8. La gestione del regime da parte della Commissione è in primo luogo di competenza della direzione generale Agricoltura (DG AGRI), che è responsabile delle restituzioni all'esportazione in generale e delle misure specifiche di mercato applicabili alle merci esportate. La DG TAXUD elabora e interpreta il codice

doganale comunitario, a norma del quale le merci sono tenute sotto controllo doganale.

### **Il costo del prefinanziamento**

9. Per il bilancio UE non esistono costi supplementari dovuti al regime di prefinanziamento. Tuttavia, esistono alcuni costi associati con il regime e sostenuti dagli Stati membri (spese di finanziamento rappresentate dagli interessi versati sulle restituzioni pagate in anticipo rispetto alla data normale di pagamento e spese amministrative).

### **L'audit**

10. L'audit ha trattato l'applicazione del prefinanziamento riguardo ai pagamenti delle restituzioni all'esportazione per le carni bovine e i cereali presso la Commissione e in loco, negli Stati membri, presso gli organismi pagatori, i servizi doganali, i beneficiari, porti, magazzini e depositi. Sono stati scelti le carni bovine e i cereali perché rappresentano il 90 % dei pagamenti corrispondenti alle restituzioni prefinanziate. Gli Stati membri ed i beneficiari visitati sono stati scelti anche in base alla rilevanza dei pagamenti di prefinanziamento. Nel corso dell'audit sono state esaminate la gestione del regime da parte della Commissione, l'attuazione del regime da parte delle autorità nazionali, nonché la legittimità e la regolarità di un campione di 117 pagamenti dell'esercizio FEOAG 1999.

11. Per l'audit del regime di prefinanziamento sono stati posti i seguenti quesiti:

- a) le ragioni dell'istituzione del regime sono ancora valide?
- b) Gli scopi del regime sono stati raggiunti?
- c) Potrebbe essere utile semplificare, sopprimere o sostituire il regime?

## **IL PREFINANZIAMENTO IN PRATICA**

### **In passato il prefinanziamento è risultato problematico**

12. L'ultimo esame rilevante del prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione da parte della Commissione è stato svolto nel 1997 (riguardo ai pagamenti degli esercizi FEOAG 1993 e 1994) <sup>(2)</sup>. Lo studio, condotto dall'unità di liquidazione dei conti,

<sup>(1)</sup> Regolamento (CEE) n. 565/80 del Consiglio (GU L 62 del 7.3.1980, pag. 5).

<sup>(2)</sup> Documento VI/5210/96 della Commissione, consolidato, del 15 aprile 1997. Relazione di sintesi sui risultati delle ispezioni riguardanti la liquidazione dei conti della sezione garanzia del FEOAG per il 1993.

ha esaminato i settori delle carni bovine e dei cereali in sette Stati membri ed ha rilevato deficienze significative nel funzionamento del regime di prefinanziamento. In generale, la Commissione ha apportato rettifiche forfettarie del 10 % per le restituzioni all'esportazione dei cereali e del 5 % per le restituzioni all'esportazione delle carni bovine nella maggior parte degli Stati membri visitati. Complessivamente gli Stati membri hanno dovuto rimborsare alla

Commissione oltre 140 milioni di euro (cfr. la *tabella 1*). In un audit successivo, in Spagna, sono state scoperte irregolarità nel regime di finanziamento e, di conseguenza, la Commissione ha imposto una rettifica finanziaria di 26 milioni di euro. Nonostante questi risultati negativi, non è stato svolto alcun esame ulteriore del regime o dei relativi controlli e, all'epoca dell'audit, i servizi della Commissione non ne prevedevano alcuno.

Tabella 1

**Decisioni di liquidazione adottate nel 1997 a seguito dell'audit sul prefinanziamento svolto dalla Commissione per gli esercizi finanziari 1993 e 1994**

Le rettifiche indicate sono state proposte su base forfettaria, cioè lo Stato membro ha dovuto pagare un'ammenda corrispondente ad una percentuale del totale delle restituzioni prefinanziate che aveva richiesto a carico del bilancio FEOG per l'esercizio in causa. Alcuni Stati membri hanno fatto ricorso contro queste decisioni e la Corte di giustizia deve ancora emettere una sentenza in un caso (\*).

Stato membro	1993		1994		Importo (euro)
	Carni bovine	Cereali	Carni bovine	Cereali	
Belgio	10 %	10 %	10 %	10 %	19 635 473
Germania	5 %	10 %	5 %	10 %	37 103 644
Francia	5 %	10 %	5 %	10 %	59 948 684
Italia	5 %	Nessun audit	5 %	Nessun audit	11 361 336
(*) Paesi Bassi	5 %	10 %	5 %	10 %	14 821 602
<b>Totale</b>					142 870 739

Fonte: Decisione 97/333/CE della Commissione (GU L 139 del 30.5.1997).  
Decisione 98/358/CE della Commissione (GU L 163 del 6.6.1998).

**La misura in cui ha luogo il prefinanziamento**

13. Inizialmente la Commissione non è stata in grado di fornire informazioni sulla misura in cui le restituzioni sono prefinanziate. Non sono tenute statistiche sulla quantità o sul valore dei prodotti esportati nel quadro del regime di prefinanziamento, o sul lasso di tempo durante il quale le merci esportate sono tenute sotto la procedura di prefinanziamento prima dell'esportazione. Un'analisi dei dati sui pagamenti dell'esercizio

FEOG 2000 inoltrati dagli organismi pagatori (l'ultimo anno per il quale i controllori avevano a disposizione i dati all'epoca dell'audit), ha indicato che sono stati prefinanziate circa 600 milioni di euro, pari all'11 % del totale delle restituzioni. Peraltro, questi dati non sono completi e l'obbligo di fornire informazioni sufficienti non è entrato in vigore sino all'inizio dell'esercizio FEOG 2002. L'analisi delle operazioni esaminate negli Stati membri, relative al 1999, mostra per quanto tempo le merci in questione sono rimaste sotto il regime di prefinanziamento (cfr. le *tabelle 2 e 3*).

Tabella 2

**Volume del prefinanziamento di carni bovine negli Stati membri controllati**

Stato membro	Restituzioni versate (euro)	Percentuale prefinanziata	Tempo medio delle merci sotto il regime di prefinanziamento in base al campione della Corte
Danimarca	10 281 015	25	54 giorni
Germania	113 439 015	31	39 giorni
Spagna	14 945 513	44	25 giorni
Francia	47 020 119	60	12 giorni
Irlanda	294 632 062	82	74 giorni
Italia	32 763 912	70	38 giorni
Paesi Bassi	56 455 398	22	36 giorni
<b>Totale</b>	<b>569 537 034</b>	<b>61</b>	

NB: Non ci sono state esportazioni di carni bovine dal Regno Unito.

