

Deliberazione n. 20/2012/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

I, II Collegio e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 6 dicembre 2012

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'articolo 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con cui, ad integrazione dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure consequenzialmente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con cui viene stabilito che, ove l'amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotti, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi,

un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla Corte dei conti;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive integrazioni e modificazioni;

vista la deliberazione della Sezione n. 19/2011/G, adottata nell'adunanza del 20 dicembre 2011, con la quale sono stati approvati i programmi di controllo sulla gestione per l'esercizio 2012;

vista la relazione dei magistrati istruttori concernente gli esiti dell'indagine *Quote latte: la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione*;

vista l'ordinanza, in data 14 novembre 2012, del Presidente della Sezione, con la quale è stata convocata la Sezione del controllo, I, II Collegio e Collegio per il controllo sulle entrate;

vista la nota n. 7000 del 15 novembre 2012, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata informata della convocazione;

viste la nota n. 6955 del 15 novembre 2012, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione di deferimento e l'ordinanza di convocazione a:

*-Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali:*

Gabinetto del Ministro;

Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale-Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione euro-

pea;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale di bilancio;

Comando dei Carabinieri delle politiche agricole e alimentari;

*-Ministero dell'economia e delle finanze:*

Gabinetto del Ministro;

Ufficio legislativo economia;

Ufficio legislativo finanze;

Dipartimento del tesoro-Direzione VI-Operazioni finanziarie comunitario-Ufficio V;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-I.g.r.u.e.-

Ufficio VI;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-I.ge.p.a.-

Ufficio XI;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale di bilancio;

*-Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a.);*

*-Commissario straordinario per le quote latte presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a.);*

*-Equitalia;*

*-Equitalia servizi;*

*-Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise Giuseppe*

*Caporale (I.z.s.);*

*-Associazione italiana allevatori (A.i.a.);*

- Organizzazione comune Latte Italia;*
- Confederazione nazionale coldiretti (Coldiretti);*
- Confederazione italiana agricoltori (C.i.a.);*
- Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura);*
- Confederazione cooperative italiane-Federazione nazionale delle cooperative agricole ed agroalimentari (Confcooperative Fedagri);*
- Confederazione produttori agricoli (Co.p.agri.);*
- Comitato spontaneo produttori latte (Co.s.p.lat.);*

constatato che, in rappresentanza delle amministrazioni convocate, sono intervenuti in aula:

per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale-Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione europea, il dott. Giuseppe Blasi, capo Dipartimento, e il dott. Antonio Caira, reggente del settore lattiero-caseario;

per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il dott. Gianfranco Laccone, dirigente;

per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro-Direzione VI-Operazioni finanziarie contenzioso comunitario-Ufficio V, il dott. Dario Cacciavillani, dirigente;

per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-I.g.r.u.e-Ufficio VI, il dott. Stefano Mangogna, dirigente;

per l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a.), il dott.

Franco Moretti, coordinatore dell'Ufficio quote latte, il dott. Gianluca Di Sotto, dirigente, e la dott.ssa Barbara Ceprano, funzionaria;

per il Commissario straordinario per le quote latte presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a), il dott. Paolo Gulinelli, commissario straordinario, e l'avv. Michela Condemi, funzionaria;

per Equitalia, la dott.ssa Paola Conforti, dirigente, e la dott.ssa Fiorella Palumbo, funzionaria;

per l'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise *Giuseppe Caporale* (I.z.s.), il dott. Luigi Possenti, dirigente;

constatato, altresì, che sono intervenuti in aula:

per la Confederazione nazionale coldiretti (Coldiretti), il dott. Giorgio Apostoli, responsabile della zootecnia;

per la Confederazione italiana agricoltori (C.i.a), il dott. Umberto Borelli, responsabile zootecnico nazionale;

per la Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura), il dott. Vincenzo Lenucci, responsabile dell'area economica, e il dott. Daniele Mezzogori, funzionario;

per la Confederazione cooperative italiane–Federazione nazionale delle cooperative agricole ed agroalimentari (Confcooperative Fedragri), il dott. Angelo De Meo, responsabile del settore latte;

per la Confederazione produttori agricoli (Co.p.agri.), il dott. Roberto Cavaliere, responsabile nazionale del settore latte, e l'avv. Fabrizio Tomaselli, legale dell'associazione;

per il Comitato spontaneo produttori latte (Co.s.p.lat.),

l'avv. Maddalena Aldegheri e l'avv. Paolo Botasso, delegati del Presidente;

per il Comitato spontaneo produttori agricoli (Co.s.p.a.) Mantova Lombardia, il sig. Renato Castellini, vicepresidente dell'associazione, l'avv. Ester Ermondi, legale dell'associazione, e il sig. Paolo Golfré Andreasi, socio;

uditi i relatori, cons. Antonio Mezzera e cons. Antonio Buccarelli;

uditi i rappresentanti delle amministrazioni intervenute;

considerato che sono pervenute, da parte delle amministrazioni, delle associazioni di produttori e di alcuni produttori, le seguenti memorie:

per il Comitato spontaneo produttori agricoli (Co.s.p.a.) Mantova Lombardia, prot. n. 7249, del 28 novembre 2012;

per l'Azienda agricola Rigodanzo Eugenio, prot. n. 7271, del 29 novembre 2012;

per il produttore Fabio Bertoletti, prot. n. 7303, del 30 novembre 2012;

per il Commissario straordinario per le quote latte, prot. n. 7314, del 30 novembre 2012;

per la Confederazione produttori agricoli (Co.p.agri.), prot. n. 7329, del 3 dicembre 2012;

per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale-Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione europea, prot. n. 7330, del 3 dicembre 2012;

per il Comitato spontaneo produttori latte (Co.s.p.lat.),  
prot. n. 7376, del 4 dicembre 2012;

per il Ministero dell'economia e delle finanze, prot. n. 7394, del 5  
dicembre 2012;

ritenuto che la relazione debba essere fatta propria dalla Sezione,  
con le modifiche e le integrazioni proposte dai relatori e dagli altri com-  
ponenti del Collegio e dalla Sezione deliberate, anche sulla base delle  
precisazioni fornite in sede di contraddittorio dai rappresentanti delle  
amministrazioni intervenuti all'adunanza stessa e delle memorie presen-  
tate;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate in camera di consiglio,  
la relazione concernente *Quote latte: la gestione degli interventi di re-  
cupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per ec-  
cesso di produzione*;

#### INVIA

-ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994- la relazione  
stessa, a cura della Segreteria della Sezione, ai Presidenti del Senato del-  
la Repubblica e della Camera dei deputati; alla Presidenza delle Commis-  
sioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati; al-  
la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato generale; al Mini-  
stero delle politiche agricole alimentari e forestali: Gabinetto del  
Ministro; Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello  
sviluppo rurale-Direzione generale delle politiche internazionali e  
dell'Unione europea; Organismo indipendente di valutazione della

*performance*; Ufficio centrale di bilancio; Comando dei Carabinieri delle politiche agricole e alimentari; al Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Ufficio legislativo economia; Ufficio legislativo finanze; Dipartimento del tesoro-Direzione VI-Operazioni finanziarie contenzioso comunitario-Ufficio V; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-I.g.r.u.e.-Ufficio VI; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-I.ge.p.a.-Ufficio XI; Organismo indipendente di valutazione della *performance*; Ufficio centrale di bilancio; all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a.); al Commissario straordinario per le quote latte presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a.); ad Equitalia; ad Equitalia servizi; all'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise *Giuseppe Caporale* (I.z.s.);

#### DISPONE

che le amministrazioni interessate comunichino alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge n. 266/2005, comunicando, inoltre, alla Presidenza della Corte, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, un provvedimento motivato, ai sensi dell'articolo 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

#### MANDA

-ai sensi dell'articolo 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214-



la presente delibera al competente Collegio delle Sezioni riunite, affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

Giorgio CLEMENTE

I RELATORI

Antonio MEZZERA

Antonio BUCCARELLI

Depositata in Segreteria, il 24 dicembre 2012

IL DIRIGENTE

Cesira CASALANGUIDA



*Corte dei Conti*

*Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato*

**QUOTE LATTE: LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI DI RECUPERO DELLE SOMME  
PAGATE DALLO STATO IN LUOGO DEGLI ALLEVATORI PER ECCESSO DI  
PRODUZIONE**

MAGISTRATI RELATORI: ANTONIO MEZZERA  
ANTONIO BUCCARELLI

## SOMMARIO

<i>Sintesi</i> .....	<i>pag. 3</i>
<i>1. Oggetto e finalità dell'indagine</i> .....	<i>pag. 5</i>
<i>2. Il lento ed incerto adeguamento alla normativa dell'Unione europea</i> .....	<i>pag. 11</i>
<i>3. L'ennesima controversia sul computo delle quote</i> .....	<i>pag. 25</i>
<i>4. Lo stato della riscossione</i> .....	<i>pag. 33</i>
<i>5. Le difficoltà nel recupero del prelievo supplementare</i> .....	<i>pag. 44</i>
<i>6. Le conseguenze dei mancati introiti sul bilancio dello Stato</i> .....	<i>pag. 50</i>
<i>7. Valutazioni conclusive e raccomandazioni</i> .....	<i>pag. 55</i>

## **Sintesi.**

*La difficoltà nel tutelare gli interessi nazionali in sede diplomatica durante le trattative per la definizione del mercato unico del latte, la tardiva e, spesso, incoerente trasposizione della normativa dell'Unione europea in sede legislativa nazionale, la confusione nella determinazione dell'esatta produzione di latte a livello nazionale per l'inattendibilità dei dati forniti dall'amministrazione e dalle categorie di produttori -oltre che per le non sempre fedeli dichiarazioni dei produttori stessi-, la messa in discussione, nell'ambito della stessa amministrazione, dei dati sui quali si basa la gestione del mercato del settore lattiero-caseario, la persistente assenza di volontà politica nell'affrontare e risolvere il problema dei recuperi ed il lungo periodo di carenza dei controlli hanno condotto -in un intreccio di responsabilità a vari livelli (politico, legislativo, amministrativo, delle categorie dei produttori stessi)- la trentennale gestione delle quote latte -giunta, peraltro, ormai, alla sua scadenza, prevista per il 2015- ad un livello di criticità notevole.*

*Infatti, la conseguenza finanziaria di quanto sopra descritto è stato un esborso complessivo nei confronti dell'Unione europea, ad oggi, di oltre 4,4 miliardi di euro.*

*Per il periodo precedente la campagna lattiera 1995/96, l'onere del prelievo si è scaricato interamente -per scelta politica- sull'erario, mentre il teoricamente recuperabile nei confronti degli allevatori inadempienti -e già anticipato all'Unione europea a carico della fiscalità generale- risulta superare la cifra di 2.537 milioni. Tuttavia, già oggi, è imputabile ai produttori, secondo l'Ag.e.a., la minore somma di 2.263 milioni. Di essa, il recuperato effettivo è trascurabile.*

*Con un importo così ingente di prelievi non pagati dai produttori eccedentari per tanto tempo, l'obiettivo della legislazione dell'Unione europea è ben lontano dall'essere raggiunto, producendosi, inoltre, una grave alterazione del mercato, a causa dello sleale confronto tra le aziende rispettose della normativa e quelle che, invece, la violano.*

*E' evidente che la mancata, rapida riscossione del debito comporta un rilevante incremento della possibilità che il recupero del prelievo divenga sempre più a rischio. Conseguentemente, il rallentamento o lo stallo delle sue procedure -dovuti anche alle proroghe legislative della rateizzazione- conducono ad una probabile traslazione dell'onere finanziario dagli allevatori inadempienti alla generalità dei contribuenti.*

*Al persistere, da parte del legislatore, nell'emanazione di norme dilatorie in merito all'assunzione di definitive e certe determinazioni e di provvedimenti inopportuni -che continuano ad alimentare le aspettative dei produttori, tese alla remissione del loro debito-, si è aggiunta una prassi amministrativa non solerte nell'attività di recupero, cosa che si è manifestata nel ritardo dell'avvio delle procedure, nel procrastinare la data limite per la presentazione delle istanze di rateizzazione, nella sospensione prolungata delle riscossioni -in attesa della definizione delle nuove modalità operative-, nell'indugio nell'adozione delle azioni per il recupero delle ulteriori quote concesse agli allevatori*

*inadempienti e nell'interpretare le disposizioni vigenti a vantaggio dei produttori eccedentari.*

*In tale contesto, la recente relazione dell'Arma dei Carabinieri che ha posto in dubbio i dati sul quantitativo di latte prodotto ha avuto come conseguenza, a giudizio dell'Ag.e.a., quella di rallentare, ulteriormente, i pagamenti, giungendosi a leggi di proroga dei versamenti rateali che hanno condotto all'apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia da parte della Commissione europea.*

*I ricorrenti, ciclici dubbi sulle consistenze zootecniche e sulle quantità prodotte di latte non possono rappresentare giustificazione o pretesto per gli allevatori che si oppongono all'effettiva riscossione del prelievo e al recupero di quanto dovuto.*

*Rilevante risulta il disappunto della Commissione europea per la lentezza dei progressi ottenuti nella riscossione della parte del prelievo non coperta dal meccanismo di pagamento rateizzato, cosa dovuta, oltre che ai tempi dei procedimenti giudiziari, alla durata della procedura di riscossione al termine dell'iter giudiziario stesso ed al modesto ricorso alla compensazione, assai efficace, ma tardivamente praticata.*

*In tale situazione, appare incomprensibile la disposizione introdotta dalla legge n. 33/2009, secondo cui l'attività di riscossione non viene più attribuita ad Equitalia, con una contestuale sospensione generalizzata dei procedimenti in atto e l'individuazione di una modalità diversa dal ruolo. Ciò comporta, inevitabilmente, inefficienze nell'attività di recupero dei crediti, ingenerando incertezze sulle procedure da adottare e sull'attribuzione delle competenze di ciascun ente. In particolare, la riesumata disciplina del regio decreto n. 639/1910 -con modalità datate, né celeri né sicure nello svolgimento degli adempimenti- ha prodotto, anche a giudizio dell'Ag.e.a., difficoltà, soprattutto in riferimento alla capacità di garantire concretamente l'attuazione della riscossione coattiva. A tale incongruenza ha cercato di porre rimedio la legge di stabilità per il 2013.*

*Il complesso del debito è stato detratto dalla Commissione europea dagli anticipi mensili assegnati all'Italia in attuazione della Politica agricola comune. Ciò ha inciso sulla capacità dell'Ag.e.a. di far fronte ai pagamenti degli aiuti dell'Unione europea in favore degli agricoltori, originando corrispondenti anticipazioni da parte della Tesoreria statale per mettere a disposizione degli aventi diritto le risorse dovute. L'importo dell'esposizione attribuibile al mancato versamento del prelievo, stante il contenzioso in atto, è -al mese di febbraio 2012- di 1.693 milioni di euro. Come già rilevato dalla Corte dei conti nel 2002, questo modo di procedere consente di mantenere sommerso un debito a carico del bilancio statale. Si pone il problema, per tali partite, del reperimento delle risorse finanziarie per la loro riconduzione in bilancio, in considerazione della pericolosità finanziaria delle ingenti anticipazioni di tesoreria, a meno che non vengano intraprese forti e decise iniziative di recupero presso i produttori inadempienti.*

## 1. Oggetto e finalità dell'indagine.

La normativa dell'Unione europea, a partire dal regolamento n. 856/1984, nell'intento di fornire una disciplina comune del mercato nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, ha introdotto un regime di prelievo supplementare a decorrere dall'aprile 1984, al fine di ridurre il divario tra l'offerta e la domanda e le conseguenti eccedenze strutturali.

Tale prelievo grava sui quantitativi di latte raccolti, o venduti direttamente, che superano il limite di garanzia fissato per ciascuno degli Stati. La sua misura deve rispondere all'esigenza di ottenere un forte effetto dissuasivo al superamento delle quote da parte dei singoli produttori.

Se il quantitativo di riferimento nazionale viene oltrepassato, lo Stato è tenuto a versare al F.e.a.ga.<sup>1</sup> il prelievo corrispondente, che viene ripartito tra i produttori che hanno contribuito allo sfornamento. Se non viene superata la quota di riferimento, tutti i produttori, anche quelli che hanno prodotto oltre la propria quota individuale, non sono soggetti al prelievo, circostanza verificatasi nelle ultime campagne produttive, a partire da quella del 2009/10.

Va rilevato, peraltro, che all'Italia è stata attribuita, fin dall'inizio del regime, una quota molto inferiore al consumo interno di latte, tanto da rendere problematica l'enorme "differenza tra consumo nazionale di latte e suoi derivati e la produzione interna degli stessi. L'Italia risulta essere il paese comunitario con la maggior differenza tra quota assegnata e consumi interni. Infatti, la produzione copre solo il 57% dei consumi, mentre il restante 43% è sopperito da latte di provenienza estera. Un differenziale così elevato costituisce una penalizzazione per l'economia italiana, con effetti pesanti sulla bilancia dei pagamenti, i quali si ripercuotono anche nei confronti dei consumatori finali, costretti a pagare un 'prezzo consumo' maggiorato dal costo del trasporto. Non può, inoltre, sottacersi che una quota produttiva così penalizzante impedisce lo sviluppo di un settore qualificante per l'economia agricola nazionale, quale quello zootecnico ad indirizzo lattiero, riducendo le prospettive occupazionali, soprattutto giovanili, in un campo, quale quello agricolo, già gravemente colpito da fenomeni di abbandono e fuga dalle campagne. A tutt'oggi, risulta, infatti, impossibile ad un giovane che intenda intraprendere la professione di imprenditore agricolo ad indirizzo zootecnico operare l'attività di produzione di latte, e questo perché la rigidità del regime vincolistico e l'entità della quota italiana non consentono di prevedere nuovi insediamenti. Queste considerazioni vanno collegate alla necessità di conservare, sul territorio, una presenza diffusa di attività agricole, anche in un'ottica di tutela del suolo e di salvaguardia dell'ambiente. I fenomeni di tracimazione delle acque, portatori di gravi lutti e di danni economici rilevanti, trovano una concausa nella riduzione numerica di coloro che, sul territorio, risultano, storicamente, preposti a questa attività di tutela ambientale. Gli

---

<sup>1</sup> Fondo europeo agricolo di garanzia.

*effetti più perversi del delta tra la quota assegnata dalla Comunità ed il consumo interno si ravvisano nella penalizzazione a cui vengono sottoposti i prodotti di maggior pregio del nostro comparto agroalimentare.*<sup>2</sup> L'aumento delle quote attribuite, nel corso degli anni, all'Italia da parte dell'Unione europea ha solo in parte attenuato la problematica esposta.<sup>3</sup>

L'indagine affronta la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, in luogo degli allevatori, per l'eccesso di produzione, per individuare, altresì, le cause dei ritardi nei recuperi stessi e le eventuali responsabilità dei molteplici soggetti istituzionali operanti nel settore. Ciò al fine di accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone, altresì, costi, modi e tempi.

Sulla gestione, ormai trentennale, delle quote latte, la Corte dei conti è intervenuta più volte, sia in sede di controllo che giurisdizionale.<sup>4</sup> Particolarmente significative

---

<sup>2</sup> *Relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 7, d.l. 31 gennaio 1997, n. 11, aprile-agosto 1997. Prosegue la stessa relazione: "Produzioni uniche al mondo, quali il Parmigiano-Reggiano ed altri formaggi d.o.p., rischiano di perdere considerevoli fette di mercato, perché non trovano la loro materia prima, ossia latte con elevatissime e specifiche caratteristiche organolettiche, che può essere prodotto solo in determinate aree geografiche. Si consideri, inoltre, che i formaggi in oggetto vengono esportati in paesi extra Ue in una misura rilevante, e che, quindi, il latte destinato alla loro produzione non dovrebbe trovare riscontro con le ragioni di contingentamento che stanno alla base del regime delle quote latte. L'esigenza di tutelare queste produzioni appare, perciò, assolutamente improcrastinabile, anche in considerazione del paradosso che vede i produttori di alcuni di questi formaggi assegnatari di una quota di produzione ministeriale, la quale, però, risulta irraggiungibile, a causa della mancanza di materia prima, dovuta, appunto, al regime delle quote latte. Un esempio è fornito dal citato Parmigiano-Reggiano, a cui, con l'art. 3 del decreto ministeriale 14 dicembre 1981, è stata assegnata una quota di produzione, al fine di conseguire un equilibrio domanda-offerta. Questa quota non può essere raggiunta per mancanza di latte. Al conseguente danno economico causato dalla mancata produzione, si aggiunge la 'beffa' della sanzione della Autorità italiana antitrust per il mancato raggiungimento della quantità-formaggio prevista dal Ministero. Quello che la Commissione intende evidenziare è che l'esiguità del quantitativo globale garantito, rispetto ai consumi, contrasta con la necessità di disporre di latte per prodotti quali i formaggi duri d.o.p., oppure per il latte fresco, che non possono essere sostituiti con latte estero, essendo quest'ultimo privo delle caratteristiche organolettiche necessarie per tali produzioni di qualità. Sicché, questa Commissione sente il dovere di prospettare al Governo l'opportunità che l'Italia chieda all'Ue o un aumento del quantitativo globale garantito, da destinare espressamente, dalla stessa Ue, alla produzione del latte destinato ai formaggi d.o.p. nella quantità esportanda o un meccanismo particolare, in virtù del quale non sia computata nel quantitativo globale garantito (e, quindi, sia sottratta al prelievo) la produzione destinata a formaggi esportati nei paesi extracomunitari e nella misura di detta esportazione (quest'ultima alternativa avrebbe la caratteristica di essere applicata a favore di tutti gli Stati membri)."*

<sup>3</sup> *"Le difficoltà dell'Italia nel rispettare la quota nazionale assegnata per la produzione lattiera appaiono scaturire già nella fissazione originaria della quota (8.323.000 tonnellate), da ritenersi particolarmente bassa. Come hanno, infatti, confermato gli eventi successivi, è da presumere che, nel 1983, fu sottostimata la produzione di latte dell'Italia, anche a causa di una forte frammentazione dell'attività produttiva; pertanto, a fronte di una produzione che può essere stimata, già all'epoca, in oltre 11 milioni di tonnellate, ne venne dichiarato un valore sensibilmente inferiore. (...) E' noto che la produzione italiana ha, per anni, sistematicamente superato la quota nazionale. Solo negli anni 2000, e, quindi, con evidente ritardo, sono stati presi provvedimenti, a livello nazionale, atti a monitorare l'attività delle singole aziende, stimare le quantità di latte effettivamente prodotto e individuare eventuali comportamenti fraudolenti. Nel frattempo, l'Italia, nel 1994, aveva dovuto affrontare la contestazione di una multa da 5.600 miliardi di lire, ottenendo una consistente riduzione della multa e una retroattiva integrazione della quota italiana sul livello di 9,9 miliardi di tonnellate, a far tempo dal 1989. La sequenza delle decretazioni d'urgenza che seguì non fu sufficiente a risolvere le richiamate carenze normative ed, anzi, per l'effetto di prorogare i termini, aumentava l'incertezza e la precarietà."* (Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 2/2012, *Il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario*).

<sup>4</sup> *Ex multis:* Sez. contr. enti, deter. n. 57/1993, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo per gli esercizi dal 1991 al 1992* (pagg. 159-177); I Sez. giurisd. centr., 15/1/1997, n. 11/97; Sez. riun., 22/10/1997, n. 75/97/A; Sez. contr. enti, deter. n. 12/1999, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997* (pagg. 88-101); Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, *Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*; Sez. riun., *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, anno 2005* (pagg. 236-237); Sez. riun., *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, anno 2006* (pag. 225); Sez. riun., *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, anno 2008* (pagg. 245-246); Sez. riun., *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, anno 2009* (pagg. 415-417); Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 8/2011, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari al 31 dicembre 2009* (pagg. 318-334); Sez. riun., *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, anno 2010* (pagg. 361-362, 369-370); Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 2/2012, *Il prelievo supplementare*

risultano essere -in quanto descrittive dei gravi vizi d'impostazione della complessa questione, fin dai suoi esordi, attribuibili all'allora Ministero dell'agricoltura- le conclusioni della prima Sezione giurisdizionale centrale<sup>5</sup> e delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale<sup>6</sup>

---

nel settore lattiero-caseario; Sez. riun., *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, anno 2011* (pag. 274); Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 8/2012, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari* (pagg. 225-226,234,239).