Fonte: Organismi pagatori per l'esercizio FEOG 1999.

Tabella 3

**Volume del prefinanziamento di cereali negli Stati membri controllati**

Stato membro	Restituzioni versate (euro)	Percentuale prefinanziata	Tempo medio delle merci sotto il regime di prefinanziamento in base al campione della Corte
Danimarca	37 619 784	15	118 giorni
Germania	120 038 104	18	61 giorni
Spagna	35 401 709	10	58 giorni
Francia	389 885 096	6	59 giorni
Italia	52 196 669	19	61 giorni
Paesi Bassi	38 084 267	37 <sup>(1)</sup>	38 giorni
Regno Unito	86 282 834	1	Solo 1 esportazione nell'anno
<b>Totale</b>	<b>759 508 463</b>	<b>11</b>	—

<sup>(1)</sup> I dati pervenuti dall'organismo pagatore olandese (HPA) per i cereali ed i prodotti trasformati contenevano errori, per cui non è possibile garantire l'esattezza di questa cifra.

NB: L'audit non ha interessato le esportazioni di cereali dall'Irlanda.

Fonte: Organismi pagatori per l'esercizio FEOG 1999.

### Un sistema complesso di amministrazione e di controllo

14. In generale le restituzioni all'esportazione sono complesse, la legislazione è circostanziata e il lavoro amministrativo oneroso. Dati gli importi di denaro in gioco ed i rischi che implicano, le verifiche fisiche e documentali devono essere approfondite. Lavori precedenti svolti dalla Corte dei conti hanno dimostrato che il regime delle restituzioni all'esportazione in generale rappresenta un settore ad alto rischio <sup>(1)</sup>. Riguardo agli estratti provenienti da precedenti relazioni della Corte e qui inquadrati, all'epoca la Commissione ha adottato misure correttive nei settori in cui non erano già in corso. Il prefinanziamento aggiunge un ulteriore grado di complessità al regime delle restituzioni all'esportazione, in quanto richiede che i controlli doganali siano svolti mentre le merci sono immagazzinate o trasformate nel periodo che precede l'esportazione (cfr. i paragrafi 1 e 2 dell'*allegato*).

### Mancanza di chiarezza del quadro normativo

15. Il quadro normativo che disciplina il regime del prefinanziamento presenta un'interpretazione complessa e le disposizioni sul controllo sono tutt'altro che trasparenti. Queste disposizioni si trovano in numerosi testi legislativi diversi, dove spesso una particolare verifica non è specificata ma indicata facendo riferimento ad altri regimi (in particolare del perfezionamento attivo e del deposito). La gestione del regime da parte della Commissione è stata inoltre caratterizzata da una mancanza di coordinamento fra la DG AGRI e la DG TAXUD sull'interpretazione delle disposizioni relative al prefinanziamento.

16. Benché articoli specifici siano stati introdotti in un regolamento rielaborato dalla Commissione <sup>(2)</sup> nel 1999, per chiarire le disposizioni sul controllo, il quadro normativo per l'esecuzione dei controlli sulle restituzioni prefinanziate continua a non precisare il numero, l'ambito e il calendario di tali verifiche.

17. I servizi doganali degli Stati membri sono tenuti a controllare fisicamente il 5 % di tutte le spedizioni relative alle restituzioni all'esportazione quando viene presentata la dichiarazione di esportazione <sup>(3)</sup>. Tuttavia, non esiste l'obbligo di controllare le merci quando esse sono poste sotto il regime del prefinanzia-

#### Estratti da precedenti relazioni speciali della Corte sulle restituzioni all'esportazione

- i. Le irregolarità sospettate individuate nell'ambito della presente relazione ammontano a più di 100 milioni di euro (Relazione speciale n. 7/2001, paragrafo 90).
- ii. Il controllo dei pagamenti da parte delle autorità nazionali non tutela adeguatamente contro lo sfruttamento, da parte di operatori fraudolenti, del sistema complesso delle restituzioni all'esportazione [Relazione speciale n. 2/90, paragrafo 4.7c)].
- iii. Questo scarso livello di scoperta delle irregolarità mediante i controlli fisici può essere interpretato in modi diversi. In generale, potrebbe significare che gli operatori rispettano le legislazione comunitaria o che i controlli sono un deterrente efficace. Viceversa, potrebbe anche far supporre che i controlli fisici non sono ben mirati o svolti e, di conseguenza, inefficaci. I risultati della Commissione sul carattere sufficiente dei controlli degli Stati membri e le constatazioni di questa relazione sull'orientamento dei controlli, sono tutti a favore della seconda interpretazione. (Relazione speciale n. 20/98, paragrafo 3.28).

mento (controlli all'entrata). Se gli Stati membri svolgono controlli all'entrata, essi possono essere contati nel 5 % richiesto purché siano eseguite anche verifiche fisiche durante il periodo in cui le merci sono sottoposte al controllo di prefinanziamento, verifiche contabili e verifiche all'uscita.

18. Pertanto, non è sorprendente che si siano riscontrate notevoli differenze sia fra gli Stati membri, sia in uno stesso Stato membro (Danimarca, Francia, Italia) nel tipo e nell'approfondimento dei controlli eseguiti sulle esportazioni prefinanziate. In alcuni Stati membri (Germania, Francia) le operazioni di prefinanziamento sono considerate a rischio più elevato e sono controllate più spesso. In taluni Stati membri si è provveduto a tutte le verifiche elencate al paragrafo 17 di cui sopra, in altri il numero delle verifiche svolte non era specificato oppure semplicemente non ve n'erano tranne che all'uscita (cfr. la *tabella 4*).

19. Alcune prassi hanno formato oggetto di sanzioni da parte dell'unità di liquidazione dei conti della Commissione oppure vietate da un parere scritto della divisione della Commissione responsabile della gestione di un particolare mercato. Ne è un esempio la prassi osservata nel caso dello stoccaggio in comune di prodotti sfusi.

<sup>(1)</sup> Dal 1990 sono state pubblicate otto relazioni speciali, che trattano direttamente o indirettamente del controllo delle restituzioni all'esportazione.

<sup>(2)</sup> Articoli 26 e 28 del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999, pag. 11).

<sup>(3)</sup> Regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio, del 12 febbraio 1990, relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 42 del 16.2.1990, pag. 6).