<sup>5</sup> "Osserva la Sezione che, effettivamente, i ministri convenuti in giudizio hanno volontariamente dato disposizioni nel senso di non osservare la normativa comunitaria e, precisamente, il regolamento Cee n. 1079 del 1977, modificato col regolamento Cee n. 861 del 1984, col quale era stato istituito un prelievo supplementare sui quantitativi di latte raccolti oltre un limite di garanzia, fissato in misura pari al prezzo indicativo del latte, determinato annualmente in ambito Cee; tale prelievo era posto a favore del bilancio comunitario e posto a carico dei produttori o degli acquirenti di latte di vacca, allo scopo di mantenere sotto controllo la crescita della produzione lattiera. Osserva, ancora, la Sezione che tale comportamento, posto in essere in manifesta inosservanza delle disposizioni comunitarie, deve essere riferito esclusivamente ai ministri dell'agricoltura, in quanto la struttura amministrativa-burocratica del Ministero e, in particolare, i massimi dirigenti della competente Direzione generale avevano, più volte, richiamato l'attenzione dei ministri sulla necessità di ottemperare alle disposizioni comunitarie mediante l'adozione dei relativi provvedimenti. Tale comportamento, manifestatosi con la volontaria inattuazione delle direttive comunitarie attraverso l'omissione dei relativi regolamenti istitutivi del previsto tributo, ha, indubbiamente, cagionato un danno erariale, consistente in una rettifica finanziaria operata a carico dell'Italia dalla competente Commissione della Comunità europea, per l'importo di lire 74.326.019.850 più lire 3.232.822.340. (...) Ma la legge 10/7/1991, n. 201, all'art. 1, comma 3, ha disposto che gli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di prelievo supplementare sul latte di vacca, di cui al regolamento Cee n. 804/68 del 27/6/1968 e successive modificazioni e integrazioni, si applicano a partire dal periodo 1991/92 su tutto il territorio nazionale e il comma 4 dispone che la disposizione (...) non costituisce titolo per la restituzione delle somme già versate dai soggetti obbligati, in applicazione del decreto del Ministro dell'agricoltura in data 7/6/1989, n. 258. In ordine a quella disposizione, questa Sezione, con ordinanza n. 26/95, in data 12/7/1995, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della predetta legge n. 201 del 1991, in relazione agli artt. 3, 10, 24 e 97 della Costituzione, sotto il profilo che la norma di cui trattasi contrasta con l'art. 10 della Costituzione, in base al quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Ha ritenuto, inoltre, questa Sezione che la disposizione di cui all'art. 1, comma 3, appare idonea a porre nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa già realizzatasi a carico di soggetti determinati, in quanto il differimento temporale degli obblighi derivanti dalle disposizioni comunitarie in materia di prelievo supplementare sul latte di vacca comporta l'esclusione del danno erariale e, quindi, il venir meno di una ipotesi di responsabilità amministrativa già realizzatasi a carico di soggetti determinati. Ha ritenuto la Sezione che, in tale fattispecie, possa configurarsi un'ipotesi di eccesso di potere legislativo che inficia la validità della disposizione di cui trattasi. Ha ritenuto, altresì, questa Sezione che la disposizione (...) sia viziata anche per contrasto con alcune disposizioni costituzionali, quali l'art. 3 della Costituzione, in quanto la disposizione di legge che ponga nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa contrasta col principio di uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge. Ha ritenuto, inoltre, la Sezione che la medesima disposizione, che pone nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa già realizzatasi nel concreto, appare lesiva del diritto del Procuratore generale della Corte dei conti ad agire in giudizio per la tutela del diritto dell'erario al risarcimento dei danni. Infine, la Sezione ha ritenuto che la medesima disposizione sia in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, relativo ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione che devono presiedere all'organizzazione degli uffici della Pubblica amministrazione. E, pertanto, questa Sezione ha ritenuto la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione di legge e, sospendendo il presente giudizio, ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ma la Corte costituzionale, con sentenza n. 146 in data 7/5/1996, ha ritenuto non fondata la proposta questione di legittimità costituzionale. Ha ritenuto la Corte costituzionale che non è fondata la censura prospettata in relazione al vizio di eccesso di potere legislativo sotto il profilo dello sviamento di potere, in quanto la disciplina introdotta con la legge n. 201 del 1991 è stata determinata da scelte politiche adottate in sede parlamentare e governativa e destinate, da un lato, a graduare nel tempo l'attuazione della normativa comunitaria in tema di prelievo supplementare e, dall'altro, ad imputare alla gestione finanziaria dell'A.i.m.a. le conseguenze economiche della responsabilità cennata dello Stato verso la Comunità in relazione a tale ritardo. Pertanto, la norma impugnata va ricondotta a questo quadro, che concorre a qualificarla non come norma di sanatoria per responsabilità amministrative imputabili a singoli ministri in relazione a comportamenti omissivi, bensì come scelta legislativa diretta a evitare che, nelle more delle trattative condotte dal Governo con gli organismi comunitari, ricadessero sui singoli produttori le conseguenze delle responsabilità che lo Stato aveva ritenuto di assumere verso la Comunità. Ha escluso, quindi, la Corte costituzionale che la norma impugnata possa ritenersi incostituzionale per il fatto di aver perseguito un fine diverso da quello desumibile dal suo contenuto dispositivo o, comunque, viziato sul piano della ragionevolezza." (15/1/1997, n. 11/97).

<sup>6</sup> "Una puntuale valutazione della situazione complessiva del 'settore latte' quale concretizzatasi in sede politica, prima ancora che amministrativa, evidenzia come Governo e Parlamento abbiano assunto la responsabilità di disapplicare la normativa comunitaria e, comunque, l'impegno di rinegoziare il regime delle quote latte in seno alle istanze comunitarie. (...) Specificamente, giova riportare, in questa sede, i seguenti passaggi di detta sentenza del Giudice delle leggi: "Come risulta dai lavori preparatori di tali leggi e dagli atti governativi richiamati nelle memorie delle parti, il Governo italiano -dopo l'approvazione del regolamento del Consiglio Cee n. 856 del 1984, che introduceva il prelievo supplementare a carico dei produttori di latte- aveva adottato, anche sulla scorta di indirizzi espressi in sede parlamentare, una linea di politica agraria diretta a rinegoziare con le autorità comunitarie sia la misura della quota latte spettante all'Italia sia le modalità applicative del prelievo supplementare. Questo indirizzo veniva giustificato con l'esigenza di tutelare gli interessi della produzione nazionale (una produzione, a differenza di quella di altri paesi, non eccedentaria ma deficitaria),



-entrambe del 1997 e che si riportano in nota-, dalle quali traspaiono rilevanti responsabilità nella gestione della vicenda.

Peraltro, notevoli perplessità sono state segnalate, in passato, dalla Corte anche sull'attività del legislatore che, non adeguandosi tempestivamente alla normativa dell'Unione europea, ha prodotto le attuali difficoltà sul recupero delle somme dovute. Infatti, *"decreti legge spesso reiterati o abbandonati, leggi di conversione che modificano sostanzialmente i decreti legge, norme retroattive, commissioni governative e ministeriali, ricorsi giurisdizionali, contenzioso ricorrente con la Commissione, nuovi e contraddittori assetti per l'ente di settore (A.i.m.a./Ag.e.a.):<sup>7</sup> tutto ciò, già al primo approccio, evidenzia orientamenti ed indirizzi confusi e, talvolta, confliggenti nella gestione della vicenda delle quote latte. (...) E' arduo ripercorrere analiticamente motivazioni e contenuti del frenetico susseguirsi di atti normativi, ma già la loro semplice e schematica evidenziazione fa emergere le difficoltà di gestione amministrativa del settore, alle prese con una volontà politica incline più a rinviare che ad assumere decisioni definitive (...) si ripropone, (...) come irrisolto, il problema di fondo dell'effettivo pagamento, da parte dei produttori in esubero, del prelievo supplementare da loro dovuto. (...) Perduranti comportamenti dilatori riguardo alla concreta riscossione dei prelievi a carico dei produttori non potranno che aggravare la situazione, considerato che nessun positivo effetto sugli esuberanti è scaturito dalle iniziative normative, di gestione e di controllo finora assunte, mentre sempre più si radica nei produttori eccedentari l'aspettativa per una qualsivoglia soluzione che riconosca loro il 'diritto' di produrre in eccedenza e ponga a carico della collettività l'onere per i prelievi supplementari trattenuti dalla Comunità."<sup>8</sup>*

Non solo, ma la confusione normativa ed amministrativa ha prodotto, inevitabilmente, un contenzioso rilevante; in sintesi, *"i motivi di impugnativa più ricorrenti concernono: la giurisdizione, la competenza territoriale, la carenza di potere connessa alla soppressione e conseguente messa in liquidazione dell'A.i.m.a., la retroattività delle attribuzioni delle quote, le illegittime deroghe nazionali alla normativa comunitaria, la decorrenza e i criteri di determinazione degli interessi per ritardato pagamento, la notifica dei risultati delle*

---

nonché con la necessità di aumentare l'importo della quota latte assegnata, in quanto calcolata sulla base di dati statistici non più rispondenti alla realtà produttiva. A questo, si aggiungeva la difficoltà di calcolare il prelievo supplementare da applicare ai singoli produttori, stante il numero elevatissimo dei centri di produzione -per lo più di dimensioni modeste- operanti nel territorio nazionale. L'azione del Governo si svolgeva nell'arco di più anni e, attraverso complesse trattative, conduceva a risultati graduali (come l'aumento della quota assegnata e la riduzione dell'importo complessivo dei prelievi supplementari non percepiti nei vari anni), ma non impediva la condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee per violazione degli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari (sentenza 17 giugno 1987), con il conseguente addebito, in sede di liquidazione dei conti del F.e.o.g.a., degli importi complessivi non riscossi a titolo di prelievo supplementare." *Conclude il Giudice costituzionale che la l. n. 201 del 1991 -poi completata con la l. n. 468 del 1992- è stata determinata da scelte politiche adottate in sede parlamentare e governativa, per cui la norma impugnata, lungi dal costituire una sanatoria per responsabilità amministrative imputabili ai singoli ministri in relazione a comportamenti omissivi, costituisce una scelta legislativa volta ad evitare che, nelle more della trattativa condotta dal Governo con gli organi comunitari, ricadessero sui singoli produttori le conseguenze della responsabilità che lo Stato aveva ritenuto di assumere verso la Comunità."* (22/10/1997, n. 75/97/A).

<sup>7</sup> Azienda per gli interventi sul mercato agricolo; Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

<sup>8</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, *Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.*

compensazioni, il difetto di motivazione nelle comunicazioni dei risultati delle compensazioni, il calcolo delle produzioni su dati induttivi.<sup>9</sup>

La vicenda si trascina da così tanto tempo che, sull'argomento, esiste anche una letteratura, non solo giuridica.<sup>10</sup>

L'onere "che l'Italia ha sopportato quale riflesso immediato degli esuberi produttivi accertati nelle campagne lattiero-casearie dal 1995/96 al 2009/10 è quantificato dai 2.537 milioni di euro versati alla Commissione, che rappresentano una perdita netta ed irrecuperabile per l'economia italiana. Una perdita che, in ambito nazionale e ai sensi della normativa di settore, avrebbe dovuto gravare sui produttori di latte eccedentari, ma che, invece, è stata, finora, finanziata, in gran parte, con fondi pubblici e, quindi, posta a carico della generalità dei contribuenti italiani. E', in pratica, mancato il dovuto versamento da parte della maggioranza dei produttori eccedentari, che ha impugnato, in sede giurisdizionale, i provvedimenti di prelievo."<sup>11</sup>

I punti di criticità del regime delle quote latte sono stati posti all'attenzione del Parlamento e del Governo dalla Corte dei conti da tempo,<sup>12</sup> con l'ammonizione che "il

---

<sup>9</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, *Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.*

<sup>10</sup> R. Borroni, *Le quote latte in Italia: una disavventura nel cammino verso l'Europa*, Milano, 2001; D. Bianchi, *Trent'anni di un regime temporaneo. Le quote latte nella P.a.c.: 1984-2014*, in *Rivista di diritto agrario*, Milano, 2004; A. Tommasini, *Quote latte, diritti di impianto e titoli all'aiuto: limiti all'iniziativa economica e valori del sistema*, Milano, 2008; M. Ascione, *La frode alle quote latte*, in *Giurisprudenza di merito*, Milano, 2011.

<sup>11</sup> Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 8/2011, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari al 31 dicembre 2009.*

<sup>12</sup> Su alcune ulteriori, gravi disfunzioni: "Il regime delle quote non ha, sostanzialmente, nei nove anni di vigenza, trovato applicazione in Italia e non ha riguardato l'A.i.m.a. fino alla legge 10 luglio 1991, n. 201, che ha addossato al bilancio aziendale i saldi negativi dei mancati prelievi. (...) le (...) leggi hanno addossato alla collettività l'ingente onere derivante dall'inadempimento alla (...) normativa, stabilendo (...) che i saldi contabili con la Comunità concernenti il prelievo per gli anni dal 1987 al 1991 "sono iscritti nella gestione finanziaria dell'A.i.m.a.-Spese connesse ad interventi comunitari" (...) e (...) che "la differita attuazione della normativa comunitaria costituisce atto di indirizzo di politica economica in agricoltura, al fine di tutelare l'utilità sociale, la sicurezza e la libertà dei traffici, la dignità dei lavoratori e di assicurare la tutela dell'ordine pubblico economico" (...) La Comunità, ha, tuttavia, subordinato le cennate concessioni alla tassativa condizione che l'Italia si fornisse di uno strumento legislativo e di una struttura operativa in grado di far rispettare il regime delle quote su tutto il territorio nazionale. (...) Tuttavia, per il biennio 1992/93, vengono scaricati sulla collettività gli ulteriori, elevatissimi oneri per il prelievo non riscosso. (...) Tale moratoria avrebbe, quantomeno, richiesto che, sulla attribuzione e determinazione iniziale delle quote individuali di riferimento, si procedesse con assoluta trasparenza ed estremo rigore. (...) Pur costituendo una base fondamentale per la determinazione dei quantitativi individuali di riferimento, l'attuazione dell'anagrafe è stata -sorprensamente- differita nel tempo; le disposizioni nazionali prevedono, infatti, che l'iscrizione all'anagrafe debba essere effettuata entro il 30 ottobre 1993 e che la iscrizione stessa condiziona l'attribuzione delle quote individuali. (...) In conclusione, un dato fondamentale per il corretto funzionamento del regime (quote individuali di riferimento) non presenta i necessari requisiti di affidabilità. Ma l'aspetto più sconcertante e grave di tutto ciò è costituito dal fatto che i quantitativi complessivamente assegnati, sulle indicazioni Unalat, ammontano a 121 milioni di quintali e superano di 22 milioni il tetto fissato dalla Comunità (99 milioni di quintali). (...) La Corte ha già avuto modo di sottolineare che il coinvolgimento diretto degli organismi associativi, vale a dire dei diretti interessati, nei meccanismi vitali di gestione dei regimi di aiuto e, per di più, in quelli che realizzano forme di contingentamento, costituisce un elemento di debolezza del sistema, influenzandone negativamente il funzionamento. La segnalata valenza politica delle problematiche di settore e le connotazioni politiche dell'associazionismo nazionale avrebbero dovuto consigliare approcci più meditati sull'affidamento, in definitiva, di compiti tanto delicati quanto strategici ai diretti interessati. (...) Una seconda debolezza del sistema riguarda l'assetto decentrato dei controlli sul rispetto delle quote e sul prelievo supplementare che la (...) legge n. 468/1992 ha affidato direttamente alle Regioni, trascurando di soddisfare l'esigenza, fondamentale nei rapporti Stato-Comunità, di garantire l'unicità del referente nazionale in ordine alla gestione del settore. In sede di discussione sull'aumento delle quote, la Commissione ha preteso che fosse indicato l'interlocutore unico e, in quella sede, il Ministero dell'agricoltura ha individuato nell'A.i.m.a. l'organismo di riferimento, senza preoccuparsi di emanare una disciplina regolamentare per organizzare il servizio. (...) La vicenda delle quote latte conferma quanto la Corte va ripetendo da tempo su di un modo di operare, ritenuto inaccettabile, il quale attribuisce all'Azienda la responsabilità tecnica e finanziaria dell'attuazione delle misure di intervento, ma demanda a strutture esterne, cui non viene trasferita alcuna responsabilità, i reali poteri di gestione del settore. La possibile elusione dell'obbligo fondamentale di attribuzione delle quote individuali di riferimento attraverso la gestione unitaria delle quote, i fenomeni speculativi indotti dalla alienabilità della quota senza cessione

*perdurare, da parte delle autorità competenti, di comportamenti dilatori in merito all'assunzione di definitive e certe determinazioni idonee a porre fine agli aspetti patologici del regime del prelievo supplementare" risulta "fonte anche di un ricorrente, defatigante ed oneroso contenzioso con la Commissione, qualunque possa essere (...) la decisione della Corte di giustizia. (...) ciò che occorre, di nuovo, ribadire è l'inopportunità di porre in essere provvedimenti che continuino ad alimentare le aspettative dei produttori eccedentari, tese alla 'remissione' del loro debito per i prelievi supplementari, con connesso trasferimento degli oneri a carico della collettività." Infatti, esiste, "da parte dei produttori nazionali 'eccedentari', una perdurante insensibilità nei confronti dei cogenti vincoli comunitari che, difficilmente, potrà mutarsi in comportamento virtuoso, fintantoché ad essi non verrà imputato l'onere del prelievo supplementare. E' questa una constatazione avvalorata dall'analisi critica dei dati a disposizione.*<sup>13</sup>

---

*dell'azienda, le incertezze sui requisiti di riconoscimento delle associazioni e sulle conseguenti responsabilità che alle stesse vanno addossate, la gestione dell'anagrafe lattiero-casearia affidata ai produttori, il sistema di controllo regionale senza raccordi organici con l'A.i.m.a. sono debolezze intrinseche del sistema nazionale di gestione, ammesso che, nel delineato quadro complessivo di disposizioni normative e competenze organizzative, si possa parlare di sistema di gestione. Il rischio reale conseguente è quello che si continui a non dare applicazione alla normativa sulle quote e ad accollare alla collettività ulteriori, ingenti oneri. Si ritiene, quindi, di raccomandare che, attraverso opportune integrazioni legislative, si attribuiscono la gestione dello schedario e delle quote e penetranti poteri di direttiva e coordinamento dell'attività di controllo ad un organismo indipendente, dotato di più ampi poteri, in condizione di rispondere compiutamente alle imputazioni normative ed amministrative comunitarie." (Sez. contr. enti, deter. n. 57/1993, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo per gli esercizi dal 1991 al 1992).*

<sup>13</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

## **2. Il lento ed incerto adeguamento alla normativa dell'Unione europea.**

### **a) La situazione prima del 2003.**

Già nel 1997 risultava evidente che *"il non aver applicato in Italia il regime delle quote latte fin dal 1984 è la principale causa da cui discendono tutte le difficoltà successive. Questo grave errore decisionale non può essere mitigato, in alcun modo, da presunte difficoltà dovute alla complessità della situazione italiana e della normativa comunitaria. La gravità dell'errore politico appare in tutta la sua interezza, considerando il fatto che la 'stratificazione' legislativa e la confusione gestionale delle quote latte ha lasciato spazio a quella speculazione che, da lungo tempo, domina lo scenario della politica agraria italiana e che ha sempre trovato nelle strutture burocratiche del Ministero (...) il supporto necessario alla propria attività."*<sup>14</sup>

L'intricata vicenda delle quote latte si è confrontata con problemi relevantissimi, in parte ancora non risolti, e di cui un lucido elenco è rinvenibile nella relazione della Commissione governativa di indagine del 1997: *"-ritardi nell'adeguamento della normativa italiana a quella comunitaria, peraltro sovente con provvedimenti legislativi in contrasto con quest'ultima e, a volte, con provvedimenti non perfettamente coerenti tra loro; -ulteriore responsabilità dello Stato, come membro della Comunità, per non aver predisposto un'autorità statale di effettivo controllo, come richiesto dalla Unione europea e come 'accettato' dall'Italia nell'accordo formale dell'11 aprile 1994; -gravi, evidenti ed inconfutabili responsabilità dell'Unalat e delle 'retrostanti' associazioni professionali di categoria maggiormente rappresentative (Coldiretti, Cia, Confagricoltura), che hanno, fino al 1992, e, cioè, per circa cinque anni, concretamente gestito l'intero sistema in maniera inadeguata, con comportamenti, per taluni aspetti, oggi al vaglio della magistratura penale; -responsabilità dell'amministrazione ministeriale, sicuramente sino alla campagna lattiera 1993/94, sia per colpa in eligendo e culpa in vigilando, sia per specifici comportamenti sottoposti a censura dalla magistratura contabile dello Stato, sia per l'irrigidimento in una insostenibile richiesta, alla Comunità, di aumento del quantitativo globale garantito italiano per una sicura non autosufficienza italiana per quanto riguarda la produzione lattiera (...) e per un'asserita sottovalutazione dei dati di produzione dell'anno 1983 di riferimento, cui corrispondevano, sul piano interno, da un lato, la mancanza di dati certi della produzione di latte nazionale e, dall'altro, una sorta di induzione, talvolta esplicita, degli allevatori italiani alla massima commercializzazione produttiva possibile di latte, quasi a ragione e a comprova della insistente richiesta di aumento, senza la dovuta presa in considerazione degli effetti che una dissennata produzione avrebbe avuto sulla responsabilità del pagamento del prelievo e sulla conseguente perdita, per l'intera agricoltura italiana, e non dei soli allevatori, dei fondi*

---

<sup>14</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, XIII Commissione agricoltura, *Indagine conoscitiva sul regime delle quote latte. Documento conclusivo approvato dalla Commissione del 20/5/1997.*

*del F.e.o.g.a., stante la giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine alla legittimità dell'operato della Commissione del trattenimento, a titolo compensativo del debito, delle somme dovute per aiuti agricoli; -responsabilità della quasi totalità delle Regioni, che sono rimaste pressoché inerti rispetto alle attività di controllo loro demandate dalla legge n. 468/1992, per di più con la parcellizzazione dei centri chiamati, sulla carta, al controllo, che ha reso difficili, per non dire impossibili, indirizzi unitari o che, come nel caso dell'ammissione di allevatori ai piani di sviluppo o di giovani allevatori ai premi di insediamento, ha comportato (...) distinti, ma connessi, problemi; -responsabilità dell'A.i.m.a. (...) che, chiamata nel 1993 alla 'gestione' delle quote e dopo il tentativo disastroso di avvalersi dei dati Unalat, si è affidata, per l'informatizzazione dei dati e per i controlli di competenza nel settore, ad organismi privati (C.c.i.a. e C.s.i.a., la cui partecipazione azionaria, in qualche modo facente capo alle principali associazioni agricole e/o all'Unalat, ovverosia agli stessi controllati, veniva contestata dalla Ue) e che, con ingente spesa a carico dello Stato, ha, finora, pubblicato sempre in ritardo, rispetto alle campagne lattiero-casearie, i bollettini contenenti le assegnazioni di quote individuali, e che non è riuscita, finora, a 'fotografare' la realtà produttiva italiana, dato che i bollettini continuano ad essere pieni di errori (tanto da essere, più volte, 'annullati' dai vari T.a.r.), talché l'intero settore si presenta, ancora oggi, avvolto da gravi incertezze; -responsabilità, a partire dalla campagna lattiera (...) 1993/94, da parte di innumerevoli acquirenti, i quali, nella redazione dei modelli L1, hanno trasmesso dati errati, in diversi casi volutamente non rispondenti al latte effettivamente conferito (...), assumendo ed utilizzando fatture per operazioni inesistenti, nonché indicando dati fiscali erronei (partite i.v.a., codici fiscali), al fine di impedire l'individuazione esatta dei produttori e di procurarsi disponibilità di quote (e di costi) per occultare traffici illeciti (...); -responsabilità da parte di taluni soggetti che, pur titolari di quota, in realtà non hanno prodotto latte, ma hanno coperto la quota loro assegnata, emettendo o tollerando che, a loro nome, si emettessero fatture per produzioni di latte mai realizzate. (...) L'incrocio dei dati (...) ha permesso di rilevare alcune anomalie che incidono fortemente sia sul sistema delle quote, sia sull'intero comparto lattiero-caseario. Si può, all'esito dell'esame dei dati, affermare, con ragionevole certezza, che: -l'Italia è interessata da circolazione di latte e di prodotti derivati di dubbia provenienza, di latte non fatturato e che, pertanto, sfugge ad ogni controllo che sia meramente formale o cartaceo; -non tutto il latte, che, in apparenza o formalmente, è vaccino, è, in realtà, veramente tale, provenendo da manipolazione e/o alterazioni di latte in polvere; -vi è una non precisata quantità di latte di provenienza estera che, in assenza di controllo, è utilizzata come latte prodotto in Italia, determinando, così, un aggravamento del nostro sforamento del quantitativo globale garantito; -vi sono fenomeni irregolari, come nel caso di aziende del Nord che ad aziende del Sud risultano associate con varie forme contrattuali elusive della normativa comunitaria e nazionale e che, per la loro natura privatistica diversa dalle ipotesi contrattuali considerate dal diritto comunitario, sono sottratte anche ai previsti controlli cartacei da parte delle Regioni e/o dell'A.i.m.a.; e come nel caso di produttori che, pur in*

*assenza di quote, producono latte, compensando la loro produzione con quote assegnate a chi, in realtà, non produce latte e tutto ciò quando, invece, la corretta gestione del sistema imporrebbe di assegnare le quote solo a chi realmente produce. Tutto ciò premesso, questa Commissione ritiene di poter presentare le seguenti proposte. (...) Punto di partenza è l'azzeramento di tutte le disposizioni legislative e regolamentari in contrasto con la normativa comunitaria. Invero, nella consapevolezza che il sistema nazionale difforme dal diritto dell'Ue può dar luogo a procedimenti di infrazione davanti alla Corte di giustizia ed alla disapplicazione delle norme interne davanti ai giudici nazionali, non è corretto insistere a 'tenere in (apparente) vita' disposizioni nazionali difformi o a produrre -il Parlamento, le Assemblee regionali, la Pubblica amministrazione- regole contrastanti con i regolamenti comunitari sull'organizzazione comune del mercato del latte. (...) un razionale modello di politica di prevenzione dell'illecito può essere individuato nell'obiettivo prioritario di conseguire una effettiva trasparenza del settore. Primo tra tutti, deve essere preso in considerazione il profilo della trasparenza dell'agire della Pubblica amministrazione nelle attività di controllo. Qui, l'obiettivo va, innanzitutto, individuato nella innovazione delle metodologie del controllo e nel principio della immediata verificabilità dei dati attestati. Quella del controllo meramente documentale appare superata ed inidonea, in quanto è noto che chi agisce fraudolentemente preordina una documentazione apparentemente regolare."*

*A seguito dell'incontro Ecofin del 21 ottobre 1994, "l'Italia 'accetta' di pagare 3.620 miliardi e, più precisamente, per la campagna 1989, lire 397,8 miliardi; per quella 1990, lire 531,4 miliardi; per quella 1991, lire 615 miliardi; per quella 1992, lire 602 miliardi e, per quella 1993, lire 627 miliardi (...) Della mancata applicazione in Italia del regime delle quote prende atto la legge 10 luglio 1991, n. 201, che stabilisce, esplicitamente, che gli obblighi derivanti dalle disposizioni comunitarie in materia di prelievo si applicano a partire dal periodo 1991/92 (art. 1, 3° comma), periodo successivamente spostato al 1992/93 dalla legge 26 novembre 1992, n. 468 (art. 12, 2° comma), e che dispone, in particolare, che "i saldi contabili con la Cee derivanti dalla definizione delle procedure previste dalla normativa comunitaria e concernenti il prelievo supplementare sul latte di vacca dovuto per i periodi dal 1987/88 al 1990/91 sono iscritti nella gestione finanziaria dell'A.i.m.a." (...) le citate leggi n. 201/1991 e n. 468/1992, nel loro combinato disposto, sono sembrate avere operato una sorta di sanatoria a favore delle aziende produttrici, addossando allo Stato l'onere conseguente alla mancata riscossione del prelievo per tutto il periodo nel quale il regime delle quote non ha trovato applicazione in Italia. Infatti, la legge n. 201/1991 (art. 1) ha posto a carico del bilancio A.i.m.a. l'onere del saldo contabile relativo al prelievo per il periodo dal 1987 al 1991 (comma 9°), mentre la successiva legge n. 468/1992 ha, ulteriormente, prorogato l'applicazione del regime al 1992/93, senza indicare il bilancio su cui andavano a gravare gli ulteriori oneri. La valenza politica della disposizione (...) si trova riflessa nell'art. 12, 2° comma, della legge n. 468/1992, laddove viene stabilito che "la differita attuazione della normativa comunitaria costituisce atto di indirizzo di politica economica in agricoltura, al fine di*

tutelare l'utilità sociale, la sicurezza e la libertà dei traffici, la dignità dei lavoratori e di assicurare la tutela dell'ordine pubblico economico" e ciò senza alcuna considerazione che l'art. 92 del Trattato Cee vieta, per la tutela della concorrenza, gli aiuti di Stato alle imprese, comunque costituiti.<sup>15</sup>

Con il regolamento Ce n. 1788/2003, "il Consiglio ha posto in capo agli Stati membri la diretta responsabilità del pagamento del prelievo supplementare, a partire dalla campagna 2004/05. Lo Stato italiano, che aveva sempre subito correzioni negative in riferimento ai prelievi supplementari, ha, peraltro, preferito riconoscere espressamente quanto imputato dalla Ce a tale titolo per tutti i periodi dal 1995/96 al 2001/02, caricandosi un debito pari a euro 1.386.475.250,<sup>16</sup> e trattando con la Commissione la possibilità di farsi pagare le relative somme dai produttori a rate, senza interessi, previa rinuncia del contenzioso da parte degli stessi, come risulta chiaramente dalla decisione del Consiglio del 16 luglio 2003 n. 2003/530/Ce.<sup>17</sup>

Ai sensi dell'articolo 1 della decisione, "l'aiuto concesso dalla Repubblica italiana, sostituendosi ai produttori di latte nel pagamento degli importi da essi dovuti all'Unione a titolo del prelievo supplementare sul latte e sui prodotti lattiero-caseari per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 e consentendo agli stessi produttori di estinguere il loro debito mediante pagamenti differiti senza interessi, scaglionati su vari anni, è, in via eccezionale, considerato compatibile con il mercato comune, a condizione che: -l'importo sia interamente rimborsato mediante rate annuali di uguale ammontare; -il periodo di rimborso non superi 14 anni, a decorrere dal 1° gennaio 2004.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 7, d.l. 31 gennaio 1997, n. 11, aprile-agosto 1997. Si legge, nella stessa relazione, che la Corte dei conti, "nel referto al Parlamento sugli esercizi 1991-92, ha sottolineato che "la legge n. 468, nell'assetto decentrato dei controlli e della gestione del regime lattiero, aveva trascurato di garantire, in conformità della normativa comunitaria, la unicità del referente nazionale, responsabile del funzionamento del regime nei confronti della Comunità."

<sup>16</sup> "(...) nel 2003, il Ministro (...) ha 'trattato' con la Commissione europea le condizioni della prima rateizzazione per i prelievi supplementari dal 1995/96 al 2000/01 (pagamento in 14 anni senza interessi e contestuale abbandono dei ricorsi), nonostante, con sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2001, fosse stato chiarito che, in base ai regolamenti comunitari vigenti all'epoca, non era lo Stato membro debitore nei confronti della Comunità del prelievo supplementare, ma l'acquirente o il produttore. Pertanto, (...) la Commissione non poteva recuperare il corrispondente prelievo non versato dallo Stato membro, ma, appunto, doveva attendere l'esito dei ricorsi. (...) l'Italia avrebbe potuto chiedere ed ottenere, dal 1995/96 al 2000/01, la restituzione di tutte le correzioni 'negative' effettuate dalla Ue, in quanto la maggior parte del prelievo non versato era giustificata proprio da ordinanze di sospensione legittimamente emesse dai tribunali amministrativi competenti." (memoria n. 1 del 27/11/2012 del Comitato spontaneo produttori agricoli (Co.s.p.a.) Mantova Lombardia).

<sup>17</sup> Commissione di indagine amministrativa con il compito di accertare, ai fini della determinazione del contenuto di materia grassa del latte in base alla normativa, la correttezza del metodo di calcolo adottato dall'amministrazione, con riferimento, in particolare, ai dati utilizzati, *Relazione conclusiva* del 26/1/2010.

<sup>18</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio)* del 27/4/2012.

## **b) La più recente evoluzione legislativa.**

Solo con la legge n. 119/2003,<sup>19</sup> di conversione del decreto legge n. 49 dello stesso anno, l'Italia ha provveduto ad assicurare, nell'ordinamento interno, la piena coerenza con la regolamentazione dell'Unione europea della legislazione nazionale e il recepimento delle raccomandazioni della Corte dei conti in materia di quote latte. Inoltre, la legge<sup>20</sup> disciplina le competenze dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nella gestione del settore: le Regioni, alle quali spettano le funzioni di controllo relative all'applicazione del regime del prelievo supplementare; l'Ag.e.a., che provvede alla gestione delle risorse nazionali, all'esecuzione del calcolo delle quantità di latte consegnato e degli importi dovuti per l'esubero produttivo, alla compensazione delle quote individuali ed alle relative comunicazioni alla Commissione; il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, chiamato a definire le modalità di attuazione della normativa. Tali soggetti si avvalgono del Sistema informativo agricolo nazionale (S.i.a.n.).

Lo Stato è costituito debitore del prelievo.<sup>21</sup> Ciò comporta che, qualora il versamento non venga effettuato -totalmente o parzialmente- entro la data prefissata, la Commissione deduce la somma equivalente al prelievo non versato dai pagamenti a favore degli aiuti dovuti agli agricoltori per la Politica agricola comune.

La rateizzazione pluriennale senza interessi del debito per prelievo supplementare accumulato dai produttori eccedentari tra il 1995/96 e il 2001/02 -1.386,5 milioni di euro- è stata prevista per dare soluzione definitiva all'annosa vicenda di quanto

---

<sup>19</sup> "Emerge (...) che, a fronte della difficoltà di avvio del regime delle quote latte nello Stato italiano (sia per l'assenza di dati certi che per il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'accertamento e nelle procedure di riduzione dei q.r.i.-quantitativi di riferimento individuali- da assegnare ai produttori), il legislatore nazionale ha dovuto introdurre una serie di misure, reiterate più volte, per accertare i dati di produzione e commercializzazione del latte, unitamente alla possibilità, per gli interessati, di proporre istanze di riesame alle Regioni, in caso di controversie sul punto. (...) La Commissione ha (...) individuato metodologie di calcolo e controllo che sono state recepite nella legge n. 119 del 2003. Questa legge, di Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, riscrive (...) la normativa nazionale del settore, concretizzando una sorta di 'testo unico' ed abrogando 23 provvedimenti nazionali tra leggi, regolamenti e decreti ministeriali; introduce nuovi fondamentali elementi normativi e organizzativi, disciplinando organicamente il settore quote latte, prevedendo, in particolare: -la rateizzazione senza interessi del prelievo per le campagne pregresse (1995/96-2001/02), autorizzata con decisione 2003/530/Ce del Consiglio; -la ristrutturazione della produzione, attraverso una maggiore liberalizzazione del mercato delle quote; -il versamento mensile del prelievo e la sostituzione del meccanismo della compensazione con quello della restituzione. La decisione del Consiglio accorda allo Stato italiano la possibilità di consentire ai produttori di versare il prelievo supplementare per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 in rate annuali di uguale importo, senza interessi, in un periodo non superiore a quattordici anni, a partire dal 1° gennaio 2004. Alla rateizzazione ha aderito la maggioranza dei produttori interessati, circa 15.000, mentre altri 10.000 hanno preferito proseguire il contenzioso giurisdizionale; in termini di importi, la quota del debito dei rateizzanti era solo un terzo del totale. Estremamente rilevante (...) risulta la decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee che ha emesso, il 25 marzo 2004, la sentenza in merito ai ricorsi di alcune aziende produttrici contro l'applicazione del prelievo latte. La Corte ha rigettato i ricorsi, sentenziando che uno Stato membro ha il diritto/dovere di rettificare i quantitativi di riferimento individuali e di ricalcolare i prelievi supplementari dovuti dai produttori in esubero, anche dopo il termine di scadenza di ciascuna campagna lattiera." (Ag.e.a., Relazione quote latte del 16/4/2012).

<sup>20</sup> "La complessa gestione del recupero del debito verso gli allevatori morosi è stata, inizialmente, affrontata con la legge n. 119 del 30 maggio 2003, con la quale è stata data la possibilità agli allevatori, che, nelle campagne lattiere dal 1995 al 2001, hanno prodotto una quantità di latte superiore a quella loro consentita, di regolarizzare la loro posizione attraverso il pagamento, al massimo in quattordici rate annuali, a decorrere dal 2004, del prelievo dovuto ma non pagato. Non tutti i debitori hanno, però, accettato di mettersi in regola, usufruendo delle opportunità offerte dalla sopra citata legge; anzi, la gran parte di essi ha continuato, nelle campagne successive, a produrre latte in surplus rispetto alla quota assegnata." (nota n. 23120 del 21/3/2012 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

<sup>21</sup> La normativa precedente costituiva debitore il produttore, consentendo agli Stati di evitare le trattenute della Commissione sugli anticipi mensili per gli importi di prelievo in contestazione giurisdizionale, fino alla pronuncia definitiva dell'autorità giudiziaria.



contestato e/o non pagato.<sup>22</sup> Tuttavia, si sono subito presentati problemi sul rispetto della disposizione e del successivo decreto ministeriale di attuazione del 30 luglio 2003; infatti, numerosi decreti sono intervenuti per procrastinare i termini stabiliti per le procedure di rateizzazione,<sup>23</sup> nonostante gli stretti vincoli dell'Unione europea.<sup>24</sup>

Un seconda rateizzazione è stata disposta dalla legge n. 33/2009,<sup>25</sup> di conversione del decreto legge n. 5 del medesimo anno; in particolare, l'art. 8 *quater* definisce un nuovo

---

<sup>22</sup> La rateizzazione, eccezionalmente consentita dall'Unione europea, avviene con le seguenti modalità: periodo di rimborso non superiore a 14 anni, con inizio a decorrere dal 1°/1/2004. Questo, imposto dal primo decreto di attuazione della legge n. 119/2003, limita, secondo la decisione comunitaria, il periodo massimo di ammortamento da 30 anni –come previsto dalla legge- a 14; periodo di presentazione dell'istanza, 15/9/2003–10/11/2004; rimborso, in rate annuali di uguale importo, entro il 31 dicembre; obbligo, per i produttori che vi aderiscono, di rinunciare ad ogni contenzioso in essere, relativamente ai periodi pregressi, e di mantenersi in regola con i versamenti del prelievo per i periodi a venire, pena la decadenza dal beneficio, con attivazione delle procedure di riscossione coattiva dell'intero importo dovuto, interessi compresi, in unica soluzione; obbligo dell'Ag.e.a. di riferire annualmente al Consiglio e alla Commissione sul recupero degli importi dovuti e di riepilogare al Ministero dell'economia e delle finanze e a quello delle politiche agricole alimentari e forestali, entro il mese di aprile di ogni anno, le somme versate dai produttori, che affluiscono in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, al fine della copertura delle anticipazioni di tesoreria utilizzate.

<sup>23</sup> dd. Ministero delle politiche agricole e forestali 13/11/2003, 21/6/2004, 4/11/2004 ed, infine, d. 6/7/2007, che riapre, senza limiti temporali, la possibilità di aderire alla rateizzazione dei debiti pregressi, relativamente alle campagne lattiere dal 1995/96 al 2001/02.

<sup>24</sup> "(...) i numerosi decreti ministeriali (...) intervenuti per procrastinare i termini fissati dal d.m. del 30 luglio 2003, di applicazione dei commi 34-40 della legge 30 maggio 2003, n. 119, non hanno determinato problemi nella gestione del programma di rateizzazione, né hanno provocato contestazioni da parte dei competenti organismi comunitari. Se si inquadrano i vari provvedimenti citati, nel loro ordine logico e cronologico, si ottiene un quadro perfettamente coerente della normativa adottata da questo Ministero in relazione al programma di rateizzazione varato nel 2003. La legge 30 maggio 2003, n. 119, di conversione del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49, è stata, infatti, emanata prima dell'adozione della decisione del Consiglio, del 16 luglio 2003/530/Ce, che stabilisce un periodo di rimborso non superiore a 14 anni, a decorrere dal 2004. All'epoca dell'adozione della legge n. 119/2003, erano già in atto le negoziazioni per ottenere l'autorizzazione, poi formalizzata con la suddetta decisione 2003/530/Ce, ad attivare un piano di rateizzazione. Il successivo decreto ministeriale 30 luglio 2003 fissa, infatti, al comma 1, un numero massimo di 14 annualità, conformemente a quanto stabilito dalla decisione 2003/530/Ce del Consiglio. E' importante sottolineare che la suddetta decisione, che, sul piano formale, sancisce la compatibilità con il mercato comune di un aiuto concesso dalla Repubblica italiana ai suoi produttori di latte, non prevede l'addebito di interessi ed è proprio nell'esenzione dal pagamento degli interessi che si sostanzia l'aiuto di Stato autorizzato. Il successivo decreto del 6 luglio 2007, che riapre senza limiti temporali la possibilità di aderire alla rateizzazione, subordina, all'articolo 1, comma 3, lettera d, la concessione della rateizzazione al preventivo pagamento delle rate già scadute e dei relativi interessi maturati. Tale procedura trova il suo fondamento anche nella nota della Commissione n. 2570 del 29 gennaio 2007, (...) ove la stessa Commissione esprime il suo assenso alla procedura adottata. I precedenti decreti di proroga dei termini (d.m. 13/11/2003, d.m. 21/6/2004 e d.m. 4/11/2004) sono sostanzialmente finalizzati ad agevolare l'accoglimento e la definizione delle domande e l'adesione alla rateizzazione, tenendo, altresì, conto delle intervenute sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di legittimità dell'assegnazione dei quantitativi di riferimento individuali, citate nelle premesse dei vari provvedimenti. In definitiva, l'obiettivo principale del programma di rateizzazione è quello di facilitare il recupero delle somme, riducendo il contenzioso e la pertinente decretazione è orientata al raggiungimento di tale obiettivo. Va, altresì, evidenziato che il programma di rateizzazione previsto dalla legge 30 maggio 2003 n. 119, così come regolamentato dai vari decreti ministeriali, non ha mai determinato contestazioni da parte della Commissione europea. L'ultimo dei decreti di proroga dei termini adottato tra il 2003 e il 2004, del 4 novembre 2004, prevedeva, infatti, all'articolo 1, comma 3, il pagamento della prima delle 14 rate annuali entro il 31/12/2004, rimanendo ancorato, nella sostanza, alla decisione n. 2003/530/Ce del Consiglio. Il successivo decreto del 6 luglio 2007 ha subordinato l'approvazione del piano di rateizzazione al preventivo pagamento delle rate già scadute a partire dal 2004 e dei relativi interessi e tale procedura è stata accettata dalla Commissione europea. Le uniche contestazioni sulla gestione del suddetto programma di rateizzazione sono scaturite dalla proroga di sei mesi del pagamento della settima rata, stabilita dall'articolo 2, comma 12 duodecies, della legge 26 febbraio 2011, n. 10." (nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali). Si riporta il passo della Commissione europea sopra citato: "Cependant, j'attire l'attention des autorités italiennes sur le fait que l'aide d'Etat autorisée en vertu de la Décision du Conseil ne saurait être augmentée par une autorisation unilatérale de versement tardif des trois premières tranches non soumis à des intérêts de retard à partir des délais légaux de versement, à savoir le 31 décembre des trois années concernées." (nota n. 2570 del 29/1/2007 della Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo).

<sup>25</sup> "Con la legge n. 33 del 2009, sono disposti i criteri per la attribuzione delle quote aggiuntive assegnate all'Italia con validità dal periodo 2009/10, le misure di contenimento della produzione (contingentata al livello produttivo della campagna 2007/08) e viene varata una nuova rateizzazione del prelievo accumulato dal periodo 1995/96 al periodo 2008/09." (Ag.e.a., Relazione quote latte del 16/4/2012). "Per ulteriormente facilitare un percorso di rientro anche da questo debito non pagato (...), con legge n. 33 del 9 aprile 2009, è stata data la possibilità ai produttori morosi di saldare definitivamente quanto da loro dovuto allo Stato, rateizzando l'importo, comprensivo degli interessi maturati, fino ad un massimo di 30 anni." (nota n. 23120 del 21/3/2012 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

piano di rateizzazione -comprensivo di una quota interessi-,<sup>26</sup> per somme non inferiori a 25.000 euro, del prelievo supplementare relativo alle campagne lattiere fino a quella in corso (2008/09).<sup>27</sup>

Peraltro, tale disposizione è stata oggetto di severa critica da parte del Ministero delle politiche agricole, in quanto *"uno dei risultati più evidenti (...) è stato quello di rallentare la riscossione già avviata dei prelievi, attraverso la sospensione delle riscossioni coattive. In base alla stessa legge, le riscossioni coattive potranno essere riavviate solo con procedure da attivare ex novo in sede giurisdizionale, che comporteranno costi aggiuntivi per l'amministrazione e saranno più lente e, probabilmente, inefficaci. In tale contesto, il decreto che il Ministro dell'economia avrebbe dovuto emanare entro il 31 dicembre 2011 (...) può rappresentare un apporto positivo solo nella misura in cui riesce a colmare un vuoto normativo. Permane, tuttavia, l'ambiguità e l'inadeguatezza dell'attuale normativa, ai fini della puntuale riscossione dei prelievi arretrati."*<sup>28</sup>

Anche la Corte dei conti ha criticato gli effetti della legge, che avrebbe dovuto deflazionare i ricorsi in atto. Al contrario, *"nell'avvio di applicazione, la norma ha prodotto nuovo contenzioso, con oneri riflessi a carico del bilancio A.g.e.a."*<sup>29</sup> La legge, inoltre, ha previsto disposizioni di particolare favore<sup>30</sup> nei confronti degli allevatori eccedentari.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> *"Per quanto concerne la rateizzazione prevista dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, espressione della volontà del legislatore, si fa rilevare che il programma non è ancorato alla decisione 2003/530/Ce e non si configura come un aiuto di Stato, in quanto prevede il pagamento di interessi con l'applicazione di tassi ritenuti congrui dalla Commissione europea e, in merito a tale programma di rateizzazione e alla sua durata trentennale, non sono state sollevate obiezioni da parte dei competenti organismi comunitari. A seguito del pagamento degli interessi, infatti, non rileva il numero delle annualità, in quanto il pagamento degli interessi conferisce all'operazione una sostanziale neutralità finanziaria."* (nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali).

<sup>27</sup> La norma prevede che i produttori con debiti esigibili, iscritti nel registro nazionale dei debiti di cui all'art. 8 ter, superiori a 25.000 euro, possano chiedere la rateizzazione, con computo degli interessi. Condizioni sono la rinuncia alle azioni giudiziarie pendenti e la rateizzazione di tutto il prelievo imputato. La domanda va presentata entro 60 giorni dalla richiesta di versamento da parte dell'Ag.e.a.; per la durata del termine, sono sospese le procedure di recupero, che riprendono qualora il debitore non attivi istanza di rateizzazione. La legge, inoltre, prevede la nomina di un Commissario straordinario (art. 8 quinquies, c. 6), con compiti di assegnazione delle quote e definizione delle modalità di rateizzazione, nominato con d.P.C.M. 15/5/2009. In caso di mancata istanza di rateizzazione, di decadenza dal beneficio o di mancato pagamento di una rata, l'art. 8 quinquies, c. 10, prevede l'attivazione della riscossione coattiva, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato di cui al r.d. n. 639/1910. Le modalità di rateizzazione dei debiti sono state definite con d. 10/3/2010 del Commissario.

<sup>28</sup> nota n. 232 del 13/1/2012.

<sup>29</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 8/2011, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari al 31 dicembre 2009*.

<sup>30</sup> La legge n. 33/2009, *"con l'obiettivo dichiarato di risolvere la questione quote latte: -ha assegnato agli splafonatori una parte consistente delle nuove quote lattiere che l'Italia ha ricevuto dall'Ue (3,88 milioni di quintali, su 8 milioni di quintali ricevuti dall'Ue); -ha garantito agli splafonatori, nell'ambito della compensazione nazionale di fine campagna, la copertura della produzione effettiva 2007/08, comprendente un volume consistente di produzione extra quota (quasi 3 milioni di quintali), spesso superiore alla stessa quota posseduta (diversi splafonatori -compresi, addirittura, casi di produttori nel contempo parlamentari- hanno venduto la quota posseduta e continuato a produrre); -ha relegato i produttori storicamente rispettosi delle normative in una fascia di compensazione successiva rispetto a quella degli splafonatori, con la previsione della riscossione automatica dell'intero prelievo supplementare in caso di supero della quota individuale di oltre il 6%, che è da considerare fisiologico. Non si può non sottolineare che i produttori italiani (quelli in regola) sono stati gravemente e doppiamente discriminati dalla nuova riforma, in primis perché non sono stati i destinatari esclusivi delle nuove assegnazioni comunitarie, come avviene per i produttori degli altri 26 Paesi europei, in secondo luogo perché sono stati oggetto di misure aggiuntive chiaramente punitive sul fronte della compensazione. Nel nostro Paese, la stragrande maggioranza dei produttori ha rispettato le normative, ha comperato o affittato le quote per non splafonare, spendendo complessivamente 1.000 miliardi delle vecchie lire in acquisti e 300 miliardi di lire in affitti, oltre i.v.a., da tempo incamerata dallo Stato; gli splafonatori, invece, costituiti da un nucleo che si quantifica, nella sostanza, in circa 650 produttori irriducibili, debitori di una multa esigibile -ossia non coperta da sospensive o da altro provvedimento giudiziario a favore- di circa 700 milioni di euro, a distanza di più di tre anni e mezzo dalla citata riforma del 2009, continuano a mantenere le quote ricevute in assegnazione gratuita ed a sottrarsi al pagamento delle multe, che era la contropartita per la conservazione della quota, nonostante l'ampia dilazione temporale prevista dal legislatore, fino a 30 anni.*

L'art. 8 bis statuisce, infatti, al comma 1, che, dopo il comma 4 dell'articolo 9 del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, è inserito l'articolo 4 bis ("*L'esclusione dalla restituzione del prelievo pagato in eccesso dei produttori non titolari di quota e dei produttori che abbiano superato il 100 per cento del proprio quantitativo di riferimento individuale, come indicato dal comma 4, non si applica per il periodo 2008/09. Tali produttori, ai fini della restituzione del prelievo, si collocano dopo i produttori di cui alla lettera c del medesimo comma*") e, al comma 2, che, dopo l'articolo 10 del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, è inserito l'art. 10 bis ("*Gli aumenti del quantitativo nazionale garantito di latte di cui al regolamento (Ce) n. 248/2008 del Consiglio, del 17 marzo 2008, e al regolamento (Ce) n. 72/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, sono attribuiti alla riserva nazionale per essere assegnati, prioritariamente, alle aziende che, nel periodo 2007/08, hanno realizzato consegne di latte non coperte da quota, che risultino ancora in produzione nella campagna di assegnazione, nei limiti del quantitativo prodotto in esubero nel periodo 2007/08 e al netto del quantitativo oggetto di vendita di sola quota effettuata con validità nei periodi dal 1995/96 al periodo di assegnazione della quota*"). Tali disposizioni sono state oggetto di critica della Corte dei conti, avendo "*aperto la partecipazione alle operazioni di restituzione -di cui in precedenza potevano beneficiare solo i produttori in regola con i pagamenti dei prelievi mensili- anche a favore dei produttori non in regola con i pagamenti mensili e che o hanno prodotto più del doppio delle loro quote o non erano titolari di quota: in ambedue i casi, in precedenza, esclusi dal beneficio.*"<sup>32</sup>

---

*Questa situazione è stata determinata da una serie di successive proroghe dei termini per il versamento (decisa costantemente col sistema della fiducia posta dal Governo, che ha impedito un corretto confronto parlamentare), sui quali l'Unione europea ha attivato una procedura di infrazione.*" (nota n. 4682 del 31/10/2012 della Confederazione cooperative italiane (Confcooperative-Fedagri)). Peraltro, al contrario, non è stata data attuazione alla norma di perequazione verso i produttori che si sono messi in regola rispetto a coloro che hanno beneficiato di quote integrative a titolo gratuito. Infatti, "*ai sensi dell'articolo 23, commi 7 e 11, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, risultano attualmente abrogati i commi 847 ed 848 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, istitutivo del (...) fondo per la finanza d'impresa e, pertanto, si è prodotta la caducazione del disposto del citato comma 2 dell'articolo 8 septies del d.l. n. 5/2009, nella parte in cui prevede la destinazione al medesimo fondo, tramite decreto interministeriale (...), di apposite risorse finanziarie destinate a favorire l'accesso al credito delle imprese produttrici di latte. Nel nuovo quadro giuridico derivante dalla successione delle norme suesposte, rimane, comunque, vigente la prima parte del disposto del citato comma 2, articolo 8 septies, laddove dispone che "i produttori che hanno acquistato quote latte successivamente al periodo di applicazione del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, possono avvalersi (...) del fondo di garanzia di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1997, n. 266, come rifinanziato dall'articolo 11 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2." Pertanto, sarà cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali interessare il competente Ministero dello sviluppo economico per approfondire le modalità di accesso al predetto fondo di garanzia da parte delle aziende produttrici di latte che si trovino nelle condizioni di cui al richiamato comma 2 dell'art. 8 septies, d.l. n. 5/2009.*" (nota n. 83059 del 2/11/2012 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

<sup>31</sup> "*Per quanto concerne la congruenza con lo spirito della normativa dell'Unione delle disposizioni (...), si ritiene che le disposizioni in parola non contrastino con la normativa comunitaria. L'articolo 68 del regolamento (Ce) n. 1234/2007 affida, infatti, agli Stati membri il compito di stabilire le norme per l'assegnazione ai produttori dei quantitativi provenienti dalla riserva nazionale. L'articolo 84 dello stesso regolamento concede agli Stati membri di ridistribuire il prelievo riscosso in eccesso ai produttori che rientrano in categorie stabilite dallo Stato membro, in base a criteri obiettivi. In effetti, la Commissione europea non ha mai sollevato obiezione in merito alla coerenza della legge n. 33/2009 con la normativa comunitaria. Possono, per contro, sorgere dubbi sulla opportunità di talune scelte operate dal legislatore, ma, su tali aspetti, ben scarsa incidenza può avere l'azione dello scrivente Dipartimento.*" (nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali).

<sup>32</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 8/2011, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari al 31 dicembre 2009.*

### **c) Le ultime proroghe.**

Con riferimento alle rateizzazioni accettate dai produttori, la scadenza del versamento della prima rata prevista dalla legge n. 33/2009 è stata fissata per il 30 giugno 2010, ma due successivi provvedimenti normativi<sup>33</sup> l'hanno differita, prima, al 31 dicembre 2010 e, poi, al 30 giugno 2011. La Commissione ha, sul punto, avviato, nei confronti dell'Italia, una procedura di infrazione per aiuti di Stato. *"Tale proroga è, infatti, in contrasto con l'articolo 1, primo trattino, della decisione 2003/530/Ce del Consiglio, ai sensi del quale le rate devono essere versate con cadenza annuale, e configura, pertanto, un aiuto di Stato nuovo e illegittimo, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea."*<sup>34</sup> Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, consapevole che la proroga rappresenta *"un aiuto di Stato non conforme alla normativa comunitaria, ha proposto di imputare l'aiuto derivante dall'applicazione della legge 26 febbraio 2010, n. 10, all'aiuto de minimis previsto dal regolamento Ce n. 1535/2007, anche alla luce dell'esiguità degli importi interessati. (...) non risultano adottati ulteriori atti formali da parte della Commissione europea."*<sup>35</sup>

Tutto ciò, *"oltre a posticipare di sei mesi il termine per il pagamento della rata - nonché, conseguentemente, il verificarsi di una delle cause che legittimano il provvedimento revoca di quota- ha comportato un rallentamento, da parte di coloro che avevano presentato istanza di rateizzazione, dell'adempimento della sottoscrizione del contratto proposto."*<sup>36</sup>

Sotto il profilo economico, le proroghe hanno una rilevanza limitata agli interessi connessi al differimento di rate, le quali, nel loro complesso, -intimazioni di luglio 2009 e di luglio 2010- ammontano a circa 5,2 milioni di euro. Senonché, proprio la modesta portata dichiarata dell'ennesimo beneficio concesso agli allevatori rende sproporzionata la misura in rapporto ai suoi effetti negativi, comportando questa una serie innumerevoli di adempimenti amministrativi giustificativi dell'aiuto *de minimis* nei confronti degli organismi comunitari, come riportato in nota.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> d.l. 31/5/2010, n. 78, art. 40 *bis*, conv. in l. 30/7/2010, n. 122, e d.l. 29/12/2010, n. 225, art. 2, c. 12 *duodecies*, conv. in l. 26/2/2011, n. 10.