Tabella 4

**Tasso di controllo specifico su operazioni riguardanti restituzioni prefinanziate negli Stati membri**

(in percentuale)

Stato membro	Controlli all'entrata	Controlli durante lo stoccaggio	Controlli all'uscita
Danimarca	2 (da metà 1999)	Percentuale non indicata	5
Germania	100	0	5
Spagna	0	0	5
Francia	5	5	5
Irlanda	5	2	5
Italia	100	Percentuale non indicata	5 <sup>(1)</sup>
Paesi Bassi	2	1	5
Regno Unito	Percentuale non indicata	Percentuale non indicata	5

<sup>(1)</sup> Almeno 1 uscita verificata per dichiarazione di pagamento del prefinanziamento. NB: Le verifiche all'uscita sono quelle eseguite a norma del regolamento (CEE) n. 386/90 riguardo a tutte le dichiarazioni di esportazione e rappresentano un minimo. In alcuni Stati membri esiste un ufficio doganale ad ogni uscita dal prefinanziamento (ad esempio in Germania); in altri Stati membri particolari uffici doganali aumentano i tassi di controllo secondo analisi di rischio locali.

Fonte: Stati membri.

20. Lo stoccaggio in comune è una prassi secondo cui le merci in regime di prefinanziamento sono immagazzinate insieme, fisicamente, a quelle che si trovano sotto altri regimi doganali. Ad esempio, frumento posto sotto controllo doganale a fini di trasformazione, per il quale è stata versata in anticipo una restituzione, è immagazzinato nello stesso deposito fisico in cui si trovano frumento destinato al consumo interno o frumento destinato all'esportazione al di fuori del regime di prefinanziamento. L'operatore ha interesse a seguire questa prassi poiché lo stoccaggio separato è costoso, complesso e richiede tempo. Tuttavia, il codice doganale vieta esplicitamente lo stoccaggio in comune per le merci prefinanziate <sup>(1)</sup>. I diversi Stati membri trattano in modo diverso lo stoccaggio in comune e la Commissione ha mancato di coerenza nel far rispettare questo requisito.

21. In Francia le norme sono state interpretate con rigore e le merci prefinanziate sono separate fisicamente da quelle poste sotto altri regimi mediante serrature e catene o sigillando le zone di stoccaggio o i silos. Questa interpretazione è stata data a seguito di una sanzione finanziaria irrogata dalla Commissione a causa di controlli lassisti. In altri Stati (Germania, Spagna, Paesi Bassi) le normali prassi commerciali rendono il controllo di fatto impossibile. Laddove i regolamenti sono interpretati con il massimo rigore, alcuni operatori hanno abbandonato il prefinanziamento poiché i costi, sia amministrativi, sia finanziari, superavano il vantaggio che potevano ricavarne.

<sup>(1)</sup> Cfr. l'articolo 534, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione (GU L 253 dell'11.10.1993).

**La trasformazione crea ulteriori complicazioni**

22. Nei casi in cui i prodotti di base sono trasformati mentre si trovano sotto il regime di prefinanziamento (frumento in farina, carni bovine in carni in scatola, ecc.), il quantitativo del prodotto trasformato su cui è basata la restituzione, è calcolato in base a rese teoriche applicate ai prodotti di base. Le rese teoriche sono indicate o dalla legislazione (cereali) o dall'obbligo di porre sotto controllo doganale un dato quantitativo del prodotto di base, sufficiente per produrre il quantitativo dichiarato di prodotto trasformato (conservate di carni bovine).

23. Le rese teoriche applicate sono quelle stabilite per il perfezionamento attivo e comprendono le rese per i sottoprodotti, per garantire che tutti i prodotti fabbricati sotto il regime del perfezionamento attivo siano riesportati o siano pagati i dazi. Ad esempio, quando il frumento è trasformato in farina, come sottoprodotto si ottiene crusca. I sottoprodotti non hanno un'importanza finanziaria diretta per il prefinanziamento, poiché le restituzioni sono versate solo per il prodotto principale esportato ed i sottoprodotti rimangono in libera pratica nell'UE (cfr. anche il paragrafo 7 dell'allegato riguardo ai cereali in Germania).

24. Gli esportatori hanno l'obbligo di tenere una contabilità relativa alla trasformazione, per consentire un controllo successivo sulle operazioni di esportazione. Questi documenti sono stati sottoposti ad audit durante le visite in loco. Si è constatato, senza eccezioni, che la contabilità in causa, tenuta in conformità dei regolamenti, rifletteva esattamente le dichiarazioni doganali e le rese ottenute corrispondevano esattamente alle rese teoriche stabilite. Questa contabilità, compilata unicamente per facilitare i controlli doganali, era in effetti una contabilità di magazzino virtuale, che non corrispondeva alla realtà dei processi di trasformazione, dove la resa varia a seconda di una serie di fattori esterni.

25. Laddove possibile, si è cercato di raffrontare questa contabilità con la contabilità commerciale e con la contabilità di magazzino delle società interessate. Si è constatato che esistevano variazioni, il prodotto di base necessario per produrre il quantitativo richiesto di prodotto trasformato da esportare risultando superiore o inferiore a quello dichiarato (cfr. anche il paragrafo 6 dell'allegato).

26. I documenti contabili utilizzati a fini di controllo della trasformazione nel quadro del prefinanziamento non riflettevano la realtà e non consentivano di verificare correttamente i requisiti del regolamento. La tenuta di una contabilità di magazzino separata «virtuale», finalizzata specificamente ai controlli doganali, non era nelle intenzioni della legislazione sul prefinanziamento. Il risultato è una perdita di tempo e di denaro per le parti interessate, poiché è impossibile fare assegnamento su controlli svolti su documenti contabili che non riflettono la realtà.



### La realtà commerciale ha reso il regime difficile da controllare

27. Le restituzioni all'esportazione hanno lo scopo di rendere i prodotti dell'UE competitivi sui mercati mondiali. Per rispondere ai bisogni degli esportatori, il regime è diventato più intricato e difficile da controllare. Lo stoccaggio ed il trasporto sono costosi; pertanto, per ridurre i costi degli esportatori al minimo, mantenendo al tempo stesso le merci sotto controllo doganale, l'equivalenza è autorizzata. Ciò consente di immagazzinare i prodotti di base in un posto nel quadro del regime di prefinanziamento, mentre l'effettiva trasformazione ed esportazione delle merci hanno luogo altrove. I servizi doganali devono verificare che le merci siano di qualità equivalente e, quando l'esportazione si è conclusa positivamente, il controllo doganale sulle merci equivalenti cessa. Ovviamente, il lavoro amministrativo e le misure di controllo relativi a questo tipo di operazione sono più complessi che nel caso di un'esportazione diretta od anche di un'operazione di prefinanziamento normale.

28. Nel caso del frumento trasformato in farina, l'industria è attrezzata per la molitura a ciclo continuo, spesso 24 ore su 24. I requisiti severi previsti dalla normativa significano che il frumento e la farina prefinanziati dovrebbero essere identificabili separatamente nella contabilità e immagazzinati fisicamente separati da prodotti che rientrano sotto altri regimi doganali. Quando questa norma è stata interpretata rigorosamente (in talune regioni della Francia), il costo per gli esportatori è risultato proibitivo ed alcuni operatori hanno smesso di ricorrere al prefinanziamento ed esportano direttamente.