<sup>34</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio)* del 27/4/2012.

<sup>35</sup> nota n. 587 del 24/10/2012.

<sup>36</sup> nota n. cslu/2012/6 del 16/10/2012 del Commissario straordinario per le quote latte.

<sup>37</sup> *"Dai calcoli così effettuati, emerge che gli importi dovuti dai 1.291 beneficiari dell'aiuto in questione vanno da un minimo di 0,08 euro a un massimo di 694,19 euro e che 1.187 aziende hanno beneficiato di un aiuto di importo inferiore ai 100 euro, mentre solo 104 hanno beneficiato di un aiuto superiore a tale somma. (...) Alla luce dei dati riscontrati e dei calcoli effettuati, si può affermare che la proroga prevista dalla legge n. 10/2011 non abbia compromesso il buon andamento del programma di rateizzazione, che resta conforme al contenuto della decisione 2003/530/Ce, come dimostrato dal fatto che ne abbia beneficiato solo l'11,45% dei produttori aderenti al programma in questione. Per le ragioni sopra esposte, questa amministrazione conferma quanto precisato nella lettera del 24/6/2011 e, cioè, che la proroga semestrale concessa dalla legge n. 10/2011 costituisca un aiuto de minimis. (...) Analogamente, si può ritenere rispettato anche l'importo cumulativo massimo previsto per l'Italia dal medesimo regolamento e pari a 320.505.000 euro: il totale degli aiuti percepiti dai 2.877 beneficiari della proroga, sotto forma di mancata corresponsione degli interessi per il ritardato pagamento, è, infatti, pari a complessivi 50.877,41 euro. La scrivente, ai fini della verifica delle condizioni sopra richiamate, ha avviato, in collaborazione con le Regioni e Province autonome, gli opportuni controlli relativamente agli importi concessi a titolo di de minimis negli esercizi fiscali 2011, 2010 e 2009, ai singoli*

Tenuto conto delle proroghe legislative, il Commissario straordinario per le quote latte<sup>38</sup> ha, inoltre, procrastinato al 30 giugno 2011 la chiusura negativa dei procedimenti

---

beneficiari interessati. Dato l'elevato numero dei beneficiari, tale operazione è tuttora in corso. Non appena sarà completata, i relativi esiti saranno resi noti alla Commissione europea. (...) La contestata proroga concessa ai produttori per il versamento della settima rata, trattandosi di un aiuto de minimis, deve essere valutata quale misura a sé stante, come già ampiamente dimostrato, vista la scarsa adesione da parte dei produttori, l'esiguità degli importi di cui gli stessi hanno beneficiato e, soprattutto, la non modificazione del programma di rateizzazione, che resta inalterato nella sua struttura, sia con riguardo al numero complessivo delle rate sia alla scadenza." (nota n. 9093 del 24/4/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali alla Commissione europea).

<sup>38</sup> "Per quanto riguarda l'istituzione del Commissario straordinario per le quote latte, la legge n. 33/2009, all'art. 8 quinquies, comma 6, prevede la nomina di un Commissario, con il compito di assegnare le quote di cui all'art. 8 bis, c. 2, di definire le modalità applicative della rateizzazione disciplinata dalla medesima legge n. 33 e di provvedere sulle richieste di rateizzazione. La disposizione in questione prevede, inoltre, che il Commissario si avvalga degli uffici competenti di Ag.e.a. Con d.P.C.M. 15 aprile 2009, notificato il 29 giugno 2009, il sottoscritto è stato nominato Commissario sino al 31 dicembre 2010, incarico, poi, prorogato di tre mesi, sino al 31 marzo 2011. Per quanto riguarda il primo dei compiti attribuiti al Commissario, nel mese di maggio 2009 sono state effettuate le prime assegnazioni di quote aggiuntive. A seguito del parere del Consiglio di Stato n. 4873 del 16 luglio 2009, chiesto a fronte di dubbi interpretativi circa i criteri di assegnazione dettati dalla legge e al fine di evitare che i provvedimenti di assegnazione venissero impugnati, nel novembre 2009 sono state effettuate le assegnazioni definitive. I provvedimenti di assegnazione non sono stati oggetto di impugnativa. Per quel che attiene al procedimento di rateizzazione disciplinato dalla legge n. 33/2009, si osserva come esso coinvolga attività di competenza di Ag.e.a. e attività di competenza del Commissario. La procedura definita dalla predetta legge prevede, infatti, che: -entro 60 giorni dal ricevimento dell'intimazione, il produttore possa presentare ad Ag.e.a. richiesta di rateizzazione; -entro 3 mesi dalla presentazione delle richieste di rateizzazione, il Commissario straordinario provveda in merito al loro accoglimento; -entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione della decisione, il debitore comunichi l'accettazione della rateizzazione. Così, nel luglio 2009, ai sensi del comma 1 dell'art. 8 quinquies, ha preso avvio il procedimento, con la trasmissione, da parte di Ag.e.a., dell'intimazione dei debiti esigibili. Numerosi debitori hanno impugnato l'intimazione ricevuta innanzi al T.a.r. del Lazio, che ha adottato provvedimenti generalizzati di sospensione; conseguentemente, la tempistica prevista dalla norma è slittata fino alle relative decisioni di merito da parte del Tribunale amministrativo, emesse principalmente nel febbraio/marzo 2010. Nel merito, il Tribunale ha respinto la maggior parte dei ricorsi, accogliendo soltanto, per alcuni di essi, il singolo motivo relativo alla decorrenza degli interessi di mora per le prime due campagne lattiere (1995/96 e 1996/97). L'impugnativa delle intimazioni ha, quindi, 'sospeso', per i ricorrenti, i termini fissati per la richiesta di rateizzazione (i 60 giorni dall'intimazione), ed ha, conseguentemente, procrastinato nel tempo il momento dell'eventuale verificarsi delle condizioni in base alle quali la legge impone la revoca delle quote aggiuntive assegnate. Le richieste di rateizzazione presentate sono state accolte, ad eccezione dei casi in cui i debiti risultavano, a seguito dell'istruttoria, non più esigibili oppure di importo inferiore ad euro 25.000 (importo al di sotto del quale la legge n. 33/2009 non ammette rateizzazione). Una volta accolta la richiesta di rateizzazione da parte del Commissario, la norma accorda al produttore un termine di 30 giorni per accettare la rateizzazione, firmando il relativo contratto. Invero, anche i provvedimenti di accoglimento dell'istanza di rateizzazione sono stati oggetto di impugnativa davanti al T.a.r. Lazio, con richiesta di sospensiva cautelare. Insieme ai provvedimenti di accoglimento, è stato impugnato anche il decreto 10 marzo 2010 del Commissario, che disciplina le modalità di rateizzazione. Il Tribunale, che, come osservato sopra, nella prima fase di applicazione della normativa, aveva adottato diffusamente provvedimenti di sospensiva, salvo, poi, respingere i ricorsi nel merito, in questa circostanza, ha, nella totalità dei casi, respinto anche l'istanza cautelare. Intanto, per coloro i quali avevano aderito alla rateizzazione, la prima scadenza per il versamento della rata era fissata al 30 giugno 2010, ma è stata prorogata al 31 dicembre 2010 dall'art. 40 bis del decreto legge n. 78/2010. Detto intervento normativo, oltre a posticipare di sei mesi il termine per il pagamento della rata -nonché, conseguentemente, il verificarsi di una delle cause che legittimano il provvedimento revoca di quota- ha comportato un rallentamento, da parte di coloro che avevano presentato istanza di rateizzazione, dell'adempimento della sottoscrizione del contratto proposto. Al fine di cercare di ottenere il maggior numero di adesioni alla rateizzazione e sulla base di un parere reso dall'Avvocatura dello Stato al riguardo, sono stati ammessi alla rateizzazione anche i produttori che avevano comunicato in ritardo la loro accettazione. (...) Le quote assegnate ai sensi della legge n. 33/2009 sono revocate nei casi di (art. 8 quinquies, commi 7 e 9): -mancato pagamento del prelievo latte; -omessa presentazione della richiesta di rateizzazione nel termine di 60 giorni dall'intimazione; -rigetto della richiesta di rateizzazione; -rinuncia o mancata accettazione da parte del richiedente entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della comunicazione del Commissario in merito alla richiesta di rateizzazione; -mancata effettuazione del pagamento, anche per una sola rata. Il provvedimento di revoca produce effetti a decorrere dal periodo in corso al momento della comunicazione agli interessati del relativo provvedimento. Decorso anche il termine del 31 dicembre 2010, il sottoscritto ha proceduto alla verifica dei presupposti per la revoca ed al conseguente avvio dei procedimenti. A seguito dell'avvio, numerosi produttori hanno presentato istanza di accesso agli atti; alcuni produttori, invece, hanno aderito alla rateizzazione, firmando il relativo contratto. L'accesso agli atti ha avuto luogo, oltre che alla presenza dei legali delegati dagli interessati, anche alla presenza delle forze dell'ordine, visto che, nella data fissata per l'espletamento delle operazioni di accesso di un corposo numero di produttori, è stata organizzata una manifestazione fuori dai locali dell'Agenzia. Per i soggetti che hanno effettuato l'accesso agli atti, i procedimenti di revoca sono stati sospesi per il tempo necessario per la verifica della rilevanza o meno della cospicua documentazione depositata. Negli altri casi, sono stati adottati i provvedimenti di revoca, per un totale di 196. La fase testé descritta ha avuto luogo nei mesi di aprile/maggio 2011 ed è coincisa con la cessazione dell'incarico di Commissario affidato al sottoscritto. A questo punto, si fa presente che, con legge n. 10 del 2011, art. 2, c. 12 duodecies, sono stati differiti al 30 giugno 2011 i termini per il pagamento degli importi con scadenza 31 dicembre 2010, previsti dai piani di rateazione di cui alla legge n. 119/2003 e n. 33/2009, ed è

di rateizzazione per decorrenza dei relativi termini di accettazione, al fine di consentire al maggior numero di debitori di accedere alla rateizzazione, sottoscrivendo il relativo contratto.<sup>39</sup> *"Si propone, quindi, un trattamento premiale a favore di quei produttori-debitori che, ancora una volta, hanno ritenuto di non conformarsi ad un provvedimento legislativo inteso a fornire definitiva soluzione alle loro esposizioni debitorie relative al prelievo supplementare. (...) la Corte osserva come, al momento ed in prospettiva, risulti di difficile realizzazione uno degli obiettivi politico-amministrativi, forse il più importante, della decretazione di straordinaria necessità ed urgenza che ha interessato il comparto lattiero-caseario all'inizio del 2009: quello di accelerare le procedure di recupero obbligatorio degli importi del prelievo del latte dovuto dai debitori, che si configura come propedeutico all'altro obiettivo, anch'esso non perseguito, di deflazionare il contenzioso in materia di prelievo supplementare."*<sup>40</sup>

Peraltro, il continuo, irrazionale avvicendamento della persona del Commissario straordinario ha prodotto ulteriori ritardi,<sup>41</sup> come riferito dall'attuale Commissario; infatti,

---

*stato prorogato il termine delle attività del Commissario straordinario al 31 dicembre 2011. (...) Nell'aprile del 2012, prima dell'insediamento del sottoscritto a Commissario, è entrata in vigore la legge n. 44/2012, che ha previsto una ulteriore possibilità di rateizzazione dei debiti nei confronti degli enti pubblici. (...) La previsione normativa -che ha carattere generale e non è specifica del settore-, nel consentire una nuova rateizzazione, sembrerebbe permettere a coloro i quali non abbiano rispettato i termini fissati per la rateizzazione ex lege n. 33/2009 di beneficiare di questa possibilità e di non incorrere nella sanzione della revoca della quota. Ci si esprime ipoteticamente, in ragione del fatto che, sull'applicazione della legge n. 44/2012 al settore quote latte, ed, in particolare, alla relazione giuridica tra quest'ultima rateizzazione e la sanzione della revoca, ai sensi della legge del 2009, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha formulato apposita richiesta di parere al Consiglio di Stato. Ad ogni buon conto, in attesa del parere del Consiglio di Stato, si fa presente che il sottoscritto, in considerazione del continuo procrastinarsi nel tempo dell'applicazione della norma relativa alle revoche di quota dovuta alle vicende che sin qui si è cercato brevemente di descrivere ed al fine di non perdere ulteriormente tempo, ha, comunque, dato disposizione agli uffici di effettuare una verifica sul numero dei produttori che, allo stato, si trovano nella condizione giuridica di essere destinatari del provvedimento di revoca. In particolare, detta ricognizione ha lo scopo di permettere al sottoscritto di avviare i nuovi procedimenti di revoca all'inizio del prossimo mese di novembre, nel caso in cui il parere richiesto al Consiglio di Stato non giunga entro il mese di ottobre e Ag.e.a. non provveda tempestivamente a dare attuazione alla legge n. 44/2012, circa l'individuazione delle modalità di rateizzazione. (...) il sottoscritto, nel continuare la proficua collaborazione con l'Ag.e.a. iniziata nella veste di Commissario nel 2009, ha partecipato alla stesura di un provvedimento attuativo della legge n. 44, che, pur nel rispetto di quest'ultima, ripercorra i criteri fissati dalla legge n. 33/2009 (durata di rateizzazione e relativi interessi per fasce di importo), che furono oggetto di preventiva condivisione con la Commissione europea, e introduca clausole volte a garantire l'effettivo introito delle somme mediante l'utilizzo degli aiuti P.a.c. e, nel caso di rate variabili, la fissazione di un importo minimo della rata. Detta bozza di provvedimento è stata discussa nel corso di un incontro con le organizzazioni dei produttori, all'uopo organizzato insieme ad Ag.e.a. Il Commissario, quindi, nonostante gli sforzi profusi con Ag.e.a. al fine di dare seguito all'intento normativo di recuperare le somme mediante lo strumento della rateizzazione e pur nel rispetto delle competenze e prerogative del Ministero vigilante, è, comunque, determinato a proseguire l'attività di propria competenza già svolta nell'ambito delle funzioni allo stesso attribuite dalla legge, conformemente all'impegno assunto dal Governo a seguito della Risoluzione in Commissione conclusiva di dibattito 8/00194 del 18 luglio 2012, di cui si condividono gli obiettivi. E' per questa ragione che il sottoscritto, in assenza della definizione della norma attuativa della legge n. 44 da parte di Ag.e.a. e della indicazione della portata applicativa della norma in questione da parte del Consiglio di Stato entro il corrente mese di ottobre, darà, comunque, avvio alle revoche di quota." (nota n. cslu/2012/6 del 16/10/2012 del Commissario straordinario per le quote latte).*

<sup>39</sup> Secondo l'Ag.e.a., "l'incarico attribuito dal legislatore al Commissario straordinario riguarda competenze nuove, non precedentemente affidate all'Agenzia. L'annosa questione delle quote latte richiede tutto l'impegno possibile da parte dell'amministrazione e, pertanto, questa Agenzia non può che accogliere positivamente il supporto alla gestione del settore che può essere fornito da una figura di alto profilo che, specificatamente, si occupi della materia. In particolare, attualmente, con l'entrata in vigore della legge n. 44/2012, che prevede la possibilità per gli enti pubblici di accordare la rateizzazione per il pagamento dei crediti di natura patrimoniale, e che, quindi, si ritiene possibile dover applicare anche ai crediti relativi al prelievo latte, questa Agenzia ed il Commissario straordinario stanno lavorando di concerto alla elaborazione di un provvedimento attuativo della legge medesima." (nota n. dg 922 del 15/10/2012).

<sup>40</sup> Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 8/2011, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari al 31 dicembre 2009.*

<sup>41</sup> Esempio quanto descritto nella seguente nota: "Non risultando, tutt'ora, designato il nuovo Commissario, lo scrivente si è, di fatto, trovato, e continua a trovarsi, nella materiale impossibilità di eseguire il passaggio di

"il 31 marzo 2011 è decorso il termine relativo alla nomina del sottoscritto a Commissario straordinario; il 15 maggio 2011, sono decorsi anche i 45 giorni di prorogatio previsti dalla legge per gli organi amministrativi scaduti e non tempestivamente costituiti. (...) Nel frattempo, su proposta del Ministro pro tempore, (...) con d.P.C.M. 18 maggio 2011, notificato all'interessato nel successivo mese di agosto, è stato nominato Commissario straordinario quote latte l'ing. (...) sino al 31 dicembre 2011. Contemporaneamente, anche sul lato Ag.e.a., si è avuto un cambio dei vertici dell'Agenzia. In quegli stessi mesi, infatti, e precisamente nel giugno del 2011, su proposta del medesimo Ministro pro tempore (...), sono stati sciolti gli organi statuari di Ag.e.a. e l'ente è stato, quindi, commissariato. Al posto del Presidente prof. (...) è stato nominato un Commissario nella persona del gen. (...) Nel gennaio del 2012, però, il T.a.r. del Lazio ha annullato il provvedimento di commissariamento di Ag.e.a., dichiarandolo illegittimo e, nel mese successivo, il prof. (...) è tornato a presiedere l'Agenzia. Con d.P.C.M. 21 marzo 2012, il sottoscritto è stato, nuovamente, nominato Commissario per le quote latte; il provvedimento è stato notificato il 18 giugno 2012. Il Commissario quote latte (...) non ha trasmesso alcun passaggio di consegne. Risulta, comunque, che non sono stati adottati provvedimenti di revoca di quota nel periodo di sua competenza e la situazione dei procedimenti è rimasta pressoché invariata rispetto al maggio 2011."<sup>42</sup>

Recentemente, in contrasto con lo spirito della legislazione dell'Unione, un'ulteriore disposizione normativa<sup>43</sup> -peraltro assai ambigua nella sua formulazione, prevedendo che il beneficio sia escluso "nei casi di ottemperanza ad obbligazioni derivanti da sanzioni comunitarie"<sup>44</sup> è stata interpretata nel senso di procrastinare la riscossione del prelievo dovuto.<sup>45</sup> Secondo Il Commissario straordinario, questa "semberebbe permettere a coloro i quali non abbiano rispettato i termini fissati per la rateizzazione ex lege n.

---

consegne." (nota del 18/7/2011 del Commissario straordinario per le quote latte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad altri).

<sup>42</sup> nota n. cslu/2012/6 del 16/10/2012.

<sup>43</sup> "Al fine di una più equilibrata riscossione dei loro crediti di natura patrimoniale, gli enti pubblici dello Stato possono, su richiesta del debitore, che versi in situazioni di obiettiva difficoltà economica, ancorché intercorra contenzioso con lo stesso ovvero lo stesso già fruiscia di una rateizzazione, riconoscere al debitore la ripartizione del pagamento delle somme dovute in rate costanti, ovvero in rate variabili. La disposizione del precedente periodo non trova applicazione in materia di crediti degli enti previdenziali." (art. 1, c. 4, d. l. 2/2/2012, n. 16). La l. di conv. 26/4/2012, n. 44, tuttavia, ha escluso il beneficio "nei casi di ottemperanza ad obbligazioni derivanti da sanzioni comunitarie."

<sup>44</sup> "In relazione all'art. 1, comma 4, della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, si fa presente che si tratta di una disposizione di carattere generale, che consente agli enti pubblici dello Stato di riconoscere, ai debitori che si trovano in determinate condizioni di difficoltà, di rateizzare il proprio debito. Tale possibilità risulta esclusa, in base alla lettura del testo della legge, (...) unicamente per i crediti degli enti previdenziali, nei casi di ottemperanza ad obbligazioni derivanti da sanzioni comunitarie. In effetti, a seguito della modifica intervenuta in sede di conversione in legge, è stata introdotta la specificazione dei casi in cui è esclusa la facoltà degli enti pubblici dello Stato di accordare una misura più favorevole ai debitori, in pendenza di sanzioni comunitarie, limitandola, però, solo ai creditori degli enti previdenziali. (...) Lo scrivente ritiene, tuttavia, che ogni eventuale programma di rateizzazione debba essere preventivamente sottoposto alla valutazione dei competenti organismi dell'Unione europea, in quanto destinato, inevitabilmente, a rallentare le procedure di riscossione." (nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali).

<sup>45</sup> Al riguardo, però, si segnala che, per la sua adozione, occorre attendere il parere richiesto al Consiglio di Stato da parte del Ministero vigilante circa l'effettiva applicabilità della norma in questione ai crediti relativi al prelievo latte e, in tal caso, alla sua relazione giuridica con la previsione della revoca di quota di cui alla legge n. 33/2009." (nota n. dg 922 del 15/10/2012 dell'Ag.e.a.).

33/2009 di beneficiare di questa possibilità e di non incorrere nella sanzione della revoca della quota.<sup>46</sup>

Lo stesso Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali riconosce che l'adozione di un nuovo programma di rateizzazione comporta, *"inevitabilmente, un certo rallentamento delle operazioni di incasso e dovrebbe, in ogni caso, essere sottoposto al preventivo esame della Commissione europea, affinché quest'ultima possa valutarne la compatibilità con la normativa comunitaria."*<sup>47</sup>

Appare evidente che l'adozione, nell'arco di pochi anni, di modifiche normative sulle modalità d'applicazione delle procedure di rateizzazione ha creato notevoli incertezze applicative, che hanno ulteriormente rallentato il programma di riscossione. Inoltre, le ambiguità della normativa, creando nuovo contenzioso, hanno, fra l'altro, *"conseguentemente, procrastinato nel tempo il momento dell'eventuale verificarsi delle condizioni in base alle quali la legge impone la revoca delle quote aggiuntive assegnate."*<sup>48</sup>

Costante è risultata, nel corso degli anni, l'interpretazione delle leggi vigenti da parte delle amministrazioni a vantaggio dei produttori eccedentari.<sup>49</sup> Al contrario,

<sup>46</sup> nota n. cslu/2012/6 del 16/10/2012.

<sup>47</sup> memoria n. 6 del 30/11/2012.

<sup>48</sup> nota n. cslu/2012/6 del 16/10/2012 del Commissario straordinario per le quote latte.

<sup>49</sup> Si forniscono alcuni esempi su quanto riportato in testo: 1. *"La prima scadenza per il versamento della rata, fissata al 30 giugno 2010, è stata prorogata al 31 dicembre 2010 dall'art. 40 bis del decreto legge n. 78/2010. Stante la proroga accordata, al fine di consentire al maggior numero di debitori di accedere alla rateizzazione, confortati da un apposito parere reso dall'Avvocatura generale dello Stato, non si è proceduto subito alla chiusura negativa dei procedimenti di rateizzazione per decorrenza dei termini di accettazione. Tali chiusure negative avrebbero, infatti, comportato l'adozione dei relativi provvedimenti di revoca delle quote integrative assegnate (art. 8 quinquies, comma 7) ed il riavvio delle procedure di riscossione coattiva (art. 8 quinquies, comma 10). (...) In merito, il Commissario, decorso anche il termine del 31 dicembre 2010, ha proceduto alla verifica dei presupposti per la revoca delle quote ed al conseguente avvio dei procedimenti, che non poteva essere ulteriormente ritardato, anche considerato l'approssimarsi dell'invio delle comunicazioni regionali di quota a valere per l'inizio della nuova campagna 2011/12. (...) In un secondo momento, per 179 produttori che hanno dimostrato di aver presentato richiesta di accesso agli atti procedurali entro il termine, ancorché la stessa sia pervenuta all'Ag.e.a. successivamente, il provvedimento di revoca è stato sospeso in autotutela, in attesa degli esiti della convocazione. (...) Pertanto, le revocche confermate sono state 200, per un quantitativo pari a 49.675 tonnellate di quota. (...) sussistono, tuttora, le condizioni ed i margini temporali per annullare i provvedimenti già adottati; ciò, nell'ipotesi in cui i produttori interessati aderiscano prontamente alla rateizzazione, sottoscrivendo il relativo contratto. (...) Alla data, sono registrate 196 revocche di quota, per un quantitativo pari a 48.361 tonnellate."* (Commissario straordinario per le quote latte, *Relazione attività commissariali. Applicazione legge n. 33/2009, artt. da 8 bis a 8 quinquies del 24/5/2011*). 2. *"Parere su ambito soggettivo dell'art. 40 bis del d.l. 31/5/2010, n. 78. (...) Dal tenore dell'art. 40 bis del citato d.l., non si desume alcuna decadenza per quei produttori per i quali non era stato ancora perfezionato il piano di rateizzazione. Inoltre, la ratio della norma è ispirata a permettere il più ampio ricorso possibile al beneficio, proprio in ragione della "grave crisi in cui, principalmente a seguito della negativa congiuntura internazionale e degli accertamenti in corso, verso il settore lattiero-caseario e favorire il ripristino della situazione economica sui livelli precedenti il 1° gennaio 2008."* Inoltre, non sembra di natura perentoria il termine di trenta giorni assegnato dal Commissario per la accettazione della proposta. In ogni caso, in considerazione della natura disponibile del diritto in questione, le parti possono modificare la disciplina legale della decadenza ex art. 2968 del cod. civ. e, quindi, potrebbe ritenersi possibile la rinuncia alla decadenza da parte del Commissario per ragioni di interesse pubblico alla riscossione del prelievo supplementare ed in considerazione della norma comunitaria, che impone agli organi statuali di porre in essere tutte le misure necessarie a realizzare il recupero. Appare, pertanto, condivisibile la interpretazione di favor di codesta gestione commissariale nell'ampliare l'ambito soggettivo ai produttori ritardatari nell'accettazione, visto, comunque, che la legge pone, quale ultimo termine di proroga, il giorno 31 dicembre p.v." (nota n. 360839P del 23/11/2010 dell'Avvocatura generale dello Stato). 3. *"Sostanzialmente, l'art. 1, comma 4, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, offre una nuova possibilità di rateizzazione rispetto a quella prevista dall'art. 8 quinquies d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009, n. 33. Conseguentemente, un debitore per il quale siano scaduti i termini per la rateizzazione ex lege n. 33/2009, ricorrendone le condizioni, potrebbe legittimamente chiedere di rateizzare il proprio debito, ai sensi della legge n. 44/2012."* (nota n. 11167 del 17/7/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali al Consiglio di Stato). 4. *Quesito in ordine all'applicazione dell'art. 10 bis del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, convertito dalla legge 30 maggio 2003, n. 119. "Da un lato, il comma 1 indica, come limite all'assegnazione delle quote, il quantitativo prodotto in*



l'atteggiamento nei riguardi di una disposizione più rigorosa nell'ammettere la possibilità di prelievo anche in caso di non superamento della quota nazionale<sup>50</sup> è stato nel senso di una interpretazione restrittiva della stessa, al dichiarato fine di aderire alla normativa dell'Unione. Ciò ha consentito la non richiesta a 628 aziende eccedentarie del versamento di oltre 12 milioni, come riferito in nota.<sup>51</sup>

---

*esubero nel periodo 2007/08, dall'altro il comma individua il limite -come priorità dell'assegnazione- nel quantitativo di quota b prodotto mediamente negli ultimi cinque periodi. (...) In tal senso, come rileva il Ministero referente, per le aziende per le quali la media della riduzione di quota b prodotta negli ultimi cinque periodi sia superiore al quantitativo prodotto in esubero nel periodo 2007/08, si assegnerà una quota pari alla riduzione di b prodotta nella media degli ultimi cinque periodi; viceversa, per le aziende per le quali la riduzione b prodotta nel periodo 2007/08 sia superiore alla media della riduzione di b prodotta nella media degli ultimi cinque periodi, si assegnerà una quota alla riduzione b prodotta nel periodo 2007/08." (nota n. 4873 del 16/7/2009 del Consiglio di Stato).*

<sup>50</sup> art. 9, c. 4 *ter* e *quater*, d.l. 28/3/2003, n. 49, in combinato disposto.

<sup>51</sup> "La normativa comunitaria relativa alle quote latte stabilisce, all'art. 55, comma 2, del reg. n. 1234/2007 che, "se un produttore supera la quota, (...) un prelievo sulle eccedenze viene riscosso, fatte salve le condizioni stabilite nelle successive sezioni II e III" del medesimo regolamento. Alla sezione III, l'art. 78, comma 1, stabilisce che "un prelievo sulle eccedenze è riscosso per il latte ed i prodotti lattiero-caseari commercializzati in eccesso rispetto alla quota nazionale" ed al successivo art. 84, comma 2, è previsto che, "qualora il prelievo sulle eccedenze non sia dovuto, gli anticipi eventualmente riscossi dagli acquirenti o dallo Stato membro sono rimborsati". Dal disposto normativo (...) deriva che, in assenza di un prelievo dovuto dallo Stato membro alla Commissione europea, nessun prelievo possa essere imputato ai singoli produttori. Considerato che la normativa nazionale, nel dare attuazione alla normativa comunitaria in argomento, nell'indicare le categorie di produttori prioritariamente beneficiarie delle restituzioni, non ha previsto espressamente la condizione dell'esubero a livello nazionale ai fini della imputazione del prelievo ai singoli produttori eccedentari, si è ritenuto opportuno richiedere un parere all'Avvocatura generale dello Stato circa un eventuale contrasto tra la normativa nazionale e quella comunitaria. L'Avvocatura ha espresso il proprio parere, affermando la prevalenza della normativa comunitaria su quella nazionale; difatti, recentemente, la Commissione ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti della Francia, proprio per non aver restituito integralmente il prelievo versato in assenza di esubero nazionale." (nota n. dg 922 del 15/10/2012 dell'Ag.e.a.).

### 3. L'ennesima controversia sul computo delle quote.

Il problema dell'attendibilità dei dati sulla produzione di latte è risalente ed è stato da sempre considerato cruciale in ambito comunitario, tanto è vero che *"ai sensi del 'compromesso', di cui parla il Direttore generale (...) nella sua nota del 1° aprile 1993 al nostro Rappresentante permanente presso la Comunità, l'Italia si sarebbe impegnata ad assegnare le funzioni di controllo, di calcolo e di riscossione del prelievo, ad un organismo che doveva "essere un ente pubblico diretto da un funzionario statale e composto di rappresentanti di tutti i Ministeri interessati e, in particolare, del Ministero delle finanze."*<sup>52</sup>

Già quindici anni fa, la confusa contabilizzazione era stata oggetto di puntuale ricognizione: *"c'è da chiedersi (...) se la pretesa dell'aumento della quota, sollecitata con tutti i mezzi, anche con quello di 'ammettere' di aver sfornato il quantitativo globale garantito, tanto da pagare centinaia di miliardi per ogni campagna lattiera, sia dovuta al motivo di voler difendere la rendita di posizione che gli assegnatari di quota hanno conseguito per effetto dell'attribuzione di un rilevante valore economico che il mercato ha dato alla quota in sé (...) D'altronde, per la stessa Corte dei conti, (...) "appare lecito chiedersi, se, in mancanza di propri dati di stima, l'amministrazione italiana potesse disattendere quelli acquisiti dal proprio organismo di intervento, continuando ad accreditare, in qualche modo, quelli dell'Unalat." (...) Specie considerando che soprattutto le piccole imprese ricorrevano a forme di vendita diretta, senza alcuna contabilità, e con la tendenza a sottostimare la reale entità della produzione commercializzata, anche per 'paura' che qualsiasi rilevazione dei dati aziendali venisse impiegata a fini fiscali. (...) Va, peraltro, riaffermato che, ove fossero stati posti in essere tutti i controlli legislativamente previsti ai vari livelli, si sarebbero, senz'altro, evitati, o, quanto meno, ridotti gli effetti distorsivi derivanti dalle eventuali false autocertificazioni. Non essendo, invece, (...) mai stata attuata alcuna forma di controllo 'sostanziale', ma essendovi sempre stato, nel settore, un sistema di controllo quantitativamente irrisorio e, peraltro, puramente cartaceo, non ci si può meravigliare se anche l'istituto delle autocertificazioni sia stato, probabilmente, utilizzato in maniera scorretta e, forse, anche truffaldina. (...) Con relazione al Consiglio ed al Parlamento europeo, la Commissione Ue, il 19 aprile 1995, ricorda che l'aumento di quota all'Italia di 0,9 milioni di tonnellate era subordinato all'effettiva applicazione del sistema delle quote e, in particolare, non solo alla creazione di un "organismo centrale incaricato di verificare la registrazione della produzione e la riscossione del prelievo", ma, altresì, alla "eventuale riscossione del prelievo presso i produttori" (p. 2); ed espone le proprie riserve "sul ruolo dato in Italia alle associazioni di produttori nella gestione di alcuni elementi del sistema, in particolare nell'ambito del meccanismo di compensazione", soprattutto con riguardo all'Unalat per esserle stata riconosciuta "la possibilità di assumersi la responsabilità di gestire il flusso di informazioni*

<sup>52</sup> Relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 7, d.l. 31 gennaio 1997, n. 11, aprile-agosto 1997.

sulle consegne del latte e su altri aspetti del sistema delle quote" (p. 3). *Conclude che ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia e che "ha invitato le autorità italiane a vegliare a che le disposizioni relative alle quote vengano applicate indipendentemente dalle associazioni di produttori e che dette associazioni non si occupino, comunque, di nessuno degli aspetti relativi al controllo"* (p. 3).<sup>53</sup>

Peraltro, sulla produzione, nel corso degli anni, si era pervenuti ad una graduale razionalizzazione dei calcoli, tanto che la stessa Unione europea aveva condiviso l'attendibilità degli stessi.<sup>54</sup> Sul punto, la Corte era pervenuta alla conclusione che *"l'attività normativa, amministrativa e di controllo che ha caratterizzato la seconda metà degli anni '90 abbia ormai fornito un'attendibile conoscenza del settore (produttori; produzioni; patrimonio bovino da latte; cause, distribuzioni, ripetitività dei fenomeni d'eccedenza), tale da fare ritenere, ormai, improcrastinabile il passaggio alla fase dell'effettiva e generalizzata riscossione del prelievo."*<sup>55</sup>

Senonché, le recenti conclusioni della *Relazione di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare*, del 15 aprile 2010, del Comando dei Carabinieri delle politiche agricole e alimentari risultano di estrema gravità, poiché mettono in discussione, di nuovo, tutto il sistema di calcolo elaborato sulle quote latte. *"Si sottolinea che le banche dati B.d.n.<sup>56</sup> ed A.i.a.<sup>57</sup> provengono da enti ufficiali e sono ricavate con procedure stabilite per legge ed attuate da soggetti che, spesso, ricoprono la funzione di pubblico ufficiale, nel mentre i dati provenienti dalla banca dati S.i.a.n. di Ag.e.a. non*

<sup>53</sup> *Relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 7, d.l. 31 gennaio 1997, n. 11, aprile-agosto 1997.*

<sup>54</sup> In precedenza, per anni, sulle quantità di latte prodotte, vi è stata assoluta incertezza. *"In tal modo, nel momento in cui il regime delle 'quote individuali' viene introdotto sul territorio nazionale, per l'Italia, la 'quota totale' non si configura, come negli altri Stati della Comunità, quale sommatoria delle singole quantità aziendali, già da anni sottoposte a controllo diretto, quanto, piuttosto, come un dato derivato dalle stime formulate, a suo tempo, dall'Istituto centrale di statistica (Istat) e relative alle produzioni del 1981 (pari a 90 milioni di quintali). (...) Come se non bastasse, il Governo italiano, nel 1984, rinuncia a invocare, per la questione delle quote latte, il riconoscimento di 'questione di interesse vitale' per l'economia del settore primario del Paese, posizione che avrebbe consentito il trasferimento del contenzioso in seno al negoziato dei capi di Governo. (...) Contestualmente, purtroppo, gli organismi comunitari iniziano ad applicare il 'superprelievo', calcolato in base alla differenza tra la 'quota ridotta' e la 'produzione reale' denunciata dal nostro Paese. La sanzione è tale da inibire non solo la crescita della produzione italiana di latte, ma, anche, di portarla al di sotto dei già modesti livelli iniziali. (...) E' evidente che l'A.i.m.a., da sempre non conoscendo la reale produzione di latte in Italia, cerca, con ogni mezzo, di far 'quadrare i conti' con il quantitativo globale garantito (q.g.g.) all'Italia, pari a 99 milioni di quintali. Ne è prova l'affermazione del Commissario A.i.m.a., in base alla quale, nonostante la non applicazione della legge n. 46 del 1995, "risultò all'A.i.m.a. che la produzione nazionale di latte era superiore al plafond comunitario" (...). Da queste gravi affermazioni, è agevole dedurre che: 1) l'A.i.m.a. ha considerato sempre la quantità reale di latte prodotto in Italia pari ai quantitativi dichiarati nei modelli L1, senza svolgere una adeguata attività di controllo sui dati forniti dagli acquirenti e dai produttori; 2) l'A.i.m.a. non ha tenuto in alcun conto le autocertificazioni dei produttori, in quanto ritenute non veritiere ma, nel contempo, non ha adempiuto agli obblighi di legge che l'istituto dell'autocertificazione le imponeva assieme al Ministero delle risorse agricole alimentari e forestali. Infatti, non si ha notizia che un solo produttore sia stato deferito alla Magistratura per falsa autocertificazione. Quindi, l'A.i.m.a. ottiene dal Governo i noti decreti legge 15 maggio 1996, n. 124, 23 ottobre 1996, n. 542, e 23 ottobre 1996, n. 552, con i quali ha voluto far 'quadrare i conti', sulla base dei seguenti 'assiomi': a) i produttori che hanno superato la quota di prodotto loro assegnata (i cosiddetti 'splafonatori'), anche sulla base di bollettini scarsamente attendibili, devono, comunque, pagare il 'superprelievo'; b) non esistono e non sono mai esistiti 'fatti illeciti' nella gestione delle quote latte: i dati dei modelli L1 sono veritieri ed i controlli effettuati dall'A.i.m.a. sono adeguati. (...) Le audizioni svolte hanno messo in evidenza che la produzione annua reale di latte bovino non è ancora un dato certo. (...) In conclusione, il dato più sconcertante che emerge è quello che, in Italia, ancor oggi, dopo ben 13 anni dalla decisione in sede europea sul regime delle quote latte, il quantitativo di latte complessivamente prodotto è un dato 'non certo'."* (Camera dei deputati, XIII legislatura, XIII Commissione agricoltura, Indagine conoscitiva sul regime delle quote latte. Documento conclusivo approvato dalla Commissione del 20/5/1997).

<sup>55</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, *Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.*

<sup>56</sup> Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica.

<sup>57</sup> Associazione italiana allevatori.

sono altro che il risultato di autodichiarazioni fornite da soggetti privati (primi acquirenti e produttori), sui quali i controlli sono, per lo più, di carattere documentale, come già rilevato nella relazione conclusiva dalla Commissione di indagine amministrativa istituita con decreto ministeriale del 25 giugno 2009, n. 6501. Ciò premesso, alla luce dei riscontri effettuati, si ritiene doveroso segnalare: -non vi è piena coerenza tra le banche dati ufficiali acquisite, né possibilità di completo raffronto dei dati di ciascuna di esse; -la mancanza di un dato identificativo coerente ed univoco per tutte le aziende in produzione, da adottarsi per tutte le banche dati ufficiali del settore, comportando una ulteriore difficoltà nell'incrocio dei dati, favorisce fenomeni fraudolenti o elusivi ed ostacola la possibilità di investigazioni per prevenire e reprimere eventuali comportamenti illeciti; -sono emerse situazioni di anomalia ed incongruenza nei confronti tra le diverse banche dati, tali che avrebbero meritato, e meritano ancora, adeguati approfondimenti; -pur con le difficoltà segnalate, ne discende un quadro di significativa incoerenza dei dati, in particolare con riferimento alla produzione nazionale, sia consegnata che rettificata (t.m.g.p.); -raffrontando il numero capi nelle diverse banche dati con la media produttiva provinciale A.i.a., pur aumentata del 10% in via prudenziale, risulta una differenza produttiva media, rispetto alla produzione totale italiana dichiarata in L1, talmente significativa da mettere in discussione lo stesso splafonamento dello Stato italiano e, quindi, il prelievo supplementare imputato ai produttori a partire dal 1995/96 fino al 2008/09."

Tali conclusioni sono state ulteriormente specificate, come rilevato in nota.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Le attività svolte dal Comando "hanno confermato le conclusioni a cui era giunta la Relazione di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare del 15 aprile 2010, redatta da questo Comando. In particolare, è stato disvelato il ricorso sistematico, da parte di alcuni funzionari di Ag.e.a., addetti alla tenuta dei S.i.a.n., alla modifica, attraverso approssimazioni successive, dell'algoritmo utilizzato per il calcolo del numero dei capi potenzialmente da latte e dei numeri di giorni potenziali di lattazione, in maniera tale da far risultare un numero di capi compatibile con il livello produttivo dichiarato dalla stessa Ag.e.a. all'Unione europea. (...) Le richieste di svolgimento di ulteriori attività, anche di natura tecnica, contenute nella refertazione a cui la presente fa seguito, sono finalizzate all'individuazione di quel 'sistema' che, attraverso l'Ag.e.a., peraltro 'forte' di un potenziale economico e di una ramificazione societaria non trascurabili, (...) ha consentito, nel tempo, una alterazione dei dati produttivi nazionali di latte, arrecando un danno non solo ai singoli allevatori, ai quali sono state comminate pesantissime sanzioni (in molti casi le stesse aziende zootecniche interessate sono state costrette alla chiusura), sebbene le loro produzioni non avessero mai, complessivamente, superato la quota nazionale assegnata dall'Unione europea (quindi, non si è assistito al c.d. 'splafonamento' dello Stato italiano), ma anche allo stesso Stato italiano, che, nel tempo, in virtù delle sanzioni comminate e non versate alla stessa Unione, si è visto decurtare i previsti finanziamenti comunitari per la P.a.c. (Politica agricola comune). (...) Dall'attenta analisi delle quote che Ag.e.a. avrebbe dovuto indicare alle Regioni come quote da revocare, individuandole tra le produzioni inferiori al 70% della quota latte assegnata nell'annata 2003/04, si è appurato che le quote che dovevano essere revocate sono decisamente superiori a quelle indicate da Ag.e.a. alle Regioni stesse per dare seguito alle revoche. Inoltre, si è proceduto alla verifica delle quote che, secondo quanto dichiarato da Ag.e.a. stessa, erano state revocate. Da una analisi effettuata a campione, si è riscontrato che molte delle quote che, secondo Ag.e.a., erano state revocate, in realtà (riscontro effettuato sul sito internet di Ag.e.a., [www.agea.it](http://www.agea.it)), non risultano essere mai state revocate. (...) E' del tutto evidente che se le quote dovevano essere revocate e, secondo quanto affermato da Ag.e.a., queste sono state revocate, ma, invece, risultano tuttora attive presso le aziende agricole, qualcuno sta percependo indebitamente il previsto contributo. In questi casi, anche sulla scorta delle risultanze di analoghe investigazioni che questo Comando ha svolto e sta tuttora svolgendo, è ipotizzabile che il soggetto che indebitamente percepisce i contributi non sia solo l'allevatore, ma che, almeno una parte di quel contributo, sia percepito (indebitamente) anche da coloro i quali hanno registrato la revoca, in maniera tale da trarne un vantaggio economico (Centri di assistenza agricola -per la maggior parte gestiti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative (Coldiretti, Confagricoltura e Confederazione italiana agricoltori), Regioni e Province autonome e la stessa Ag.e.a.). In molti casi, è stato acclarato che l'agricoltore/allevatore è ignaro di essere il destinatario del contributo, che, invece, viene indebitamente e fraudolentemente percepito dai soggetti che gestiscono la relativa pratica burocratica. (...) Per numerose delle quote che Ag.e.a. afferma essere state revocate, sempre dal riscontro sul sito internet del S.i.a.n., risulta, in realtà, che queste non lo sono state (revocate), mentre, per una parte consistente di quote che avrebbero dovuto essere revocate, Ag.e.a. stessa indica come presente una

A tali pesanti critiche, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali risponde che l'assunto "di considerare insussistente, o quanto meno sospetta, tutta la produzione dichiarata in esubero rispetto alla resa media dell'A.i.a., aumentata del 10%, non appare fondato, a prescindere da qualsiasi valutazione sull'esaustività e precisione del parco lattifere attribuito a ciascuna azienda nelle elaborazioni contenute nella relazione del Comando. (...) pertanto, nessun elemento oggettivo contenuto nella relazione può supportare, allo stato, l'ipotesi che, negli scorsi anni, si sia verificata, nel quadro della applicazione del regime delle quote latte, una errata quantificazione della produzione nazionale."<sup>59</sup>

Ancora più articolata è la contestazione dell'Ag.e.a., che rileva "la coerenza sussistente tra i dati della Banca dati nazionale bovina gestita dal Ministero della salute e i dati relativi al settore lattiero-caseario detenuti nel sistema informativo dell'Ag.e.a. (anagrafe delle aziende del S.i.a.n.). (...) A partire dalla campagna 2005/06, le dichiarazioni di produzione (L1) vengono puntualmente riscontrate mediante le informazioni dell'anagrafe bovina. Da queste attività, emerge che esistono, in Italia, capi sufficienti a produrre il latte che viene dichiarato; mai sono emersi fattori di anomalia tanto rilevanti da mettere in discussione l'affidabilità del sistema nel suo complesso. La coerenza/correlazione S.i.a.n.-B.d.n. non può estendersi ai dati A.i.a., in quanto l'associazione (...) opera su un sottoinsieme delle aziende lattiere e utilizza un metodo di identificazione delle aziende diverso dal codice fiscale. Per quanto riguarda l'individuazione delle aziende (titolarità, consistenza strutturale e territoriale, ubicazione

---

causa di forza maggiore come giustificazione della mancata revoca(...) E' opportuno evidenziare, infine, la presenza di migliaia di aziende agricole che, nella B.d.n. (Banca dati nazionale) detenuta dall'I.z.s. di Teramo, risultano essere prive dell'autorizzazione alla produzione di latte (ex d.P.R. n. 54/1997 e successive modificazioni), sebbene le stesse effettuino regolarmente una dichiarazione di produzione e commercializzazione di latte. (...) I riscontri effettuati da questo Comando sui dati ufficialmente trasmessi dall'I.z.s. di Teramo e dall'Ag.e.a. hanno evidenziato la presenza di circa 12.000 aziende prive, alla data del 15 aprile 2010, dell'autorizzazione alla produzione di latte. La mancanza della suddetta autorizzazione comporta che il latte prodotto da queste aziende non dovrebbe essere commercializzato per l'alimentazione umana. I funzionari dell'I.z.s. di Teramo, escussi al riguardo, hanno evidenziato di aver più volte segnalato ad Ag.e.a. la presenza di migliaia di aziende prive dell'autorizzazione in disamina, invitando la stessa Agenzia ad effettuare i previsti controlli. (...) La data di autorizzazione alla produzione di latte deve essere valida, non antecedente la data di apertura dell'allevamento e non posteriore alla data di registrazione in B.d.n. ed il numero di autorizzazione per la produzione di latte deve essere indicato in B.d.n. Questa anomalia è sempre stata ignorata da Ag.e.a., pur rappresentando una delle anomalie fondamentali in base alle quali dovrebbero essere effettuati i previsti controlli. L'importanza di tale circostanza è dettata dal fatto che non solo rappresenta una ulteriore conferma dell'omissione dolosa dei controlli da effettuare ma, se venisse confermata la commercializzazione di latte da parte di aziende prive dell'autorizzazione in esame, si configurerebbe anche una frode alimentare di sicura rilevanza penale. In tutto questo 'sistema', si è assistito al mancato rispetto dei controlli sugli allevamenti e sui livelli di produzione, espressamente previsti dalla normativa nazionale e comunitaria, e che, peraltro, avrebbero dovuto essere originati in base alle anomalie evidenziate dal S.i.a.n. e, quindi, da Ag.e.a. stessa. Tale mancanza dei controlli avrebbe, così, favorito il proliferare di condotte illecite, evidenziando un atteggiamento accondiscendente nei riguardi delle associazioni sindacali di categoria, che, in tale sistema, hanno sempre avuto un ruolo particolarmente attivo per la commercializzazione delle quote latte, sulle quali hanno lucrato compensi non trascurabili. (...) La circostanza non trascurabile di aver evitato l'esecuzione dei controlli ha, verosimilmente, consentito a taluni soggetti di essere favoriti ed appoggiati (dalle associazioni sindacali di categoria e da apparati politici) nell'assunzione di cariche amministrative. Al riguardo, infatti, è stata evidenziata l'attribuzione -sempre ai medesimi soggetti- delle più alte cariche all'interno delle agenzie e degli enti che hanno la funzione di controllare e gestire il sistema agro-economico del Paese. I medesimi soggetti, peraltro, ricoprono anche cariche sociali all'interno di quel circuito societario che è alla base del 'sistema' economico e di potere sul quale si fonda Ag.e.a. stessa (...) e tutte le società ad essa collegate." (informativa n. 169/75-5-2009 del 15/11/2010 del Comando dei Carabinieri delle politiche agricole e alimentari alla Procura della Repubblica di Roma).

<sup>59</sup> Quote latte. Documento di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare del giugno 2010.

delle stalle), non può essere messa in dubbio la 'prevalenza di affidabilità' delle banche dati del S.i.a.n., considerato che i dati in esse contenuti sono soggetti ad un processo amministrativo di accertamento 'validato' anche dall'Unione europea, in quanto coerente con le disposizioni dei regolamenti in materia di Sistema integrato di gestione e controllo (S.i.g.c.) di ciascuno Stato membro (reg. Ce n. 73/2009). (...) Ancora una volta, tale affermazione non può essere estesa alle banche dati gestite dall'A.i.a., poiché l'associazione opera su un sottoinsieme delle aziende che producono latte (quelle che si sottopongono ai controlli funzionali); quello A.i.a. è, quindi, un dato 'circoscritto' alle sole aziende che aderiscono al programma di controllo su base volontaria. (...) E', comunque, essenziale comprendere e accettare che i risultati di indagini 'mirate', obbligatoriamente basate su campionamenti più o meno estesi, non possono mettere in dubbio la validità della quotidiana, consolidata e continua prassi amministrativa, che, per sua natura, riguarda 'a tappeto' tutti i soggetti e tutti gli eventi del comparto. (...) D'altra parte, ogni trimestre, il S.i.a.n. confronta a tappeto le rese aziendali rispetto alle medie provinciali e alle medie A.i.a. per razza, sulla base di una procedura di verifica realizzata di concerto con le amministrazioni regionali, alle quali sono regolarmente segnalati i casi di differenze anormalmente rilevanti per gli accertamenti di competenza. Ciò consente di procedere con dei controlli mirati, ma, soprattutto, certifica, sul campo, la complessiva coerenza del patrimonio bovino allevato in Italia con le relative produzioni commercializzate.<sup>60</sup>

La stessa Ag.e.a. giunge a conclusioni gravissime sugli intenti e le conseguenze della relazione dei Carabinieri, adombrando rilevanti responsabilità: "La Relazione di approfondimento (...) dei Carabinieri (...) non tiene in debito conto i pregressi accertamenti, poiché asserisce la non veridicità delle imputazioni di prelievo, senza che tale conclusione sia debitamente verificata sul piano probatorio. (...) risulta evidente la volontà di veicolare 'verità incomplete' nel passaggio dedicato alla questione dell'età delle vacche, giocando sull'affermazione ad effetto dell'aver considerato 'in attività' vacche ultraottantenni. (...) è possibile citare: -la formulazione costante di accuse verso l'Ag.e.a., trascurando le reali responsabilità di gestione ad essa attribuite dalla legge n. 119/2003 (art. 1, c. 2); -il fatto che, di contro, vengano sistematicamente ignorate le responsabilità di gestione attribuite alle Regioni dalla legge n. 119/2003 (art. 1, c. 1); -il sistematico approccio teso ad instillare dubbi sulla reale produzione italiana, basandosi, esclusivamente, su elaborazioni dati, senza cercare il pur minimo riscontro oggettivo per mezzo di accertamenti; -l'evidente 'forzatura' nella predisposizione di tabelle, finalizzata ad estrapolare elementi di eclatanza, tali per chi non conosce il settore, ma, in effetti, (...) totalmente irreali. Le affermazioni contenute nella Relazione di approfondimento (...) dei Carabinieri (...) appaiono, dunque, orientate ad individuare in Ag.e.a. il soggetto al quale imputare le difficoltà del settore, pur senza che tale responsabilità sia stata validamente

---

<sup>60</sup> Camera dei deputati, XVI legislatura, Atti parlamentari, Commissione XIII, Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (...) su questioni di competenza del suo Dicastero (...), seduta del 30/6/2010, Ag.e.a., Documento di approfondimento tecnico sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare.