29. Altrove (ad esempio in Spagna, in Italia e in talune regioni francesi), dove i regolamenti non sono stati interpretati con lo stesso rigore, le autorità si prefiggono di assicurare che il frumento che entra nel processo sia di origine comunitaria e di qualità adeguata e che il prodotto trasformato esportato sia prodotto

con frumento di qualità equivalente. Le operazioni proseguono in modo continuo, ma le autorità non possono seguire il prodotto prefinanziato per l'intero processo fino all'esportazione. Pertanto, in realtà i controlli richiesti dal regolamento non possono essere espletati.

### UN REGIME CHE NON CONSEGUE PIÙ I PROPRI OBIETTIVI

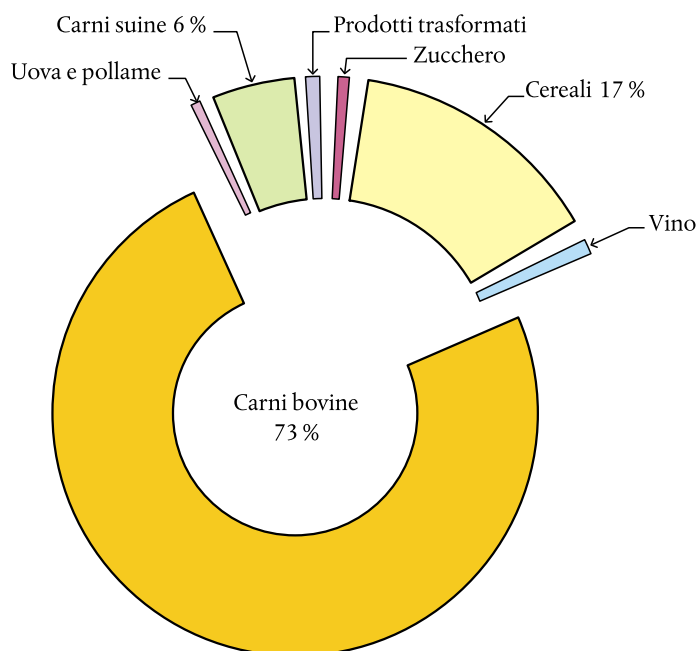
30. L'istituzione del prefinanziamento aveva l'obiettivo originario di porre i prodotti dell'UE sullo stesso piano, sotto il profilo del prezzo, dei prodotti non comunitari più economici, importati temporaneamente o importati nell'ambito del regime del perfezionamento attivo con sospensione dei dazi.

31. La maggior parte delle restituzioni prefinanziate è versata per le carni bovine al tasso applicabile allo stato in cui si trovano all'atto dell'entrata nel regime di prefinanziamento, cioè fresche o refrigerate, sebbene in effetti siano esportate congelate. In pratica non esistono importazioni di carni refrigerate destinate alla trasformazione nell'ambito del regime del perfezionamento attivo. Circa il 7 % delle restituzioni all'esportazione per le carni bovine riguarda prodotti a base di carni bovine trasformati. La Commissione non dispone di cifre riguardo all'importo totale delle merci trasformate prefinanziate.

32. Gli esportatori ricorrono al regime in causa principalmente per le esportazioni di carni bovine, suine e cereali (questi tre gruppi rappresentano il 96 % delle restituzioni prefinanziate). Vino, zucchero, prodotti trasformati, uova e pollame costituiscono il 4 % residuo delle esportazioni prefinanziate.

Grafico 2

#### La ripartizione delle restituzioni prefinanziate per gruppo di prodotti



Fonte: Dati forniti dagli organismi pagatori.

### Carni bovine

33. Per alcuni tipi di esportazioni di carni bovine la Commissione obbliga effettivamente gli esportatori a ricorrere al prefinanziamento, fissando un tasso di restituzione più elevato per le merci esportate nel quadro del regime oppure fissando un tasso soltanto per le merci esportate nel quadro del prefinanziamento. Queste condizioni hanno lo scopo di rafforzare i controlli doganali sulle merci ad alto rischio.

34. Esistono tassi speciali elevati di restituzioni per le esportazioni di carni bovine di animali maschi fresche o refrigerate. Il tasso per le stesse carni bovine esportate congelate è inferiore. Tuttavia, le carni bovine poste sotto controllo doganale nel regime di prefinanziamento allo stato refrigerato beneficiano del tasso speciale elevato anche se sono esportate congelate. La Commissione non fissa un tasso equivalente specifico per le carni bovine di animali maschi congelate. Al 12 gennaio 2001, applicando il codice delle restituzioni per la parte anteriore delle carcasse di bovini, i tassi stabiliti erano i seguenti:

(euro/100 kg)			
Codice delle destinazioni	Carni fresche e refrigerate — animali maschi	Carni congelate — tutti gli animali	Rapporto carni congelate/fresche
B02 (principalmente Asia e Africa)	71,5	33,5	213,4 %
B03 (principalmente Europa orientale)	43,0	10,0	430,0 %
039 (Svizzera)	23,5	11,5	204,3 %

Fonte: Regolamento (CE) n. 66/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 (GU L 10 del 31.1.2001, pag. 12).

35. Le carni bovine esportate nel quadro del regime delle restituzioni speciali per tali carni spesso comportano un'unica dichiarazione di prefinanziamento per un quantitativo rilevante di carni bovine e quindi si procede a molte esportazioni successive, alle quali corrispondono dichiarazioni di esportazione distinte. Tali esportazioni spesso hanno luogo su numerose navi differenti e le carni bovine sono mescolate con prodotti provenienti da altre operazioni di prefinanziamento, esportazioni dirette e merci provenienti da altre società di esportazione. Il raffronto fra i documenti di esportazione e le prove di arrivo a destinazione (richieste per tutte le esportazioni di carni bovine) può diventare così complesso da non poter essere sottoposto a audit entro un periodo di tempo ragionevole.

36. Le conserve di carni bovine, come il «corned beef», ora possono essere esportate solo nell'ambito del regime di prefinanziamento, cioè prodotte con carni bovine poste sotto controllo doganale. La sola giustificazione della Commissione per il ricorso al regime di prefinanziamento in questi casi, consiste nel garantire che le merci, da essa considerate ad alto rischio, siano tenute sotto

controllo doganale per l'intera procedura di trasformazione/fabbricazione<sup>(1)</sup> e fino alla loro esportazione.

37. La Corte ha constatato deficienze significative nelle procedure di controllo doganali attinenti al prefinanziamento. Nel proprio audit sulla liquidazione dei conti del 1997, anche la Commissione ha riscontrato tali deficienze. Pertanto, non è opportuno fare assegnamento su queste procedure. Inoltre, la necessità di provvedere a controlli più rigorosi sui prodotti ad alto rischio non giustifica il pagamento delle restituzioni in anticipo nel quadro del regime di prefinanziamento (cfr. i paragrafi 3-6 dell'*allegato*).