*dimostrata. (...) Va, infine, sottolineato (...) come la Relazione di approfondimento sia stata redatta e resa pubblica proprio nel momento in cui si era iniziato a dare attuazione alla legge n. 33 del 2009, anche a seguito del positivo orientamento espresso dal T.a.r. Lazio, rigettando, nel febbraio/marzo 2010, i ricorsi avverso le intimazioni inviate da Ag.e.a. ai debitori, che prevedeva una nuova possibilità di rateizzazione dei debiti accumulati, come 'ultima spiaggia', prima dell'avvio delle procedure di riscossione esattoriale. Il risultato è stato quello di creare confusione e false aspettative nei produttori che, già in numero di circa 1.500, avevano richiesto la rateizzazione prevista, appunto, dalla legge n. 33/2009, nonché in quelli che, già da tempo, eseguivano pagamenti rateali, ai sensi della legge n. 119/2003, e di consentire una ovvia strumentalizzazione delle conclusioni della relazione da parte di avvocati 'specialisti' -che la hanno utilizzata come argomento a supporto in ogni contenzioso in essere-, tal che soltanto 330 produttori hanno, poi, sottoscritto il contratto di rateizzazione, e, di questi, solo 127 hanno continuato a tenere fede agli impegni assunti. Se, pertanto, l'obiettivo della legge n. 33/2009, cioè di ottenere il pagamento, ancorché dilazionato, delle multe da coloro che risultavano ancora debitori all'erario, aveva cominciato a concretizzarsi, l'impatto della relazione e la diffusione del materiale di indagine ne ha, di fatto, vanificato gli effetti. La conseguenza pratica della relazione (...) dei Carabinieri è stata, invero, una interruzione dei pagamenti, giungendo fino ad ottenere, per ben due volte, leggi di proroga semestrali dei versamenti rateali, la seconda delle quali ha condotto all'apertura di una procedura di indagine a carico dell'Italia da parte della Commissione europea.<sup>61</sup>*

Le conclusioni del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono dello stesso tenore: *"La Relazione di approfondimento elaborata dal Comando Carabinieri (...) presenta elementi di incoerenza, in quanto fondata su una serie di analisi che, in base ad una logica coerente, dovrebbero convergere verso una tesi dimostrabile e verificabile, ma che conducono, per contro, a risultati, spesso, divergenti, senza che le ipotesi avanzate siano suffragate da riscontri oggettivi. Se si esaminano analiticamente le singole elaborazioni, ci si trova di fronte ad errori di impostazione talmente gravi, da far apparire il tutto solo come un esercizio finalizzato a generare inutile confusione. (...) E', quindi, evidente l'errore metodologico che sta alla base della Relazione di approfondimento, nella quale vengono arbitrariamente elaborate teorie fondate sulla correzione di dati ritenuti anomali, ma che, di fatto, rientrano all'interno dei parametri di oscillazione rilevati dalla stessa A.i.a. e, inoltre, le correzioni sono del tutto parziali, considerato che vengono effettuate soltanto nel senso che risulta funzionale a sostenere una tesi che appare preconstituita."<sup>62</sup>*

<sup>61</sup> Relazione quote latte del 16/4/2012. Peraltro, nella stessa relazione, si adombra una parziale rettifica alle conclusioni della Relazione di approfondimento, ad opera degli stessi Carabinieri: *"Il Comando dei Carabinieri, nel trasmettere copia della propria relazione alla Procura della Corte dei conti, espressamente ha dichiarato che "questo Comando non condivide l'interpretazione alle conclusioni della Relazione di approfondimento (...) e precisa, anche in questa sede, la necessità di svolgere ulteriori ed approfonditi accertamenti (...) prima di poter addivenire a considerazioni conclusive.""*

<sup>62</sup> nota n. 3364 del 31/5/2012. Si legge, nella stessa nota, che *"vanno sottolineati i limiti e gli errori contenuti nelle elaborazioni operate nella Relazione di approfondimento. (...) Un'ipotesi del genere appare obiettivamente infondata e scaturisce dall'errore di fondo di voler giungere a conclusioni, basandosi semplicemente sul*

Considerazioni analoghe sono svolte dal Commissario straordinario per le quote latte, come riportato in nota.<sup>63</sup>

Il Comando dei Carabinieri delle politiche agricole e alimentari non ha presentato memorie sulle contestazioni delle amministrazioni riguardanti il suo operato, non partecipando nemmeno all'adunanza di discussione della presente relazione. Peraltro, lo stesso Comando tende a ridimensionare le conclusioni tratte dal documento sopra riportato.<sup>64</sup>

*In definitiva, la "rincorsa continua alla acquisizione di dati affidabili vale già a rendere evidente l'inadeguatezza, percepita sul fronte interno ma anche, o soprattutto, da parte degli organismi dell'Unione, dell'attuale sistema di informazione, verifica e controllo nello specifico settore. (...) Per confermare, anche per il futuro, una pacifica affidabilità dei dati (...) appare, dunque, opportuna un'iniziativa di rafforzamento delle verifiche svolte in via ordinaria, elevando al di sopra dei minimi d'obbligo la verifica a campione. La Corte è consapevole delle attuali difficoltà di reperire risorse destinate alla funzione di verifica. Deve, però, considerarsi che tale auspicabile incremento consentirebbe, almeno, di scongiurare i costi per ulteriori indagini straordinarie e la costituzione di ulteriori commissioni ad hoc."*<sup>65</sup>

In ogni caso, i ricorrenti, ciclici dubbi sulle consistenze zootecniche e sulle quantità prodotte di latte<sup>66</sup> non possono rappresentare giustificazione o pretesto<sup>67</sup> per i produttori

---

*confronto di banche dati create per soddisfare esigenze completamente differenti e che contengono, proprio per la diversità degli obiettivi che sono alla loro base e per le diverse metodiche di acquisizione e trattamento dati, elementi di disomogeneità, che le rendono difficilmente comparabili. Conseguentemente, la "non piena coerenza tra le diverse banche dati esaminate", evidenziata nella Relazione di approfondimento come "una grave anomalia, dalla quale discende un quadro di significativa incoerenza dei dati, in particolare con riferimento alla produzione nazionale", non è altro che l'inevitabile risultato della comparazione di dati disomogenei."*

<sup>63</sup> *"La relazione estesa dal Comando dei Carabinieri ha formato oggetto di un'attenta valutazione sia da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, sia da parte dell'Ag.e.a. e del sottoscritto. Gli approfondimenti effettuati dagli uffici ministeriali nel Documento di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare e dall'Ag.e.a. e Commissario nel Documento di approfondimento tecnico sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare hanno consentito di concludere che nessun nuovo elemento oggettivo induce a mettere in discussione la validità delle procedure svolte nel corso degli anni e, quindi, la produzione italiana. La relazione del Comando è stata utilizzata dai produttori latte nei giudizi pendenti quale argomento a supporto della tesi dell'inattendibilità dei dati di riferimento in materia di quote latte e, quindi, dell'inapplicabilità del regime quote latte. Inoltre, sulla base della stessa relazione, sono state avviate attività di indagine da parte di alcune Procure della Repubblica. Gli uffici hanno appreso la notizia dagli organi di stampa e dai difensori dei produttori. Nel frattempo, Ag.e.a. e il Commissario straordinario, a fronte degli ulteriori dubbi sollevati dalle indagini dei Carabinieri circa l'effettività della produzione nazionale di latte, hanno eseguito nuovi approfondimenti, incrociando i dati produttivi e quelli sul patrimonio bovino, i cui esiti sono stati trasmessi agli organi deputati al controllo e, precisamente: al Comando Carabinieri politiche agricole medesimo (...); alle competenti amministrazioni regionali (...) Le Regioni, dopo avere eseguito, laddove l'analisi del rischio ne evidenziasse l'opportunità, attività di controllo anche direttamente in campo, hanno confermato la sostanziale correttezza sia dei dati produttivi dichiarati, sia del patrimonio bovino presente. Per quanto attiene le indagini avviate, si osserva che la Procura presso il Tribunale di Roma ha presentato richiesta di archiviazione del procedimento al Giudice per le indagini preliminari. A seguito dell'opposizione all'archiviazione presentata da alcuni produttori, il Giudice ha fissato l'udienza in camera di consiglio per il 10 ottobre (sic) p.v." (nota n. cslu/2012/6 del 16/10/2012).*

<sup>64</sup> *Il Comandante pro tempore "partecipava (...) di non condividere l'interpretazione alle conclusioni a capo della Relazione di approfondimento, così come enunciate dalla parte interessata" nell'atto di appello avverso la sentenza n. 111/2010, precisando "la necessità di svolgere ulteriori ed approfonditi accertamenti, peraltro in atto con le Procure della Repubblica presso i Tribunali territorialmente competenti, prima di poter addivenire a considerazioni conclusive." (nota n. 97/35-1 del 30/5/2012).*

<sup>65</sup> *Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 2/2012, Il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario. Nella stessa relazione, si legge che, sui controlli operati dalle Regioni, risultano, oltre a differenze metodologiche, anche "diverse sensibilità verso la cultura dei controlli; si avverte, in proposito, la carenza di migliori pratiche, più uniformi e affidabili, da applicare sia negli accertamenti ordinari, sia in quelli straordinari od occasionali."*

<sup>66</sup> *Recentemente, per la campagna 2002/03, la Commissione europea ha constatato l'assenza del numero previsto di controlli in loco effettuati da parte delle autorità italiane, entro il termine del 31/12/2004, in Puglia,*



che si oppongono all'effettiva riscossione del prelievo e al recupero di quanto dovuto all'erario.<sup>68</sup> Eventuali richieste di restituzione potranno essere poste in essere successivamente al pagamento e solo in caso di certo ed acclarato indebito del versato, certificato dalle autorità preposte a tale potenziale verifica.

---

Abruzzo, Lazio e nella Provincia di Trento, con la conseguenza di escludere dai finanziamenti comunitari alcuni milioni di euro. Ulteriori contestazioni per omessi controlli dal 2005 al 2007 hanno coinvolto sette Regioni. Nell'adunanza del 6/12/2012, le amministrazioni intervenute hanno comunicato che contro tali provvedimenti della Commissione l'Italia è ricorso alla Corte di giustizia.

<sup>67</sup> Secondo il Comitato spontaneo produttori latte (Co.s.p.lat.), *"l'amministrazione italiana non è riuscita, in questi anni, a dare applicazione al regime comunitario delle quote latte, letto anche alla luce del principio comunitario della certezza del diritto, regime che, non solo, non può trovare applicazione in forma retroattiva, ma non può nemmeno essere applicato in mancanza di dati certi, reali ed attendibili circa le effettive quantità di latte prodotte e commercializzate all'interno dello Stato italiano, con conseguente disapplicazione della normativa interna che tale applicazione impone (...)"* (memoria n. 7 del 4/12/2012).

<sup>68</sup> *"Nell'aprile del 2003, la Commissione concludeva concordemente che "nelle stalle italiane è presente un patrimonio di vacche sufficiente a giustificare le produzioni dichiarate", consegnando all'amministrazione un metodo di controllo validamente utilizzato negli anni successivi; tale conclusione, a distanza di anni, trova conferma nei dati attualmente in possesso dell'amministrazione. Non risultano, in definitiva, risultati di controlli che comprovino possibili irregolarità circa l'origine, la quantità e la documentazione fiscale del latte prodotto e commercializzato in Italia. Rispetto a tale ultima considerazione, ogni iniziativa che metta in discussione l'effettiva produzione nazionale, in assenza di elementi di riscontro oggettivamente validi, si ritiene equivalga a produrre discredito sulla credibilità della procedura e della metodologia seguite per la determinazione quantitativa della produzione di latte nel nostro Paese. Tutto ciò, nonostante tale rilevazione quantitativa abbia proceduto costantemente secondo rigorosa osservanza della normativa italiana e della inderogabile regolamentazione comunitaria. Mettere in discussione la produzione nazionale senza elementi di riscontro oggettivi potrebbe produrre danni ben oltre il limite della cosiddetta questione 'molte quote latte': si pensi al nocumento, sul mercato, alla produzione made in Italy nel settore lattiero-caseario, nonché alla gravità della eventuale 'generazione di dubbi' nella Commissione europea sulla effettività della insufficienza, rispetto alla produzione, della quota latte complessivamente assegnata all'Italia, che è l'argomentazione grazie alla quale il Ministro pro tempore (...) ha ottenuto, nel 2009, in sede comunitaria, un incremento della quota nazionale di ben 750.000 tonnellate. (...) Si evince, da quanto sin qui rappresentato, che l'obiettivo fondamentale di tutti coloro che si siano occupati e/o tutt'ora si occupino della questione 'molte quote latte', deve essere la sollecitudine e la premura di operare esclusivamente sulla base di riscontri oggettivi, validamente acclarati e verificati. Nella materia di cui si tratta, in ragione della sua delicatezza e tenendo conto dei molteplici riflessi da essa scaturibili, è necessario evitare di fare ricorso a elaborazioni sulla base di valutazioni induttive, oppure tratte mediante dati di sintesi, ovvero mediante criteri di campionamento, e privilegiare, invece, deduzioni e conclusioni basate su profondi e tangibili profili di certezza."* (nota n. cslu/2011/180 del 6/5/2011 del Commissario straordinario per le quote latte al Comando dei Carabinieri delle politiche agricole e alimentari).

#### 4. Lo stato della riscossione.

Per somme ingenti, alcune delle quali recuperabili già dal 1996, non si è pervenuti, ancora oggi, all'effettivo introito. Lo scarso risultato è attestato dalla stessa Ag.e.a., secondo cui, per *"valutare l'efficacia dell'azione di recupero in quegli anni, basta vedere (...) come il prelievo riscosso senza rateizzazione per le campagne dalla 1995/96 alla 2001/02 ammonti, in totale, a circa 96 milioni di euro su 1.103 (...) imputati, di cui, però, oltre 18 riscossi successivamente al 2006 per compensazione con gli aiuti comunitari. Per una disamina sulle motivazioni di questa scarsa efficacia, atteso che il compito non era attribuito a questa Agenzia, si rimanda ad altre, più autorevoli fonti."*<sup>69</sup>

##### a) Riepilogo generale.

La ricostruzione del debito a carico degli allevatori è riassunta nella tabella seguente (tab. n. 1).

---

<sup>69</sup> nota n. dg 922 del 15/10/2012. La stessa nota approfondisce le cause dell'inerzia nei recuperi, precisando che la competenza dell'Ag.e.a. *"sulla riscossione del prelievo deriva dalla legge n. 33/2009 ed è limitata fino alla campagna 2008/09; in precedenza, tale competenza era attribuita alle Regioni e Province autonome, alle quali resta ferma per le campagne successive alla 2008/09. (...) Il regime delle quote latte è stato applicato in Italia a partire dalla campagna 1993/94; per le prime due campagne, non si è riscontrato un esubero produttivo a livello nazionale; pertanto, la prima campagna per la quale si è tentato di ripercuotere sui produttori l'onere del prelievo dovuto alla Ue è la 1995/96. Questa campagna è stata, però, caratterizzata da due problemi significativi. Un primo problema ha riguardato la necessità di ridurre le quote assegnate ai produttori sulla base delle produzioni storiche, quote che, nel complesso, superavano la quota nazionale, mentre un secondo problema ha riguardato la previsione normativa nazionale di una compensazione degli esuberanti a livello di associazione di produttori, mentre la normativa comunitaria prevedeva che la compensazione degli esuberanti potesse essere effettuata a livello di ditta acquirente del latte oppure direttamente a livello nazionale. Per entrambe le questioni, si è intervenuti a campagna in corso o terminata, sulla prima con il c.d. 'taglio della quota b', ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 46/1995, e sulla seconda con il d.l. n. 542/1996, convertito con modificazioni in legge 23 dicembre 1996, n. 649, che ha disposto la cessazione dell'applicazione della procedura di compensazione prevista dall'articolo 5, commi 5, 6, 7, 8 e 9, della legge 26 novembre 1992, n. 468 (vale a dire, la compensazione a livello di associazione). Ciò ha aperto la strada ad un ampissimo contenzioso giurisdizionale, che ha generato provvedimenti di sospensiva generalizzati e si sono protratti con la richiesta pregiudiziale da parte del T.a.r. Lazio alla Corte di Giustizia europea, la quale ha dichiarato, nel 2004, legittima la rideterminazione, anche a posteriori, delle quote e delle imputazioni di prelievo da parte delle autorità nazionali. Le proteste da parte degli allevatori hanno indotto il legislatore ad istituire una Commissione d'indagine presieduta dal gen. Lecca e, poi, a varare un riaccertamento complessivo di quote e produzioni da parte delle amministrazioni regionali con la legge n. 5/1998. Nell'ottobre del 1999, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 118/1999, l'allora A.i.m.a. ha comunicato (ad acquirenti, produttori e Regioni) le nuove, definitive, imputazioni di prelievo per le campagne 1995/96 e 1996/97. Pertanto, è solo dal 2000 che è stato possibile per l'amministrazione italiana avviare le procedure di riscossione. Naturalmente, solo su quelle non coperte dalle numerose sospensive giurisdizionali, ancora pendenti. Si consideri, al riguardo, che l'Autorità giudiziaria, ai fini del decidere, sta, tutt'oggi, chiedendo all'amministrazione relazioni in merito a giudizi avviati negli anni '90 su imputazioni di prelievo relative alle prime campagne lattiere. Le amministrazioni incaricate della riscossione erano, come detto, le Regioni, che potevano, a tal fine, utilizzare lo strumento dell'iscrizione a ruolo. Da notare che le iscrizioni a ruolo venivano effettuate da parte delle Regioni indicando come beneficiario direttamente l'A.i.m.a., cui pervenivano, di conseguenza, delle rimesse da parte degli esattori, senza che la stessa conoscesse i riferimenti della cartella emessa. (...) a partire dal 2007 è stato affiancato, quale strumento di riscossione, la compensazione con i contributi comunitari, con il quale, in due anni, sono stati recuperati oltre 58 milioni di euro. Si precisa, tuttavia, che, per le situazioni croniche (produttori che hanno accumulato imputazioni di prelievo per somme ingenti), trattenerne i contributi comunitari è (...) utile a ridurre il debito, ma non può certamente estinguerlo. Maggiore efficacia ha avuto, invece, la rateizzazione prevista dalla legge n. 119/2003 e autorizzata dalla decisione del Consiglio 16 luglio 2003 (2003/530/Ce), con la quale sono stati recuperati, sino ad oggi, oltre 200 milioni di euro. Come detto, con la legge n. 33/2009, il compito di riscossione del prelievo imputato fino alla campagna 2008/09 è stato attribuito all'Ag.e.a., ma con una ben determinata procedura (intimazione, possibilità di richiedere la rateizzazione, accoglimento, accettazione) e con una contestuale sospensione generalizzata delle procedure di riscossione in atto e l'individuazione di una procedura coattiva diversa dal ruolo. L'Ag.e.a., in collaborazione con il Commissario straordinario istituito dalla medesima legge, ha dato attuazione al disposto normativo, ma si trova, attualmente, in una situazione di stallo per quanto riguarda la riscossione coattiva, (...) in attesa che il decreto attuativo previsto dall'articolo 39, comma 13, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n. 111/2011, definisca modalità e competenze."*

tab. n. 1: debito a carico degli allevatori

(milioni di euro)

campagna lattiera	prelievo dovuto all'Ue	numero di produttori titolari di quota	prelievo imputato ai produttori		prelievo riscosso senza rateizzazione <sup>70</sup>		rateizzazione legge n. 119/2003		rateizzazione legge n. 33/2009		prelievo da riscuotere non rateizzato		
			numero di produttori	importo	numero di produttori	importo	numero di produttori	importo rateizzato	numero di produttori	importo rateizzato	numero di produttori	importo	interessi
1995/96	1.386	110.278	13.516	111,83	3.464	35,33	7.553	45,74	6	0,13	2.493	30,62	13,63
1996/97		104.006	15.975	176,55	4.396	22,24	7.980	79,04	18	0,66	3.581	74,62	33,20
1997/98		98.965	16.375	193,40	3.932	15,36	8.155	81,68	13	0,46	4.275	95,90	40,94
1998/99		92.127	11.482	193,55	2.183	8,64	6.172	71,70	7	0,48	3.120	112,73	50,45
1999/00		81.627	6.813	138,54	1.094	4,46	3.347	35,51	7	0,27	2.365	98,29	41,53
2000/01		73.890	8.072	137,87	2.596	5,89	2.717	18,77	16	0,36	2.743	112,85	44,10
2001/02		67.893	7.081	151,15	2.875	3,81	1.620	13,00	14	0,33	2.572	134,02	48,13
2002/03	253	63.673	10.118	224,83	7.676	51,26			96	4,95	2.346	168,61	53,21
2003/04	174	60.148	2.136	176,63	677	12,24			91	8,75	1.367	155,63	44,21
2004/05	144	55.818	1.418	151,21	316	11,86			72	9,06	1.030	130,29	32,95
2005/06	197	51.316	5.800	204,24	4.568	43,74			138	16,41	1.094	144,10	31,55
2006/07	177	47.978	5.531	184,39	4.340	24,19			119	18,44	1.071	141,76	24,78
2007/08	161	45.277	1.517	171,49	358	2,75			136	20,07	1.023	148,66	17,38
2008/09	45	43.611	876	47,43	199	4,33			57	5,62	620	37,49	2,02
totale	2.537			2.263,09		246,09		345,44		86,00		1.585,57	478,09

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

A fronte di un debito nei confronti dell'Unione europea di oltre 2.537 milioni di euro, a partire dalla campagna lattiera 1995/96, quello teoricamente recuperabile dai debitori risulta di 2.263 milioni.

Pertanto, già quasi 300 milioni risultano irrecuperabili, secondo l'Ag.e.a. Inoltre, si calcola, come più dettagliatamente riferito oltre, che sono inesigibili già più di 175 milioni.

Per il periodo precedente la campagna 1995/96, l'onere del prelievo si è scaricato, come precedentemente descritto, interamente sull'erario. Pertanto, il debito complessivo aggiornato nei confronti dell'Unione risulta essere di oltre 4,4 miliardi di euro.<sup>71</sup>

Nonostante tali imponenti uscite finanziarie a carico della finanza pubblica, sono scarsi i recuperi effettuati nei confronti degli allevatori. "Ad oggi, gli importi del prelievo supplementare latte rateizzati e riscossi ammontano, rispettivamente, a circa 179 milioni di euro, in applicazione della prima legge di rateizzazione n. 119/2003, ed a circa 4 milioni di euro, per quanto riguarda la successiva legge n. 33/2009. Detti importi risultano versati al bilancio dello Stato."<sup>72</sup> A tali cifre, si devono aggiungere le somme già riscosse senza rateizzazione, pari a 246 milioni di euro, per un totale recuperato che non raggiunge, quindi, i 430 milioni.

### **b) Lo stato della riscossione del prelievo rateizzato.**

<sup>70</sup> compreso quanto recuperato per compensazione (101,54 milioni di euro).

<sup>71</sup> Per comprendere la rilevanza dell'onere, basti considerare che, per esempio, il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 prevede, per il Ministero per i beni e le attività culturali, uno stanziamento in conto competenza di 1.687.429.482 euro.

<sup>72</sup> nota n. 23120 del 21/3/2012 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Sulla prima rateizzazione, l'Ag.e.a. riferisce che le "richieste (...) sono relative a 15.433 aziende, per un totale importo di 346 milioni di euro, a fronte di 23.141 aziende debitrice di prelievo, per un importo pari a 1.009 milioni di euro. Si confermano, quindi, i dati relativi ad un'adesione di circa i 2/3 delle aziende, debitrice, però, di poco più di 1/3 del prelievo totale. Le richieste di rateizzazione accolte dalle amministrazioni regionali, che prevedono almeno 7 rate, sono state 11.406, per un importo della settima rata pari a 24,3 milioni di euro. Per quanto concerne il pagamento, nel dicembre 2010 sono state emesse 11.328 richieste di versamento, indirizzate a 11.313 soggetti, in quanto 15 soggetti hanno 2 rateizzazioni in corso; i restanti 78 casi sono relativi a nuove adesioni o riammissioni, trattati nel periodo dicembre 2010-ottobre 2011 dalle Regioni. Dalle operazioni di riscontro effettuate da questa Agenzia sulle richieste di versamento, 11.256 produttori hanno eseguito il pagamento, per un importo pari a circa 23,9 milioni di euro. Ai restanti 57 produttori è stato revocato il beneficio della rateizzazione. Per quanto riguarda, infine, l'ottava rata, scaduta il 31 dicembre 2011, i dati trasmessi nella relazione annuale al Ministero dell'economia e finanze ed al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, aggiornati all'aprile 2012, sono i seguenti. Le richieste di rateizzazione accolte dalle amministrazioni regionali, e tuttora valide, che prevedono almeno 8 rate, riguardano 11.279 produttori, per un importo dell'ottava rata pari a 24,1 milioni di euro. In esito alle operazioni di riscontro, sono risultati aver eseguito il richiesto versamento 10.114 produttori, per un importo pari a 19,6 milioni di euro. Non sono, invece, stati riscontrati i versamenti previsti da parte dei restanti 1.165 produttori, per un importo della rata pari a 4,5 milioni di euro. Tali produttori sono stati segnalati da Ag.e.a. agli Assessorati regionali per l'agricoltura (...) per gli adempimenti di competenza. Nel complesso, le rate finora riscosse hanno prodotto i seguenti introiti:

rata I	29.682.917,38
rata II	26.546.002,83
rata III	25.947.945,08
rata IV	25.557.512,44
rata V	25.072.186,18
rata VI	24.662.366,77
rata VII	24.324.789,79
rata VIII	19.576.312,02
totale	201.370.032,49

Le 8 rate finora riscosse hanno, quindi, prodotto introiti per 201 milioni di euro, di cui euro 130.022.538,40 già messi a disposizione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini della copertura delle anticipazioni di tesoreria utilizzate per il versamento alla Ue dell'importo del prelievo, ed euro 71.347.494,09, attualmente in fase di accreditamento.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> nota n. dgu.2012.569 del 6/6/2012; dati aggiornati all'ottobre 2011.

Ne deriva che "ha optato per il meccanismo di pagamento rateale la maggior parte dei produttori che si erano resi responsabili dei superamenti più contenuti a livello individuale, mentre i produttori con i superamenti individuali delle quote latte più cospicui (circa 8.000 produttori, ai quali è imputato un importo di 1 miliardo di euro in totale per prelievi dovuti nei sette periodi annuali considerati) hanno preferito non partecipare al regime di pagamento rateale."<sup>74</sup>

La Commissione europea ha rilevato che la puntualità dei pagamenti della settima rata della prima rateizzazione "riguarda il 90,5% dei casi, cioè la percentuale più bassa registrata per le sette rate (i pagamenti effettuati entro i termini per la prima, seconda, terza, quarta, quinta e sesta rata erano pari, rispettivamente, al 99,6%, 97,9%, 99,5%, 99,7%, 96,4% e 96,2% degli importi dovuti)."<sup>75</sup> Secondo l'Ag.e.a., tale peggioramento è, anche, la "conseguenza pratica" della relazione dei Carabinieri sopra menzionata.

Sulla seconda rateizzazione, si riportano, di seguito (tab. n. 2), i dati più significativi.

tab. n. 2: rateizzazione legge n. 33/2009

(euro)

	numero di produttori	importo intimato	importo rateizzato	produttori con debito esigibile = 0 <sup>76</sup>	produttori con debito esigibile > 0	importo attualizzato	
istanze non presentate	673	74.081.021,08	0	207	466	66.406.170,29	
istanze respinte	39	1.667.070,04	0	18	21	243.506,57	
contratti non sottoscritti	1.147	515.839.382,39	508.276.057,75	43	1.104	488.630.038,64	
totale debitori non rateizzanti con debito esigibile					1.591	555.279.715,50	
rateizzazioni	341	93.894.766,50	91.527.171,95	numero di produttori	importo riscosso	importo non riscosso	
				in regola	148	2.132.175,13	0
				non in regola	193	2.442.445,46	5.580.410,38

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

Come sopra riferito, i produttori hanno fruito, peraltro, di due proroghe nella rateizzazione, in violazione della normativa dell'Unione. La prima proroga ha differito al 31 dicembre 2010 i termini di pagamento delle rate scadute il 30 giugno 2010. Questa, pur riguardando entrambe le rateizzazioni, di fatto, ha avuto effetto solo su quella della

<sup>74</sup> Commissione europea, Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio) del 27/4/2012. Si legge, nella stessa relazione: "Si è fatto notare che l'adesione al regime del pagamento rateale è contenuta, se si tiene conto dell'ammontare dei prelievi assorbito da tale facilitazione. Circa tre quarti degli importi complessivi non ancora liquidati per il periodo interessato non sono coperti dal regime di pagamento rateizzato. (...) Per quanto riguarda il sistema di rimborso dei prelievi introdotto dall'Italia nel 2009, con una maggiorazione di un tasso d'interesse pari ad un tasso di riferimento stabilito per l'Unione maggiorato di alcuni punti percentuali, hanno optato per tale sistema 332 debitori (per un totale di 90,5 milioni di euro), a fronte di 1.774 debitori che non vi hanno aderito (per un totale di 535 milioni di euro)."

<sup>75</sup> Commissione europea, Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio) del 27/4/2012.

<sup>76</sup> per giudizio pendente, sentenza definitiva o estinzione.

legge n. 33/2009, l'unica con scadenza di pagamento al 30 giugno. Gli interessati dal provvedimento risultano 137, come riportato nella tabella seguente (*tab. n. 3*).

*tab. n. 3: prima proroga (rateizzazione l. n. 33/2009)*

	numero di produttori
versamento entro il termine del 30/6/2010	119
versamento in proroga (entro il 31/12/2010)	46
versamento oltre il termine del 31/12/2010	91
totale	256

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

La seconda ha differito al 30 giugno 2011 il termine di pagamento delle rate scadute il 31 dicembre 2010. Essa ha riguardato sia la rateizzazione della legge n. 119/2003, per la quale, a dicembre 2010, era prevista la scadenza di versamento della settima rata, sia quella della legge n. 33/2009, per la quale, alla stessa data, era previsto il pagamento della rata di giugno 2010, già prorogata, nonché il pagamento delle rate dovute dai produttori con scadenza al 31 dicembre.<sup>77</sup>

Peraltro, con riferimento ai produttori aderenti alla rateizzazione della legge n. 119/2003 ed interessati dalla seconda proroga, la maggior parte di essi aveva, in realtà, provveduto al pagamento entro la fine dell'anno, o, comunque, prima della pubblicazione della legge di proroga. Di seguito, si riporta (*tab. n. 4*) la suddivisione, in base alla data di versamento, degli 11.256 produttori che, al termine delle operazioni di riscontro dei versamenti, hanno eseguito il pagamento della settima rata.

*tab. n. 4: seconda proroga (rateizzazione l. n. 119/2003)*

	numero di produttori
versamento entro il termine del 31/12/2010	8.379
versamento precedente l'emanazione della proroga (entro il 26/2/2011)	1.586
versamento successivo alla decorrenza della proroga (dal 27/2/2011 al 30/6/2011)	352
versamento oltre il termine del 30/6/2011	939
totale	11.256

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

Per quanto riguarda la rateizzazione della legge n. 33/2009, i debitori con scadenza il 31 dicembre 2010 risultano 26, come specificato nella tabella seguente (*tab. n. 5*).

<sup>77</sup> Come previsto dagli artt. 2 e 3 del d. 10/3/2010 del Commissario straordinario recante modalità di applicazione degli articoli 8 *quater* e 8 *quinquies* della l. n. 33/2009 circa la rateizzazione dei debiti, per le richieste di rateizzazione presentate dal mese di settembre al mese di febbraio, la rata è versata entro il successivo 30 giugno; per le richieste di rateizzazione presentate dal mese di marzo al mese di agosto, la rata è versata entro il successivo 31 dicembre.

*tab. n. 5: seconda proroga (rateizzazione l. n. 33/2009, produttori con scadenza rata al 31/12/2010)*

	numero di produttori
versamento entro il termine del 31/12/2010	17
versamento in proroga (entro il 30/6/2011)	1
versamento oltre il termine del 30/6/2011	8
<b>totale</b>	<b>26</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

Inoltre, per i 91 debitori con rata originariamente in scadenza il 30 giugno 2010 e che non hanno saldato neanche entro il termine del 31 dicembre 2010, la situazione risulta quella riportata nella tabella successiva (*tab. n. 6*).

*tab. n. 6: seconda proroga (rateizzazione l. n. 33/2009, produttori con scadenza rata già prorogata al 31/12/2010)*

	numero di produttori
versamento in proroga (entro il 30/6/2011)	21
versamento oltre il termine del 30/6/2011	70
<b>totale</b>	<b>91</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

L'onere delle proroghe posto a carico dello Stato<sup>78</sup> è stato calcolato dall'Ag.e.a. nella tabella seguente (*tab. n. 7*).

*tab. n. 7: onere delle proroghe per lo Stato (euro)*

	beneficiari	importo
I proroga (l. n. 33/2009)	137	42.027,62
II proroga (l. n. 33/2009)	100	38.972,99
II proroga (l. n. 119/2003)	1.291	46.813,40

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

### **c) Lo stato della riscossione del prelievo non rateizzato.**

Va rilevato che la Commissione "si rammarica enormemente per la lentezza dei progressi ottenuti nella riscossione della parte del prelievo non coperta dal meccanismo di pagamento rateizzato e ritiene insufficienti le informazioni comunicate dalle autorità italiane. Questa lentezza è imputabile, da un lato, alle lungaggini dei procedimenti giudiziari e, dall'altro, alla durata della procedura di riscossione degli importi al termine dell'iter giudiziario (la relazione italiana sulla settima rata non contiene alcuna informazione in merito alla riscossione, ma le precedenti informazioni, trasmesse in

<sup>78</sup> Nella corrispondenza tra la Commissione europea ed il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sull'argomento, l'Italia ha proposto che tale costo venisse contabilizzato come aiuto *de minimis* verso i beneficiari delle proroghe.

*risposta ad una richiesta della Commissione, dimostrano che, fino al 2010, sono stati riscossi al termine di cause vinte solo 6,8 milioni di euro all'incirca). Inoltre, gli importi corrispondenti alla riscossione del prelievo, che non erano mai stati contestati e che possono, quindi, essere immediatamente riscossi, rispecchiano una lacuna nell'effettiva procedura di riscossione (fino al 2010, non sono stati ancora recuperati, infatti, circa 18 dei 66 milioni di euro a titolo di prelievi mai contestati). (...) la Commissione ha già espresso (...) la propria insoddisfazione di fronte all'estrema lentezza dei progressi compiuti nella riscossione dei prelievi legati alle quote latte<sup>79</sup> e sostiene che le attuali modalità di recupero dei prelievi andrebbero nettamente migliorate. (...) in assenza di informazioni sufficientemente dettagliate da parte delle autorità italiane, la Commissione non è in grado di monitorare correttamente la situazione relativa alla riscossione della parte dei prelievi dovuti dai produttori che non hanno aderito al regime di pagamento rateizzato. (...) non si osservano evoluzioni di rilievo; va detto, inoltre, che, (...) con un importo così ingente di prelievi non pagati per così tanto tempo, l'efficacia della legislazione dell'Ue è lungi dall'essere stata raggiunta. La Commissione si aspetta, come già richiesto nelle precedenti relazioni di valutazione, che, nelle future relazioni annuali, siano documentati l'andamento dei processi pendenti per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 e dal 2003/04 al 2008/09 e l'esecuzione delle sentenze definitive che confermano l'esistenza del debito del prelievo.<sup>80</sup> Ciò ha comportato che "l'Avvocatura*

---

<sup>79</sup> Nella Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio) del 26/3/2010 si legge che la Commissione "deplora l'estrema lentezza dei progressi compiuti".

<sup>80</sup> Commissione europea, Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio) del 27/4/2012. Si legge, nella stessa relazione: "Il prelievo non coperto dal regime del 2003 corrisponde a 767 milioni di euro (in base alle ultime cifre disponibili dell'aprile 2010) e il 91% circa di tale importo, ovvero approssimativamente 701 milioni di euro, è, invece, contestato dinanzi ai tribunali italiani. Nelle precedenti valutazioni trasmesse al Consiglio, la Commissione ha espresso l'auspicio che le relazioni annue presentate dall'Italia includano specificamente le procedure giudiziarie relative ai sette periodi in esame e contengano informazioni particolareggiate che confermino il pagamento da parte dei produttori che non hanno ottenuto soddisfazione in sede di tribunale. Senza tali indicazioni, la Commissione non è in grado di monitorare correttamente i progressi nella riscossione della parte del prelievo non coperta dal meccanismo di pagamento rateizzato. Tuttavia, la relazione relativa alla settima rata non contiene alcuna informazione circa i procedimenti giudiziari in parola. Ciò nonostante, da alcune informazioni complementari ricevute dalle autorità italiane nell'aprile 2010 in risposta ad una richiesta della Commissione, risulta che l'amministrazione italiana ha vinto in cause che le hanno fruttato circa 13 milioni di euro. La riscossione effettiva di tali importi corrisponde a 6,8 milioni di euro, sicché un importo di circa 580 milioni di euro è, tuttora, contestato dinanzi ai tribunali italiani. Purtroppo, nella loro comunicazione del 2 febbraio 2011, le autorità italiane non hanno inviato cifre aggiornate su tali procedimenti giudiziari, tuttora in corso." Alle critiche della Commissione sulla qualità e la disaggregazione dei dati forniti, l'Ag.e.a. risponde di procedere "regolarmente a soddisfare tutte le richieste della Commissione, la quale, nel corso degli anni, in relazione ai diversi Servizi intervenuti sul regime delle quote latte ed ai diversi funzionari succedutisi, ha formulato diverse modalità di presentazione delle informazioni, con diversi gradi di approfondimento e con diversi focus su specifici argomenti. Al momento, con cadenza annuale, vengono fornite alla Commissione: -le informazioni previste dall'articolo 27, paragrafo 6, del regolamento (Ce) n. 595/2004, modificato dal regolamento (Ce) n. 793/2009, che riguardano la riscossione del prelievo per le campagne dalla 2003/04 in avanti; -le informazioni previste dall'articolo 3 della decisione 16 luglio 2003 del Consiglio, relative alla riscossione del prelievo per le campagne dalla 1995/96 alla 2001/02; -nell'ambito dell'allegato III bis, di cui all'articolo 6 del regolamento (Ce) n. 885/2006, modificato dal regolamento (Ce) n. 1233/2007, le informazioni relative alla riscossione del prelievo per la campagna 2002/03. Certamente, tale disaggregazione delle modalità di richiesta delle informazioni da parte della Commissione non favorisce la qualità della loro valutazione. Inoltre, l'Ag.e.a., in qualità di ente puramente strumentale e senza avere mai avuto nelle proprie competenze i compiti di gestione del settore, fornisce informazioni che sono, prevalentemente, quelle estratte dalle banche dati del S.i.a.n.; probabilmente, per una maggiore efficacia di interlocuzione con la Commissione, sarebbe utile un'attività di coordinamento a livello statale, che potesse raccogliere le informazioni dai diversi organismi coinvolti (Regioni e Province autonome, Commissario straordinario quote latte, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'economia e delle



generale dello Stato, avvalendosi anche di Ag.e.a., ha (...) fornito tutte le informazioni richieste dalla Commissione europea, in vista di un possibile incontro finalizzato ad esaminare la situazione relativa ai contenziosi.<sup>81</sup>

La tabella seguente (tab. n. 8) ricostruisce il prelievo ancora da riscuotere non rateizzato per tipologia, da cui risulta il grande ritardo attuale. Risultano crediti nei confronti dell'erario per oltre 1.585 milioni di euro. Tuttavia, già oltre 175 milioni non sono più esigibili.<sup>82</sup>

tab. n. 8: prelievo da riscuotere non rateizzato per tipologia (milioni di euro)

campagna lattiera	prelievo da riscuotere non rateizzato		non contestato	contenzioso in atto: prelievo non esigibile	contenzioso in atto: prelievo esigibile	prelievo non più esigibile <sup>83</sup>	prelievo esigibile	esecuzioni forzose: iscrizioni a ruolo
	numero di produttori	importo	importo	importo	importo	importo	importo	importo
1995/96	2.493	30,62	1,95	22,85	1,28	2,04	2,49	1,13
1996/97	3.581	74,62	5,14	54,71	2,62	4,88	7,27	3,85
1997/98	4.275	95,90	4,54	65,13	1,14	17,49	7,60	2,54
1998/99	3.120	112,73	3,98	80,13	0,72	22,65	5,24	2,93
1999/00	2.365	98,29	3,33	66,80	1,37	19,38	7,42	2,89
2000/01	2.743	112,85	3,76	78,31	2,04	22,34	6,40	7,72
2001/02	2.572	134,02	2,43	95,40	1,89	16,04	18,26	6,26
2002/03	2.346	168,61	1,14	74,23	7,15	50,09	35,99	21,68
2003/04	1.367	155,63	5,77	88,11	2,76	15,57	43,43	20,89
2004/05	1.030	130,29	15,08	35,66	46,29	4,87	28,39	89,98
2005/06	1.094	144,10	7,89	0,85	9,78	0,13	125,45	19,97
2006/07	1.071	141,76	5,61	19,13	104,66	0,00	12,36	45,10
2007/08	1.023	148,66	4,92	28,27	104,95	0,00	10,52	7,24
2008/09	620	37,49	6,12	0,06	28,49	0,00	2,81	0,00
totale		1.585,57	71,66	709,64	315,15	175,48	313,64	232,18

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

Nella tabella seguente (tab. n. 9), è riportata la situazione delle esecuzioni forzose, per cifre ancora assai modeste, peraltro sospese dalla legge n. 33/2009.<sup>84</sup>

---

finanze, Equitalia, Avvocatura dello Stato, Tribunali, ecc.). In tal senso, si rileva un approccio più efficace nella gestione di un ulteriore canale di acquisizione delle informazioni relative alla riscossione del prelievo latte aperto dalla Commissione nel novembre 2010, nel quadro del sistema di comunicazione Eu Pilot, istituito proprio con la finalità di migliorare la metodologia operativa tra i Servizi della stessa e gli Stati membri per quanto riguarda le richieste di informazioni e le denunce relative alla corretta applicazione del diritto dell'Unione europea, con il caso Eu Pilot 1468/10/Agri. Ad ogni buon conto, si informa che è in corso di predisposizione la relazione relativa all'ottava rata della rateizzazione di cui alla legge n. 119/2003, nell'ambito della quale saranno fornite alla Commissione, per quanto di competenza, maggiori informazioni sullo stato della riscossione per le campagne dalla 1995/96 alla 2001/02." (nota n. dgu922 del 15/10/2012)

<sup>81</sup> nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

<sup>82</sup> Peraltro, nella relazione annuale inviata alla Commissione europea ed al Consiglio dell'Unione del 5/11/2012, il valore dell'irrecuperabile risulta pari a 158 milioni di euro. Richiesto all'amministrazione, nell'adunanza del 6/12/2012, di giustificare tale discrasia, non vi è stata risposta, né sono pervenute, successivamente, note esplicative.

<sup>83</sup> per fallimento, incapacità definitiva di versare, decisione definitiva favorevole al produttore.

<sup>84</sup> Secondo la Confederazione produttori agricoli (Co.p.agri.), l'effetto dissuasivo non è stato adottato nei confronti di tutte le aziende agricole che hanno ricevuto l'imputazione del prelievo, ma, al contrario, è "stata intrapresa l'azione di recupero forzoso solo alle aziende agricole di cui alla tabella n. 9 (...), ove le medesime hanno subito la procedura di esecuzione forzata, con grave danno in termini di concorrenza sleale non solo rispetto alle aziende che, pur essendo soggette a prelievo, non hanno patito azioni esecutive, ma anche rispetto alle aziende che, pur avendo maturato l'esuberato, nulla hanno mai ricevuto." (memoria n. 5 del 30/11/2012).

tab. n. 9: esecuzioni forzose

(milioni di euro)

campagna lattiera	iscrizioni a ruolo iniziali		al 21/6/2012			
	numero dei debitori	importo originale <sup>85</sup>	numero dei debitori	importo rielaborato <sup>86</sup>	debito attuale <sup>87</sup>	di cui sospeso o annullato
1995/96	82	1,33	79	1,28	1,13	0,17
1996/97	151	4,33	147	4,21	3,85	1,12
1997/98	103	2,97	98	2,85	2,54	0,38
1998/99	82	3,09	80	3,08	2,93	0,87
1999/00	79	2,99	77	2,98	2,89	0,40
2000/01	138	7,88	136	7,85	7,72	4,57
2001/02	96	6,47	96	6,47	6,26	0,00
2002/03	178	23,33	178	23,33	21,68	2,70
2003/04	157	21,34	157	21,34	20,89	2,66
2004/05	692	96,81	690	96,65	89,98	12,92
2005/06	130	20,26	130	20,26	19,97	0,29
2006/07	288	45,90	288	45,90	45,10	16,88
2007/08	571	89,15	68	7,55	7,24	2,55
2008/09	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
<b>totale</b>		<b>325,86</b>		<b>243,75</b>	<b>232,18</b>	<b>45,50</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

#### **d) Il tardivo ricorso all'istituto della compensazione.**

A fronte del modesto risultato della riscossione, il regolamento comunitario n. 1034<sup>88</sup> del 21 ottobre 2008 richiede che gli Stati membri deducano "gli importi dei debiti in essere di un beneficiario, accertati in conformità della legislazione nazionale, dai futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dall'organismo pagatore incaricato di recuperare il debito." Tale procedura risulta efficace e poco onerosa.

Tuttavia, fino al 2006, "sulla base della normativa nazionale vigente, la riscossione coattiva del prelievo non versato è stata attuata esclusivamente con le procedure mediante ruolo, affidate al concessionario incaricato dallo Stato. In considerazione delle difficoltà di carattere amministrativo ed organizzativo incontrate dalle amministrazioni regionali nel recupero delle somme dovute, in relazione al costo amministrativo sostenuto ed alla lentezza delle procedure di riscossione coattiva, il 14 dicembre 2006 è stata siglata una intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Ministero delle politiche agricole (...), le Regioni e le Province autonome, sulle procedure di recupero del prelievo supplementare mediante compensazione con i premi comunitari. Sulla base di tale intesa e della successiva integrazione del 14 giugno 2007, l'Ag.e.a. ha

<sup>85</sup> "La colonna 'importo originale' riporta l'ammontare originariamente relativo alle iscrizioni a ruolo. Detto importo ha subito (e subisce), nel corso del tempo, continue variazioni. La diminuzione del suo ammontare di circa 100 milioni di euro è dipesa da una pluralità di ragioni, quali l'annullamento delle cartelle esattoriali (si pensi alle cartelle emesse nei confronti di produttori che sono state annullate al momento della loro adesione alla rateizzazione di cui alla legge n. 119/2003) o l'avvenuta riscossione del debito oggetto di procedura esattoriale. Le informazioni riportate" alla data del 21/6/2012 "conteggiano, invece, le iscrizioni a ruolo ancora attive, specificando l'importo richiesto ed il debito residuo; il debito residuo può essere ridotto a seguito di versamenti parziali o di recuperi parziali per compensazione." (nota n. dg 922 del 15/10/2012 dell'Ag.e.a.).

<sup>86</sup> minor cifra, rispetto all'importo originale di 325,86 milioni, dovuta, per esempio, a versamenti o annullamenti.

<sup>87</sup> in diminuzione, rispetto alla colonna precedente, a causa, per esempio, di versamenti parziali o di recuperi parziali per compensazione.

<sup>88</sup> che modifica il reg. n. 885 del 2006, inserendovi l'art. 5 ter.

iscritto le somme dovute a titolo di prelievo nel proprio registro dei debitori e tutti gli organismi pagatori hanno messo in atto la compensazione di tali somme con i contributi destinati alle aziende agricole. Solo in caso di impossibilità del recupero per compensazione, le amministrazioni regionali e Ag.e.a. stessa hanno provveduto alla iscrizione a ruolo dell'importo ancora dovuto dal produttore. Successivamente, il disposto del regolamento comunitario n. 1034/2008 è stato recepito dalla legge n. 33/2009, con la quale è stato fornito adeguato supporto normativo nazionale al meccanismo di recupero dei debiti attraverso la compensazione con i contributi comunitari (art. 8 ter, Istituzione del Registro nazionale dei debiti). La medesima legge n. 33/2009 ha, anche, riformato la procedura di riscossione del prelievo latte relativo alle campagne dalla 1995/96 alla 2008/09 (al momento, tutto il prelievo imputato), con gli art. 8 quater ed 8 quinquies, sospendendo tutti i procedimenti in atto, al fine di permettere ai produttori di aderire alla rateizzazione del debito. Tuttavia, all'articolo 8 quinquies, comma 10, ha anche previsto che la riscossione del debito non rateizzato avvenga da parte dell'Ag.e.a., non più da parte delle Regioni, e con le procedure di cui al regio decreto n. 639/1910. Da notare che i recuperi per compensazione eseguiti hanno generato ulteriore contenzioso giurisdizionale, in particolare in Veneto e Lombardia, ottenendo decreti ingiuntivi di pagamento dei premi comunitari compensati. Per dare esecuzione, quindi, a questi provvedimenti, gli organismi pagatori che avevano effettuato il recupero hanno dovuto procedere, nuovamente, al pagamento di tali importi, richiedendone il rimborso all'Ag.e.a.<sup>89</sup>

Di seguito, si riportano, in tabella (tab. n. 10), le somme di prelievo recuperate per compensazione dal 2007.

tab. n. 10: recupero del prelievo riscosso tramite compensazione (euro)

campagna lattiera	anno del recupero						totale
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
1995/96	787.609,99	434.276,08	170.372,55	103.085,58	117.382,27	37.987,72	1.650.714,19
1996/97	2.792.891,18	1.183.851,64	438.440,83	387.387,91	322.735,23	177.309,45	5.302.616,24
1997/98	1.862.940,45	717.760,45	472.444,77	546.356,60	271.574,89	128.809,41	3.999.886,57
1998/99	235.396,44	290.635,63	84.344,41	350.566,77	181.991,23	60.620,47	1.203.554,95
1999/00	470.154,80	709.910,09	145.028,31	164.440,12	137.511,18	36.838,18	1.663.882,68
2000/01	1.443.624,62	1.168.195,01	242.409,01	208.200,97	146.232,20	41.089,41	3.249.751,22
2001/02	501.693,53	413.323,66	92.435,98	205.579,25	103.008,37	49.210,64	1.365.251,43
2002/03	6.851.332,96	6.762.129,84	1.769.023,16	3.370.246,99	1.801.443,31	1.245.637,81	21.799.814,07
2003/04	2.781.872,36	2.975.513,16	399.643,09	2.952.628,56	2.862.117,22	1.383.989,70	13.355.764,09
2004/05	1.340.336,15	1.023.094,48	70.774,54	3.701.314,67	2.701.140,37	2.430.072,17	11.266.732,38
2005/06	7.086.888,31	12.100.132,00	815.368,36	1.688.841,27	1.474.993,02	801.075,98	23.967.298,94
2006/07	1.620,00	4.596.028,16	191.329,88	1.252.939,50	1.101.186,37	573.188,89	7.716.292,80
2007/08	0	0	411.792,00	744.786,86	952.019,07	378.396,61	2.486.994,54

<sup>89</sup> nota n. dgu.2012.569 del 6/6/2012 dell'Ag.e.a. Prosegue la stessa nota: "Per quanto riguarda Avepa, organismo pagatore del Veneto, l'importo complessivamente restituito ai produttori (tra il 2008 ed il 2011) ammonta a circa euro 650.000, mentre, per l'organismo pagatore della Lombardia, ammonta a circa euro 1.000.000."

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato  
 QUOTE LATTE: LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI DI RECUPERO DELLE SOMME PAGATE DALLO STATO IN LUOGO DEGLI ALLEVATORI  
 PER ECCESSO DI PRODUZIONE  
 delib. n. 20/2012/G

2008/09	0	0	0	346.543,96	1.176.786,32	997.792,58	2.521.122,86
totale	26.156.360,79	32.374.850,20	5.303.406,89	16.022.919,01	13.350.121,05	8.342.019,02	101.549.676,96

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ag.e.a.

Le motivazioni del tardivo uso dell'efficace strumento della compensazione sono rinvenute in una legislazione farraginoso e poco chiara. Infatti, *"il compito di riscuotere il prelievo è stato attribuito, fino al 2009, alle Regioni. Si osserva, quindi, che mentre alle Regioni la legge attribuiva il compito di riscuotere il prelievo, il compito di erogare gli aiuti è in capo a soggetti giuridici diversi, quali Ag.e.a. e gli altri organismi pagatori. Ecco, di nuovo, emergere la dicotomia tra ente che deve riscuotere ed ente che deve contabilizzare, come già detto a proposito delle iscrizioni a ruolo. Per poter fare ricorso all'istituto della compensazione, occorre, invece, che il medesimo soggetto giuridico abbia il compito di riscuotere e di erogare. La (...) perplessità (...) è stata avvertita dalle Regioni, da Ag.e.a. e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, tanto è vero che, nel 2006, si è cercato di superare questo impedimento mediante l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni (...) Tale decisione ha prodotto come risultato gli incassi per compensazione degli anni 2007 e 2008 (...) Tuttavia, si è già rappresentato che la legittimità del ricorso a detto istituto è stata contestata innanzi ai Tribunali amministrativi regionali e solo con l'emanazione di specifica normativa comunitaria e nazionale si è data una solida copertura al suo utilizzo, la cui legittimità non è più stata messa in dubbio dall'autorità giudiziaria."*<sup>90</sup>

<sup>90</sup> nota n. dg 922 del 15/10/2012 dell'Ag.e.a.