### Cereali

38. I tassi di restituzione possono essere fissati in anticipo. Il periodo normale di validità di un certificato di fissazione anticipata non è superiore a sei mesi. Tuttavia, quando le merci sono poste sotto il regime del prefinanziamento ed il periodo di validità non scaduto del certificato di fissazione anticipata è inferiore a tre mesi, la validità del periodo di fissazione anticipata è stabilita in tre mesi<sup>(2)</sup>. In effetti, questa è una proroga della fissazione anticipata di quasi tre mesi per le merci poste sotto il regime di prefinanziamento poco prima che scada la validità del certificato di fissazione anticipata. Nel campione delle operazioni di prefinanziamento relative a cereali esaminato, in 43 casi su 49 il prefinanziamento ha avuto l'effetto di prorogare il periodo di validità del certificato di fissazione anticipata; in 37 casi su 49 le esportazioni hanno avuto luogo dopo il periodo di validità originario. Attualmente tutti i certificati possono essere prorogati tramite il prefinanziamento.

### CONCLUSIONI

39. Il prefinanziamento, che inizialmente aveva l'intento di porre le merci UE sullo stesso piano, sotto il profilo dei prezzi, delle merci non comunitarie più economiche, importate temporaneamente sotto il regime del perfezionamento attivo, è divenuto un sistema eccessivamente complesso e difficile da controllare, con obiettivi diversi. Le ragioni per cui è stato istituito il prefinanziamento non sono le ragioni fondamentali per i suoi usi correnti. Questo regime è ora utilizzato principalmente per aumentare il controllo sulle esportazioni di carni bovine (cfr. paragrafi 33-37). La necessità di rafforzare i controlli non è, di per sé, una ragione sufficiente per il pagamento delle restituzioni in anticipo nel quadro del regime del prefinanziamento. Inoltre, i servizi della Commissione hanno irrogato sanzioni finanziarie agli Stati membri a causa di insufficienze delle procedure di controllo del prefinanziamento (cfr. paragrafo 12). Nel settore dei cereali il regime è utilizzato principalmente per prorogare il periodo durante il quale le esportazioni oggetto delle licenze di esportazione possono

<sup>(1)</sup> Cfr., ad esempio, il preambolo del regolamento (CE) n. 1089/2001 della Commissione (GU L 149 del 2.6.2001, pag. 27).

<sup>(2)</sup> Articolo 28, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999, pag. 11).

essere effettuate (cfr. paragrafo 38). La Commissione dovrebbe valutare se sia opportuno avvalersi del prefinanziamento per conseguire questi altri scopi.

40. La maggior parte dei pagamenti riguarda le esportazioni di carni bovine congelate, il che logicamente non era l'obiettivo del regime, dato che esso aveva lo scopo di controbilanciare il regime di perfezionamento attivo e l'importazione temporanea sotto il regime del deposito doganale. Un tasso di restituzione più elevato viene versato per le carni bovine fresche quando sono poste sotto il regime del prefinanziamento. Ne deriva un costo più elevato per il bilancio dell'Unione europea che nel caso in cui

fosse applicato il tasso inferiore, calcolato dalla Commissione, per le carni bovine congelate (cfr. paragrafo 34).

#### **RACCOMANDAZIONE**

41. Alla luce delle constatazioni dell'audit della Corte e di quelle del servizio di controllo della Commissione (liquidazione dei conti), il regime di prefinanziamento dovrebbe essere riesaminato e si dovrebbe considerarne la soppressione.

Questa relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 13 febbraio 2003.

*Per la Corte dei conti*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*Presidente*

---

## ALLEGATO

## OSSERVAZIONI SULL'ATTUAZIONE DEL PREFINANZIAMENTO DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

***Il prefinanziamento concorre ai ritardi nello svincolo delle cauzioni***

1. In alcuni casi (in particolare, ma non esclusivamente, in quello delle restituzioni per le carni bovine in Danimarca), lo svincolo delle cauzioni per il pagamento anticipato della restituzione ha registrato ritardi.

2. Questi ritardi erano dovuti principalmente a disfunzioni dei sistemi amministrativi (Danimarca) <sup>(1)</sup>, ma erano dovuti anche alla complessità intrinseca del regime di prefinanziamento ed alla documentazione eccessiva che esso richiede (certificati, analisi di laboratorio, ecc.) e, come osservato in relazioni precedenti della Corte <sup>(2)</sup>, al requisito oneroso delle prove di arrivo alla destinazione finale delle merci, prove che devono essere inoltrate e verificate nel caso di restituzioni differenziate (cfr. paragrafo 14).

***Controlli sulle esportazioni di carni bovine prefinanziate***

3. Le carni bovine costituiscono il prodotto principale esportato nel quadro del regime di prefinanziamento. Per la maggior parte esse sono esportate come carni bovine congelate secondo il regime delle restituzioni speciali. Quantità più piccole sono esportate come altri tipi di carni bovine, ad esempio come prodotti trasformati (conservate e «corned beef»).

4. Il numero e la frequenza dei controlli sulle carni bovine non sono uniformi (cfr. paragrafi 16-18 nella relazione che precede). In alcuni casi specifici i controlli erano insufficienti per garantire una catena continua di controlli sulle carni bovine dal macello all'esportazione. In Spagna, ad esempio, le scatole sono state sigillate inadeguatamente, creando un rischio di sostituzione delle carni bovine nel periodo precedente l'esportazione. In seguito all'audit della Corte, le procedure nazionali spagnole sono state migliorate per eliminare questa carenza.

5. In Irlanda lo scarico delle esportazioni di carni bovine prefinanziate ha luogo al porto di uscita anziché nell'ufficio in cui è stata effettuata la dichiarazione di prefinanziamento. Come conseguenza di questa prassi, le norme rigorose previste dalla normativa comunitaria <sup>(3)</sup> non sono applicate e si segue una procedura nazionale semplificata. In queste circostanze, né i controlli richiesti sull'identità dei prodotti all'atto della spedizione, né i controlli sulla sostituzione delle merci possono essere eseguiti correttamente.

6. In Francia e in Italia i controlli sui prodotti a base di carni bovine non erano sufficienti. Per rispettare i regolamenti erano stati creati registri per seguire la produzione del prodotto finito dal prodotto di base (carni bovine) immagazzinato. Questi registri, che erano utilizzati per i controlli, non si basavano sulla realtà e le quantità effettive di carni bovine utilizzate e le quantità di prodotto finito ottenuto non potevano essere verificate con precisione. (cfr. paragrafi 25 e 37).

***Interpretazioni diverse dei requisiti in materia di resa***

7. In tutti gli Stati membri visitati i beneficiari utilizzavano i tassi di resa standard per calcolare il quantitativo di prodotto di base posto sotto controllo doganale per il prefinanziamento. La Germania è stata il solo Stato membro che ha svolto controlli ex post su queste rese. Da tali controlli è risultato che il tasso di resa reale era inferiore in misura significativa al tasso standard utilizzato. Ciò significava che un quantitativo insufficiente del prodotto di base era stato posto sotto controllo doganale ai fini del prefinanziamento. Secondo le norme dell'RPA, che devono essere applicate alla trasformazione nel quadro del regime di prefinanziamento, si devono utilizzare i tassi di resa reali quando essi differiscono dai tassi standard. L'esito

<sup>(1)</sup> La situazione riguardo alle restituzioni all'esportazione è stata, in seguito, «normalizzata» secondo una relazione del comitato danese della contabilità pubblica del febbraio 2002.

<sup>(2)</sup> Cfr. la relazione speciale n. 7/2001 sulle restituzioni all'esportazione (GU C 314 dell'8.11.2001, pag. 1).

<sup>(3)</sup> Articolo 5, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999, pag. 11).

di questa operazione è consistito in ordini di recupero per circa 112 000 euro. Tuttavia, essi sono stati annullati poiché i beneficiari erano in buona fede. Uno dei beneficiari ora usa il tasso di resa reale per le sue operazioni di prefinanziamento. L'applicazione rigorosa, ma giuridicamente corretta delle norme ha avuto, peraltro, un effetto indesiderato per le restituzioni all'esportazione. L'obiettivo di queste ultime è che il prodotto trasformato, per il quale viene rilasciata una licenza di esportazione, deve essere esportato nel quantitativo richiesto e che la qualità deve essere conforme al codice di restituzione all'esportazione accordato (cfr. paragrafo 23).

---

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE****SINTESI**

IV. La Corte ritiene che circa l'11 % delle restituzioni all'esportazione sia stato versato in regime di prefinanziamento, per una somma totale di 600 milioni di euro. Questa stima è dello stesso ordine di dimensione di quella della Commissione.

V. I servizi della Commissione verificano tutti gli aspetti delle spese del FEAOG, comprese le restituzioni all'esportazione, in modo permanente e sulla base dell'analisi del rischio. Non hanno realizzato una verifica approfondita del regime di prefinanziamento dal 1997, ma esaminano attivamente le questioni legate alle restituzioni all'esportazione. Seguono altresì attentamente l'audit effettuato dalla Corte, iniziato nel 2000 e impostato in modo simile all'audit precedente della Commissione. I servizi della Commissione hanno tenuto conto delle conclusioni dell'analisi del rischio effettuata dalla Corte per stabilire il loro futuro programma di lavoro.

VI. La Commissione condivide l'opinione della Corte quanto alla complessità del regime di prefinanziamento della restituzione. Essa ha compiuto sforzi per migliorare la realizzazione dei controlli fisici negli Stati membri e prevede di armonizzare maggiormente i controlli dei prodotti in regime di prefinanziamento.

VII. La Commissione, sulla base delle osservazioni della Corte, esaminerà se sarà possibile, per il prefinanziamento, non più applicare i coefficienti di rendimento. D'altra parte, rendimenti forfetari teorici non sono mai esistiti per le carni bovine.

VIII. Per quanto riguarda il prefinanziamento delle carni bovine, i servizi della Commissione riconoscono che le procedure di controllo sono complesse ed onerose per gli organismi pagatori. La garanzia costituita da un esportatore non può essere liberata finché l'organismo pagatore non ha confrontato il quantitativo in regime di prefinanziamento con il quantitativo esportato e messo in libera circolazione in un paese terzo. Si tratta di un'operazione corrente che fa parte delle procedure degli organismi pagatori.

IX. Gli obiettivi iniziali del regime di prefinanziamento, consistente da un lato nel permettere alle imprese di trasformazione della Comunità di utilizzare prodotti di base comunitari alle stesse condizioni dei prodotti di base importati da paesi terzi a titolo del regime di perfezionamento attivo e dall'altro nel facilitare il magazzino di prodotti comunitari destinati all'esportazione nella Comunità piuttosto che in paesi terzi, sono tuttora validi.

Inoltre, il prefinanziamento sotto forma di magazzinaggio per le carni bovine non trasformate è stato inizialmente instaurato viste le modalità molto specifiche di produzione e di commercializzazione delle carni bovine destinate all'esportazione. Questa situazione persiste tutt'oggi.

Inoltre, il prefinanziamento è stato utilizzato anche per garantire un migliore controllo di alcuni prodotti del settore delle carni bovine che sono oggetto di trasformazione.

X. La Commissione condivide il punto di vista della Corte secondo il quale il regime del prefinanziamento dovrebbe essere riesaminato.

**INTRODUZIONE AL PREFINANZIAMENTO E DESCRIZIONE DELL'AUDIT**

2. La Commissione sottolinea che l'anticipo di 600 milioni di euro non comporta spese supplementari per il bilancio comunitario.

5. Per quanto riguarda la trasformazione delle carni, la durata del prefinanziamento è limitata a 3 mesi.

Per quanto riguarda il magazzinaggio, la durata massima del prefinanziamento è di 180 giorni.

**IL PREFINANZIAMENTO IN PRATICA**

12. I servizi della Commissione verificano tutti gli aspetti delle spese del FEAOG, comprese le restituzioni all'esportazione, in modo permanente e sulla base dell'analisi del rischio. Non hanno realizzato una verifica approfondita del regime di prefinanziamento dal 1997, ma esaminano attivamente le questioni legate alle restituzioni all'esportazione. Seguono altresì attentamente l'audit effettuato dalla Corte, iniziato nel 2000 e impostato in modo simile all'audit precedente della Commissione. I servizi della Commissione hanno tenuto conto delle conclusioni dell'analisi del rischio effettuata dalla Corte per stabilire il loro futuro programma di lavoro.

13. La Corte ritiene che circa l'11 % delle restituzioni all'esportazione sia stato versato a titolo del regime di prefinanziamento, per un totale di 600 milioni di euro. Questa stima è dello stesso ordine di dimensione di quella della Commissione.

Dal 2002, la Commissione può riferirsi alle informazioni fornite dagli Stati membri riguardanti gli importi delle restituzioni accordate mediante prefinanziamento.

14. La Commissione condivide il parere della Corte e riconosce che il sistema di restituzioni all'esportazione è complesso. A tale riguardo, occorre sottolineare che la Commissione ha sempre esaminato attentamente le relazioni speciali elaborate dalla Corte dei conti riguardanti il controllo delle restituzioni all'esportazione e che essa ha preso per quanto possibile decisioni concrete allo scopo di migliorare l'efficacia dei controlli in questo settore. Ad esempio, in seguito alla relazione speciale n. 7/2001 della Corte relativa alle restituzioni all'esportazione, la Commissione ha immediatamente stabilito un piano d'azione per ridurre i rischi. Questo piano si è concretizzato in particolare nell'adozione del regolamento (CE) n. 1253/2002.

La Commissione si stupisce che otto relazioni speciali della Corte siano riassunte in modo per lo meno insufficiente, e constata che nessuna delle otto relazioni riguarda il prefinanziamento.

15. Il prefinanziamento facilita il compito degli esportatori ed è questo il motivo per cui l'11 % delle spese è effettuato attraverso il prefinanziamento, nonostante le complicazioni amministrative che ciò comporta anche per gli esportatori.

16-19. La Commissione riconosce che il regime di prefinanziamento è più complesso ed oneroso da gestire di un sistema d'esportazione diretta. Questa complessità si spiega, in parte, con il fatto che al fine di risparmi a livello amministrativo si applicano disposizioni di controllo esistenti in altri regimi legislativi, in particolare le disposizioni relative al regime di perfezionamento attivo (RPA).

Tuttavia, la Commissione ha preso l'iniziativa di chiarire la situazione per quanto riguarda le disposizioni relative ai controlli.

In occasione dell'ultima codificazione del regolamento orizzontale per il regime delle restituzioni all'esportazione, contenuta nel regolamento (CE) n. 800/1999, sono state precisate le disposizioni in materia di controllo. Inoltre, un documento di lavoro del 22 dicembre 1998, che spiega la procedura per i controlli fisici, è stato distribuito agli Stati membri nel gennaio 1999. Successivamente, nel marzo 2002, è stato presentato agli Stati membri nel comitato di gestione competente un altro documento di lavoro del 22 febbraio 2002, che ha ulteriormente chiarito le condizioni per la verifica del prefinanziamento.

In un solo caso particolare, che riguarda l'applicazione del coefficiente di rendimento forfetario, l'interpretazione data dai due servizi della Commissione è stata diversa.

17. La Commissione si è impegnata ad incoraggiare gli Stati membri a migliorare i controlli fisici all'esportazione. Tuttavia, in seguito alle osservazioni della Corte, esaminerà con gli Stati membri la possibilità di rafforzare i controlli fisici per i casi di prefinanziamento.

18. Occorre sottolineare che almeno sei degli otto Stati membri indicati alla tabella 4 effettuano verifiche delle merci all'atto dell'introduzione in regime di prefinanziamento (verifiche all'entrata).

19. La Commissione rinvia alla sua risposta al punto 17.

21-22. I servizi della Commissione terranno conto di queste conclusioni nella loro analisi del rischio e nel loro futuro programma di lavoro.

Per evitare che il prefinanziamento sia applicato dagli Stati membri in modo diverso, in particolare per quanto riguarda il magazzino in comune, la Commissione ha adottato varie misure (si veda risposta della Commissione al punto 16). Tuttavia, la Commissione chiarirà ulteriormente o completerà le interpretazioni date.

23-24. I coefficienti di rendimento di cui all'allegato 69 del regolamento (CEE) n. 2454/93 sono applicabili per il prefinanziamento. Questi tassi forfetari permettono di determinare la quantità di prodotti di base (frumento, ad esempio) che deve essere messa in regime di prefinanziamento/trasformazione per ottenere il prodotto trasformato principale (farina, ad esempio). Nel settore del regime delle restituzioni all'esportazione, i prodotti trasformati in regime di prefinanziamento ricevono la stessa restituzione dei prodotti trasformati che sono oggetto di un'esportazione diretta (senza ricorso al prefinanziamento).

Il fatto che si utilizzano coefficienti di rendimento non ha alcuna conseguenza sulla spesa per le restituzioni, dato che la restituzione è pagata sui prodotti trasformati (farina) indicati nel certificato d'esportazione.

23-27. La trasformazione di carni in prodotti trasformati, dal canto suo, non è basata su rendimenti teorici. Anche nell'ipotesi in cui vengano date, in occasione dell'offerta dei prodotti di base da trasformare, indicazioni provvisorie, queste devono imperativamente essere sostituite dai dati definitivi ottenuti alla fine

dell'operazione di trasformazione [articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 800/1999]. I dati definitivi devono corrispondere alla realtà economica (stock contabili, quantità vendute, ecc.).

25-27. Per quanto riguarda la tenuta delle registrazioni contabili, l'articolo 28, paragrafo 3, terzo comma, secondo trattino del regolamento (CE) n. 800/1999, ha previsto che la contabilità degli stock deve essere aggiornata per permettere in particolare una vigilanza globale sulla quantità totale soggetta a prefinanziamento.

La Commissione esaminerà se sarà possibile, per il prefinanziamento, non più applicare i coefficienti di rendimento.

28-30. In modo orizzontale, l'equivalenza è prevista per il prefinanziamento per trasformazione [articolo 28, paragrafo 3, secondo capoverso, del regolamento (CE) n. 800/1999]. Questo regime d'equivalenza dei prodotti di base può applicarsi anche ai prodotti intermedi immagazzinati alla rinfusa.

L'equivalenza non è permessa per il prefinanziamento del magazzino. Tuttavia, il regolamento (CEE) n. 1776/92, mirante ad una migliore gestione delle capacità di magazzino esistenti nel settore dei cereali, ha consentito una certa equivalenza limitata ai prodotti cerealicoli che si trovano sia in regime di prefinanziamento per il magazzino sia in regime di esportazione diretta [rispettivamente articolo 5 del regolamento (CEE) n. 565/80 ed articolo 7 del regolamento (CE) n. 800/1999].

Vista l'applicazione divergente da parte degli Stati membri della regolamentazione comunitaria in materia, la Commissione chiarirà o completerà ulteriormente le interpretazioni date (cfr. punto 22).

29-30. I servizi della Commissione terranno conto di queste osservazioni nell'analisi del rischio e nel futuro programma di lavoro.

#### UN REGIME CHE NON CONSEGUE PIÙ I PROPRI OBIETTIVI

31. Gli obiettivi iniziali del prefinanziamento, che consistevano nel permettere alle imprese di trasformazione della Comunità di utilizzare prodotti di base comunitari nelle stesse condizioni dei prodotti di base importati in regime del perfezionamento attivo e nel facilitare il magazzino dei prodotti comunitari destinati all'esportazione nella Comunità piuttosto che nei paesi terzi, sono sempre validi oggi.

Inoltre, il prefinanziamento è stato utilizzato anche per garantire un migliore controllo di alcuni prodotti del settore delle carni bovine che sono oggetto di trasformazione.

32. In generale, le carni possono essere conservate, in vista del consumo nello stato, soltanto mediante congelazione.

La congelazione non è autorizzata soltanto in caso di ricorso al regime del prefinanziamento, ma è ammessa anche per i prodotti dichiarati destinati all'esportazione diretta [durante il periodo di 60 giorni le carni possono essere congelate, cfr. articolo 7, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 800/1999]. La congelazione non è dunque legata al prefinanziamento.

34, 37. Occorre fare distinzione tra gli aspetti economici e gli aspetti tecnici del sistema di prefinanziamento. Come abbiamo già indicato, gli obiettivi economici sono giustificati dagli obiettivi della gestione del mercato, nella misura in cui le restituzioni contribuiscono fortemente al conseguimento di questi obiettivi. La soppressione del prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione potrebbe comportare un aumento delle restituzioni o delle spese di sostegno del mercato in altre linee di bilancio.

L'aspetto tecnico è legato alla trasformazione delle carni bovine. Controlli specifici sono necessari per verificare se le proteine contenute nei prodotti a base di carne sono esclusivamente proteine di carni bovine e per verificare l'origine delle carni bovine utilizzate. La restituzione all'esportazione per le conserve è basata sulla percentuale di carne bovina presente in questi prodotti.

Questa percentuale di carne è stabilita con analisi chimica [regolamento (CEE) n. 2429/86].

Se l'analisi permette di misurare la percentuale di proteine animali del prodotto finito, non fornisce indicazioni sull'origine. Dato che la restituzione non riguarda né i prodotti della macellazione, né gli additivi (ricchi in proteine animali) utilizzati, ma è limitata alle carni bovine di origine comunitaria, è indispensabile che il controllo chimico sia completato con un controllo del processo di trasformazione.

Senza tale controllo su tutte le fasi di trasformazione, il rischio di irregolarità è molto reale.

35. Come già indicato per il punto 33, la differenza di tasso tra la restituzione per le carni fresche o refrigerate e le carni congelate non è una conseguenza del regime del prefinanziamento della restituzione, poiché la congelazione non è limitata ai soli prodotti in regime di prefinanziamento, ma è autorizzata per i prodotti esportati direttamente [congelazione nel corso del periodo di 60 giorni, cfr. articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 800/1999].



Nel contesto della gestione del mercato, il termine «carni congelate» deve essere inteso nel senso economico e commerciale, per distinguerle dalle carni fresche/refrigerate, ossia in relazione con la data di macellazione e di produzione, per definizione più recente per le carni fresche/refrigerate.

La restituzione per un prodotto che è già congelato all'atto della presentazione in dogana proviene da una produzione che può risalire a molto tempo prima. L'importo non ha pertanto un effetto immediato sulla formazione dei prezzi nella Comunità. Inoltre le carni, normalmente destinate all'industria della trasformazione, provengono in gran parte da mucche ed hanno un valore commerciale sostanzialmente inferiore.

La differenza di tasso è dunque motivata da considerazioni riguardanti la gestione dei mercati e non si limita al solo aspetto della conservazione del prodotto o della sua presentazione fisica.

La tabella fornita nell'allegato del progetto di relazione e che presenta la relazione tra i tassi di restituzioni dei prodotti freschi/refrigerati ed i tassi dei prodotti surgelati non ha dunque un significato pertinente.

36. I servizi della Commissione condividono l'opinione della Corte quanto alla complessità della gestione amministrativa dei fascicoli interessati, ed in particolare le difficoltà constatate per raffrontare i diversi documenti che costituiscono il fascicolo. Quest'aspetto è allo studio in vista del miglioramento della situazione.

I servizi della Commissione riconoscono che il raffronto delle dichiarazioni di prefinanziamento, dei documenti d'esportazione e delle prove d'arrivo a destinazione è complesso, o eccessivamente complesso, ma non ammettere che «un controllo è praticamente impossibile». La garanzia costituita da un esportatore non può essere liberata finché l'organismo pagatore non ha confrontato la quantità messa in regime di prefinanziamento con la quantità esportata e messa in libera circolazione in un paese terzo. Questo raffronto è un'operazione corrente che fa parte delle procedure degli organismi pagatori.

37. La Commissione rinvia alla sua risposta al punto 34.

38. La Commissione desidera insistere sull'importanza delle correzioni apportate in occasione dell'audit del 1997. Essa darà un seguito adeguato agli aspetti relativamente ai quali sono state rilevate lacune dalla Corte, rafforzando ulteriormente le procedure nei casi delle lacune specificamente segnalate.

39. Gli esportatori di cereali utilizzano il regime di prefinanziamento:

- per partecipare all'esportazione in condizioni di concorrenza simili a quelle dei loro concorrenti sul mercato mondiale,
- per partecipare sul mercato mondiale a transazioni da effettuare oltre alla validità del certificato d'esportazione,
- per risolvere problemi commerciali specifici.

È tuttavia importante distinguere correttamente tra il periodo di validità di un certificato d'esportazione e la sua esecuzione fisica.

Il periodo di validità del certificato garantisce che la quantità di cereali oggetto del certificato non sarà più disponibile sul mercato comunitario al momento della scadenza del certificato. La messa in regime di prefinanziamento non modifica questa caratteristica principale del certificato d'esportazione e non ha nemmeno un impatto sul bilancio. Occorre segnalare che l'estensione della validità del certificato mediante il regime del prefinanziamento ha un impatto neutro dal punto di vista della spesa a carico del bilancio della Commissione (nessun aumento mensile) e permette d'altra parte di ridurre tutta una serie di problemi amministrativi che possono sorgere in seguito a situazioni inattese al momento dell'esportazione (sciopero, avaria della nave, lettera di accredito in ritardo, ecc.).

## CONCLUSIONI

40. Il prefinanziamento continua ad essere utilizzato per gli scopi originali per i quali era stato concepito, ma viene utilizzato anche per rafforzare i controlli.

La Corte non fa distinzione tra l'importanza del prefinanziamento sul piano economico e commerciale e gli aspetti tecnici di questo regime che devono essere oggetto di verifiche tecniche.

Poiché il prefinanziamento, come indica il nome, libera i capitali per gli esportatori prima dell'esportazione effettiva (con l'impegno irrevocabile di esportare il prodotto che, al momento di essere messo in regime di prefinanziamento, è già fisicamente ritirato dal mercato interno), questo pagamento anticipato ha un'incidenza positiva sulla struttura dei costi dei prodotti da esportare. La soppressione di questo pagamento rafforzerebbe la necessità di ricorrere al finanziamento presso fonti commerciali, gonfiando in tal caso i costi dell'esportazione.

41. La differenza di tasso tra la restituzione per le carni fresche o refrigerate e le carni congelate non è una conseguenza del regime del prefinanziamento della restituzione ma una decisione presa nel contesto della gestione del mercato.

#### **RACCOMANDAZIONE**

42. La Commissione procederà ad un riesame alla luce delle osservazioni e delle conclusioni della Corte.

---