## 5. Le difficoltà nel recupero del prelievo supplementare.<sup>91</sup>

E' evidente che la mancata, rapida riscossione del debito dei produttori eccedentari comporta che il *"rischio di fallimento, di sospensione temporanea dei pagamenti o di cessazione improvvisa dell'attività dell'acquirente del latte che non ha versato il prelievo operato a carico dei conferenti incombe certamente sull'erario"*.<sup>92</sup>

L'art. 1, comma 9, della legge n. 119/2003 statuisce che, *"in caso di mancato versamento del prelievo supplementare dovuto, le Regioni e le Province autonome effettuano la riscossione coattiva mediante ruolo, previa intimazione nei confronti di acquirenti e produttori."* Le Regioni e l'Ag.e.a., a seguito di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, hanno avviato, conseguentemente, le procedure di riscossione, attraverso Equitalia.

Tuttavia, la legge n. 33 del 2009 ha prodotto la sospensione delle attività di riscossione intraprese.<sup>93</sup> Infatti, l'art. 8 *quinquies*, comma 2, del decreto legge n. 5/2009<sup>94</sup> prevede che il produttore *"può presentare all'Ag.e.a., entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'intimazione, la richiesta di rateizzazione; a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla scadenza del suddetto termine, sono sospese le procedure di recupero per compensazione, di iscrizione a ruolo, nonché le procedure di recupero forzoso (...) L'Ag.e.a. provvede alla tempestiva comunicazione a Equitalia (...) per gli adempimenti di conseguenza."* Il comma 4 dispone,

---

<sup>91</sup> Ricapitolando, a fronte di un debito globale per le campagne dal 1995 al 2009, nei confronti dell'Ue, di 2.537 milioni di euro, sono stati imputati ai produttori 2.263 milioni (89%). Di tale importo, 101 milioni sono stati recuperati con l'istituto della compensazione (4%), altri 145 versati dai produttori volontariamente o tramite completamento delle procedure esecutive (6%), per un totale di 246 milioni. Pertanto, l'importo che, per le leggi nn. 119/2003 e 33/2009, poteva essere rateizzato ammonta a 2.017 milioni. Alla data del 30/6/2012, le procedure di rateizzazione hanno portato ad un'adesione complessiva pari a 431 milioni (19% dell'imputato). Di ciò, sono stati riscossi, dopo l'ottava rata, in scadenza il 31/12/2011, 206 milioni, pari al 48% del rateizzato, in linea con il relativo piano di ammortamento. L'importo complessivamente non coperto è di 1.586 milioni e rappresenta il 70% dell'imputato. Nel frattempo, sono maturati interessi per 478 milioni, che, sommati a quanto sopra, dà 2.064 milioni. A fronte di tale importo non rateizzato, 175 milioni (11%) risultano non più recuperabili. (Peraltro, con il passare del tempo, la cifra è destinata a crescere, aumentando il rischio di irreperibilità o di insolvibilità del debitore). Pertanto, il teoricamente recuperabile è sceso a 1.410 milioni, con esclusione degli interessi, che, al 30 giugno 2012, ammontavano, si ripete, a 478 milioni. Dei 1.410 milioni, una consistente parte è oggetto di contenzioso, 1.025 milioni (73% del recuperabile), di cui 710 relativi a giudizi pendenti con accoglimento di sospensiva. Di conseguenza, l'esigibile da azionare con le procedure di recupero previste dall'ordinamento è di 700 milioni, così suddivisi: 72 non contestati + 313 per chiusura del contenzioso + 315, pur in presenza di contenzioso, per rigetto di sospensiva = 700. Tuttavia, non sono state attivate le procedure di recupero -riassunzione dell'iscrizione a ruolo o decreto ingiuntivo- sia per il contenzioso tra l'Ag.e.a. ed Equitalia -che impedisce la riassunzione della procedura per le iscrizioni a ruolo effettuate prima del 12/4/2009, sospese a norma della l. n. 33/2009-, che per le difficoltà organizzative dell'Ag.e.a., in ordine alla procedura ex r.d. n. 639/1910. Pertanto, il debito ancora non introitato dallo Stato risulta così composto, in milioni di euro: 700 esigibili + 225 rate non ancora scadute + 478 interessi maturati + 710 contenzioso sospeso = 2.113. Il carico sopportato dall'erario non più recuperabile risulta, in milioni di euro: 1.844 per l'accordo Ecofin del 21/10/1994 (campagne dal 1988 al 1993) + 274 per non imputazione ai produttori (campagne dal 1995 al 2009) + 175 per inesigibilità (incapacità definitiva di versare, fallimento, ecc.) = 2.293.

<sup>92</sup> Sez. contr. enti, deter. n. 12/1999, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997.*

<sup>93</sup> *"In applicazione dell'art. 8 quinquies, c. 1, della citata legge, l'Ag.e.a. ha provveduto ad intimare ai produttori il versamento del prelievo esigibile, vale a dire il prelievo non pagato e non sospeso né annullato da provvedimenti giurisdizionali, previa sospensione delle procedure di recupero in corso (art. 8 quinquies, c. 2, l. n. 33/2009). La prima serie di intimazioni, relative al prelievo esigibile di tutte le campagne dalla 1995/96 alla 2007/08, ha riguardato un importo di 730 milioni di euro. Nel 2010, è stata inviata una seconda serie di intimazioni, che hanno riguardato, in particolare, la campagna 2008/09, per un importo pari a circa 80 milioni di euro."* (Ag.e.a., *Relazione sui progressi compiuti nel recupero degli importi dovuti dai produttori a titolo del prelievo supplementare latte per il periodo dal 1995/96 al 2001/02*, come riportata in nota n. dgu/240 del 31/10/2011 al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali).

<sup>94</sup> conv., con modificazioni, in l. n. 33/2009.

inoltre, che *"le sospensioni (...) di cui al comma 2 proseguono per i produttori che presentano la richiesta di rateizzazione fino alla scadenza del termine di cui al comma 6",* cioè al termine di accettazione della rateizzazione. Inoltre, il comma 10 del medesimo articolo stabilisce che, *"nei casi di mancata, tempestiva presentazione della richiesta di rateizzazione e in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione, nonché in caso di interruzione del pagamento anche di una sola rata, l'Ag.e.a. provvede alla riscossione coattiva, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639."*<sup>95</sup>

Pertanto, la conseguenza delle disposizioni citate risulta essere che le procedure di recupero coattivo pendenti già avviate presso Equitalia dagli enti territoriali o dall'Ag.e.a. sono sospese.<sup>96</sup> Peraltro, anche l'art. 39, comma 13, della legge n. 111/2011 trasferisce la riscossione delle entrate erariali diverse da quelle tributarie e previdenziali da Equitalia ad enti e organismi pubblici muniti di idonee risorse umane e strumentali autorizzati a svolgere l'attività di riscossione, con le modalità di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

L'Ag.e.a. denuncia le conseguenze negative sulla riscossione di tali recenti modifiche legislative: *"Appare evidente che un tale assetto normativo non solo risulta disomogeneo ma comporta, inevitabilmente, inefficienze nell'attività di recupero dei crediti che Ag.e.a. vanta nei confronti dei produttori, in contrasto, oltretutto, con il noto principio comunitario, sancito fin dal Trattato istitutivo, in base al quale ciascuno Stato membro deve porre in essere, ai fini della tutela finanziaria dell'Unione, le stesse misure adottate a tutela dei propri interessi finanziari. Risulta, altresì, singolare che la riscossione di un credito dell'erario nazionale, tale in quanto lo Stato italiano ha dovuto anticipare le somme alle casse comunitarie, assumendo l'obbligo di ripercuoterlo sui produttori, nei casi di cui al (...) comma 10 dell'art. 8 quinquies, non venga attribuita al soggetto incaricato, per legge, all'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi e contributi. Del resto, che tale disomogeneità abbia ingenerato incertezza in riferimento alle procedure da adottare e all'attribuzione delle competenze in capo a ciascun ente si rileva anche dal carteggio intervenuto tra Ag.e.a. e la stessa Equitalia, che, a fronte della richiesta di riattivazione di alcune cartelle esattoriali sospese, ha affermato che dovesse trovare applicazione il predetto comma 10, art. 8 quinquies, della legge n. 33/2009. Di recente, il T.a.r. del Lazio<sup>97</sup> si è pronunciato in merito alla legittimità di alcuni*

<sup>95</sup> L'art. 8 ter della l. n. 33/2009 istituisce presso l'Ag.e.a. il Registro nazionale dei debiti, nel quale sono iscritti tutti gli importi accertati come dovuti dai produttori agricoli, anche a titolo di prelievo latte.

<sup>96</sup> Sul punto, Equitalia riferisce che *"sono state impartire istruzioni agli agenti della riscossione, finalizzate alla ripresa delle attività di competenza, con riferimento alle procedure avviate in epoca antecedente al 12 aprile 2009. Per ciò che attiene, invece, alle procedure attivate successivamente alla data predetta, tenuto conto delle determinazioni assunte dall'Ag.e.a. in forza del disposto di cui all'art. 8 quinquies, comma 10, del d.l. n. 5/2009, convertito, con modificazioni, nella citata legge n. 33/2009, e dell'orientamento espresso dal giudice amministrativo in materia (cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza del T.a.r. Lazio, Sezione seconda ter, n. 2980/2012), prendiamo atto che sarà la stessa Ag.e.a. a procedere, in applicazione della norma in richiamo."* (nota n. 2012/9766 del 2/10/2012).

<sup>97</sup> *"-che, pertanto, la procedura di riscossione tramite ruoli per le annate di cui alla cartella impugnata è stata avviata dopo l'entrata in vigore del citato art. 8 quinquies del d.l. n. 5 del 2009, quando, invece, il comma 10 prevede che "nei casi di mancata tempestiva presentazione della richiesta di rateizzazione e in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione, nonché in caso di interruzione del pagamento anche di una sola rata,*

provvedimenti adottati in applicazione delle disposizioni che qui ci occupano (una per tutte, la sent. n. 2980/2012 della Sez. II ter) ed ha stabilito che: -se la procedura di riscossione mediante ruoli è stata avviata dopo l'entrata in vigore della legge n. 33/2009 (in vigore dal 12 aprile 2009), trova applicazione il comma 10 dell'art. 8 quinquies, e, quindi, Ag.e.a. deve procedere ai sensi del regio decreto n. 639/1910; -se la procedura di riscossione è stata avviata prima del 12 aprile 2009 ed è stata, poi, sospesa, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 8 quinquies, Ag.e.a. ed Equitalia possono riavviare le procedure di iscrizione al ruolo e di recupero forzoso. Quindi, secondo la normativa vigente ed alla luce delle pronunce giurisprudenziali, può affermarsi che, da un lato, (...) Equitalia ha il compito di proseguire le procedure sospese -e non dovrebbe esimersi dal farlo-, dall'altro, per le procedure di riscossione da attivare ex novo, questa Agenzia, non potendosi avvalere della procedura mediante ruolo, dovrà provvedere direttamente alla riscossione coattiva, ai sensi del regio decreto n. 639/1910, oltre che mediante le procedure per compensazione con provvidenze e aiuti agricoli nazionali e comunitari, ai sensi dell'articolo 8 ter della legge n. 33/2009. Tuttavia, questa Agenzia (...) ha dato mandato all'Avvocatura dello Stato per appellare presso il Consiglio di Stato le sentenze in discorso. Contestualmente, (...) sulla base delle sentenze T.a.r. Lazio, si è provveduto a sollecitare nuovamente Equitalia per la riattivazione delle cartelle esattoriali sospese. Invece, le iscrizioni a ruolo presso Equitalia che, alla luce di queste sentenze, risultano illegittime e, quindi, da riproporre secondo il regio decreto n. 639/1910 riguardano circa 400 imputazioni di prelievo, per un importo di oltre 35 milioni di euro. Se si considera che il debito residuo da recuperare (non rateizzato) ammonta a circa 1,4 miliardi di euro, di cui circa 600 milioni già esigibili, si desume agevolmente la gravosa attività che dovrebbe ricadere in capo ad Ag.e.a.

<i>quote latte-situazione prelievo (maggio 2012)</i>	<i>(milioni di euro)</i>
<i>prelievo latte imputato:</i>	<b>2.263</b>
<i>-di cui riscosso</i>	246
<i>-di cui in rateizzazione</i>	431
<i>-di cui irrecuperabile<sup>98</sup></i>	171
<i>prelievo ancora dovuto:</i>	<b>1.416</b>
<i>-di cui non esigibile (per decisioni giurisdizionali)</i>	816

l'Ag.e.a. provvede alla riscossione coattiva, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639'; -che, altresì, con riferimento alla cartella impugnata, non risulta che la procedura di riscossione di che trattasi sia stata avviata prima del 12 aprile 2009 (data di entrata in vigore dell'art. 8 quinquies del d.l. n. 5 del 2009) e, poi, sospesa, poiché, in tal caso, ai sensi del comma 4 della norma più volte citata, Ag.e.a. ed Equitalia avrebbero potuto riavviare le procedure (come detto, sospese fino alla scadenza del termine di presentazione della domanda di rateizzazione prevista dalla stessa normativa) di iscrizione a ruolo e di recupero forzoso delle somme di che trattasi (comma 2 del citato art. 8 quinquies del d.l. n. 5 del 2009); -che, in ragione di ciò, il ricorso, previo assorbimento delle ulteriori censure proposte dalla ricorrente (riguardanti, in particolare, formalità procedurali della cartella impugnata), va accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, fatti, tuttavia, salvi gli ulteriori provvedimenti di Ag.e.a. da adottare, ex art. 8 quinquies, comma 10, della legge n. 33 del 2009, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639; -che le spese possono essere compensate tra le parti, in ragione della novità della questione;" (T.a.r. Lazio, Sez. II ter, nn. 2977, 2978, 2979, 2980, 2981, 2982, 2985, 2987, 2991, 2992, 2993, 2994, 2995, 2996 del 29/3/2012).

<sup>98</sup> per fallimento e/o incapacità definitiva di versare e/o decisione definitiva favorevole al produttore.

-di cui esigibile	<b>601</b>
prelievo iscritto a ruolo (Equitalia)	<b>325</b>
prelievo da riscuotere con procedura r.d. n. 639/1910	<b>1.091</b>

Per quanto riguarda, in particolare, la disciplina dettata dal testo unico del regio decreto n. 639/1910, con modalità che, certamente, sono piuttosto 'datate', e non sono né celeri né sicure nello svolgimento degli adempimenti, il procedimento di coazione prende avvio dall'ingiunzione al pagamento della somma dovuta entro un termine di 30 giorni. Trascorso inutilmente detto termine, in caso di mancato ricorso od opposizione, l'ente creditore procede all'esecuzione sui beni mobili mediante la procedura di pignoramento, oppure all'esecuzione sui beni immobili, mediante l'articolato procedimento di espropriazione. Ciò comporta una seria difficoltà, soprattutto in riferimento alla capacità di garantire concretamente l'efficienza nell'attuazione della riscossione coattiva sull'intero territorio nazionale. E' evidente, infatti, che l'Ag.e.a., per provvedere direttamente alla riscossione coattiva, dovrà appositamente organizzarsi a tale scopo, con necessaria attribuzione urgente di mezzi e risorse, non essendo, attualmente, pronta per espletare efficacemente siffatta attività, in quanto organizzata per svolgere il compito opposto, vale a dire di 'erogazione', in qualità di organismo pagatore.<sup>99</sup>

Del resto, la farraginosità della nuova disposizione normativa che, di fatto, rende ancora più complicata l'attività di riscossione, è stata oggetto di attenzione anche della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati, che impegna il Governo "a riscuotere le somme ancora dovute con la massima efficacia, mediante Equitalia, in qualità di incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi e contributi."<sup>100</sup>

<sup>99</sup> nota n. dgu.2012.569 del 6/6/2012. Peraltro, su segnalazione della Corte per l'incongruenza dei dati trasmessi, l'Ag.e.a. ha rettificato quanto prodotto nella nota predetta: "Al momento della predisposizione della nota dgu.2012.569 del 6/6/2012, risultava disponibile (elaborata) solo l'informazione relativa al complesso delle iscrizioni a ruolo eseguite nel corso degli anni da Ag.e.a. e dalle Regioni e, solo con le successive elaborazioni eseguite per rappresentare alla Corte tale informazione in maniera più esaustiva, è stato dettagliato lo stato attuale dei ruoli. Pertanto, si confermano entrambe le informazioni, che devono essere ricondotte alle specifiche esigenze; evidentemente, per la tabella in discorso, è da utilizzarsi il dato relativo all'attualità. Si riporta, di seguito, quindi, la situazione aggiornata, elaborata al 21 giugno 2012.

quote latte-situazione prelievo (giugno 2012)	(milioni di euro)
prelievo latte imputato:	<b>2.263</b>
-di cui riscosso	246
-di cui in rateizzazione	431
-di cui irrecuperabile	175
prelievo ancora dovuto:	<b>1.411</b>
-di cui non esigibile (per decisioni giurisdizionali)	710
-di cui esigibile	701
prelievo iscritto a ruolo (Equitalia)	<b>232</b>
prelievo da riscuotere con procedura r.d. n. 639/1910	<b>1.179</b>

(nota n. dg 922 del 15/10/2012).

<sup>100</sup> Risoluzione in Commissione conclusiva di dibattito 8/00194 del 18/7/2012. La stessa risoluzione impegna il Governo, altresì, "ad assumere ogni opportuna iniziativa nei confronti dei produttori che non rispettano le condizioni previste relative al versamento del prelievo dovuto, anche mediante l'adesione ad una delle rateizzazioni indicate dalla legge, procedendo alla revoca delle quote aggiuntive assegnate, ai sensi del decreto legge n. 5 del 2009".



Peraltro, un ulteriore rallentamento dell'attività di recupero è dovuto al fatto che le modalità di attuazione della ripresa della riscossione secondo le farraginose procedure sopra richiamate sono state rimesse –rendendo le stesse ancora più lente e complesse– ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, che si sarebbe dovuto porre in essere entro il 31 dicembre 2011, secondo l'art. 39, comma 13, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 98, convertito dalla legge n. 111/2011.<sup>101</sup> Tale decreto, sollecitato più volte dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali,<sup>102</sup> è stato emanato<sup>103</sup> solo il 12 novembre 2012 e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 29 novembre.

Tuttavia, la legge di stabilità per il 2013<sup>104</sup> prevede *"una significativa modifica del comma 10 dell'articolo 8 quinquies della legge 9 aprile 2009, n. 33. In base a tale modifica, la riscossione e la riattivazione delle procedure sospese viene affidata ad Ag.e.a., che si avvale delle società del gruppo Equitalia e della Guardia di Finanza, (...) (consentendo) di uscire dall'attuale situazione di stallo, verificatasi in seguito all'adozione della legge n. 33/2009, (...) (determinando) l'instaurarsi di efficienti procedure di riscossione (...) (e facendo venir meno) l'esigenza, per il Ministro dell'economia, di emanare il decreto previsto all'articolo 39, comma 13, della legge n. 111/2011; esigenza generata proprio dal dispositivo contenuto all'articolo 8 quinquies, comma 10, della legge n. 33/2009. Si fa, in proposito, rilevare che lo scrivente, pur essendo scettico nei riguardi della procedura di riscossione configurata dal comma 10 dell'articolo 8 quinquies della legge n. 33/2009, ha, comunque, sollecitato l'adozione di norme orientate a rimuovere la stasi delle riscossioni e a colmare il vuoto legislativo determinatosi in seguito all'adozione*

---

<sup>101</sup> Infatti, la disposizione specifica dettata per il regime delle quote latte va integrata con la norma, di portata generale, relativa alla razionalizzazione del sistema di riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, dove si rinvia ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la definizione degli enti e degli organismi pubblici muniti di idonee risorse umane e strumentali da autorizzare allo svolgimento della riscossione attraverso la procedura di coazione di cui al r. d. n. 639/1910.

<sup>102</sup> *"Le riscossioni coattive delle somme in causa sono state eseguite da Equitalia sino all'emanazione della legge 9 aprile 2009, n. 33, che, nelle more della presentazione e accettazione delle domande di rateizzazione dei debiti generati dal mancato versamento dei prelievi, ha disposto la sospensione delle procedure di recupero forzoso. (...) Il quadro normativo determinatosi ha causato una generale situazione di incertezza e una sostanziale stasi delle operazioni di riscossione. Il decreto che deve essere emanato in base all'art. 39, comma 13, della legge (...) riveste, a questo punto, particolare rilievo per la ripresa delle riscossioni, in quanto è necessario fare chiarezza in merito all'individuazione dei soggetti responsabili delle riscossioni e alle modalità di trasferimento delle relative competenze. (...) Alla luce di quanto sopra esposto, nell'evidenziare che il mancato recupero dei prelievi, oltre a costituire una perdita per le casse dello Stato, si configura come un aiuto di Stato non autorizzato dal quale deriverebbero gravi conseguenze finanziarie, si rappresenta l'importanza di adottare, con ogni sollecitudine, il decreto in parola, al fine di poter assicurare una puntuale applicazione della pertinente normativa comunitaria ed evitare l'apertura di ulteriori procedure di infrazione nei confronti dell'Italia."* (nota n. 1738 del 16/3/2012). *"Si rende necessario, al riguardo, dare corso, con sollecitudine, alla adozione del decreto del Ministero dell'economia, previsto dall'art. 39, comma 13, della legge 15 luglio 2011, n. 111, concernente le modalità di accertamento e riscossione di entrate erariali diverse da quelle tributarie. In assenza di tale decreto, si è venuta a creare una situazione di incertezza nella riscossione, che pregiudica il recupero delle somme dovute. Va aggiunto, altresì, che, su questa tematica, la Commissione europea richiede precisi riscontri da parte del nostro Paese."* (nota n. 1701, del 25/6/2012).

<sup>103</sup> *"In applicazione della suddetta norma, è stato predisposto, da parte del Dipartimento delle finanze, il decreto nel quale viene individuato nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Ag.e.a.) l'organismo pubblico al quale vengono trasferite le sopra citate attività di riscossione del prelievo supplementare latte non pagato, che, a sua volta, al termine dell'esperimento delle necessarie procedure di evidenza pubblica, le affiderà a organismi dotati di idonee risorse umane e strumentali che siano già iscritti all'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione, di accertamento, riscossione dei tributi. Si evidenzia che il testo del decreto è stato definito e l'iter di approvazione è in via di conclusione."* (nota n. 83059 del 2/11/2012 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

<sup>104</sup> l. 24/12/2012, n. 228, art. 1, c. 525.

della legge n. 33/2009, come risulta dalle note (...) inviate al Ministro dell'economia e della finanze, del 25 giugno 2012 e del 16 marzo 2012.”<sup>105</sup>

Nel contempo, l'attività del Commissario straordinario per le quote latte, che si sarebbe dovuta concludere entro il 31 dicembre 2011,<sup>106</sup> è stata ulteriormente prorogata al 31 dicembre 2012 dall'art. 29 ter del decreto legge n. 216/2011, in considerazione del differimento dei termini di pagamento delle rate, al fine di consentire allo stesso di procedere agli adempimenti a suo carico in materia di accettazione delle domande di rateizzazione e di revoca delle quote aggiuntive, nonché per la gestione dei contenziosi amministrativi connessi ai provvedimenti adottati.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Lo stesso Ministero ribadisce la necessità "di rettificare talune disposizioni che (...) ostacolano la corretta applicazione del regime ed espongono l'Italia ad azioni di rivalsa da parte degli organismi comunitari. In particolare, (...) è necessario apportare sostanziali modifiche all'articolo 8 quinquies della legge 9 aprile 2009, n. 33, in modo da riattivare, in maniera rapida ed efficace, le procedure di riscossione sospese." (memoria n. 6 del 30/11/2012).

<sup>106</sup> a seguito di proroghe: art. 1, c. 1, d.l. n. 225/2010; art. 1, c. 1, d.P.C.M. 25/3/2011.

<sup>107</sup> Sulla problematica dei recuperi, si riportano le considerazioni presentate dalla Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura): "Fin dall'inizio dell'annosa vicenda, il nucleo centrale di coloro che contestavano -a volte anche in maniera violenta- l'applicazione delle norme comunitarie è stato pari a non più di 2.500 soggetti rispetto ad un panorama di aziende produttrici di latte che, nella seconda metà degli anni novanta, si aggirava intorno alle 70.000. Giova, peraltro, ricordare come la mancata, corretta applicazione della normativa europea in materia di pagamento del prelievo supplementare, dovuto dalle imprese eccedentarie le quote produttive loro riconosciute, abbia, non solo, dato origine ad un gravoso contenzioso, in termini di trasferimenti monetari, tra l'amministrazione italiana e le istituzioni europee, ma, anche, a diffuse situazioni di alterazione della concorrenza. Si è, difatti, registrato sul mercato un impari confronto tra aziende rispettose delle normative europee e nazionali ed aziende che, invece, volutamente e ripetutamente, le hanno ignorate. Più volte, nel corso degli anni, tali situazioni hanno indotto la Confederazione a sollecitare, con insufficienti risultati, l'amministrazione, sia a livello centrale che territoriale, ad una doverosa assunzione di responsabilità. In particolare, si è avuto, più volte, modo di segnalare: a) l'incongruenza delle disposizioni 'applicative' italiane con gli obiettivi e lo spirito della normativa comunitaria, la cui forzatura ha, più volte, permesso azioni elusive dei vincoli imposti dalla regolamentazione europea; b) la mancanza, da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di informazioni certe su: -numero e tipologia dei debitori; -ammontare del relativo debito; -effettivo stato dei recuperi; c) i ritardi e l'incompletezza delle azioni poste a carico delle Regioni per la verifica ed il controllo della corretta applicazione della normativa da parte delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione, (...) oggetto di diverse commissioni di inchiesta costituite per verificare ed accertare l'esistenza di situazioni truffaldine ed elusive, volte ad aggirare le prescrizioni di legge; d) i ritardi accumulati dalle Regioni nell'applicazione delle sanzioni, in presenza della non conforme applicazione della normativa; e) la mancata adozione delle previste azioni -sollecitate, da ultimo, anche dalla risoluzione parlamentare 8/00194 del 18/7/2012- per il recupero delle quote concesse (ex lege n. 33/2009) a soggetti che: -non hanno ottemperato al pagamento del dovuto; -hanno avanzato o perfezionato richiesta di rateizzazione, ma hanno omesso di pagare una o più rate; f) l'adozione, in corso d'opera, di modifiche normative sulle modalità d'applicazione delle procedure di rateizzazione. Si è creato un quadro normativo molto confuso, che ha dato luogo a numerosi interventi giurisprudenziali che hanno inficiato l'efficacia di molte disposizioni; g) la ripetuta disapplicazione delle indicazioni comunitarie in materia di pagamenti ed interessi; h) i tentativi per ricomprendere, nel beneficio della rateizzazione, soggetti esclusi dalla legge (legge n. 44/2012); i) la mancata determinazione di una data limite certa per la presentazione delle istanze di rateizzazione; j) il ritardo accumulato nella notifica del debito ai produttori che non hanno ottenuto ragione in sede di giustizia civile o amministrativa; k) la mancata attivazione della dotazione finanziaria iniziale (ancorché prevista dalla legge) di cui all'art. 8 septies, comma 2, della legge n. 33/2009 (...) Dopo la legge n. 33/2009, è iniziato un periodo di sospensione e proroghe, che non ha consentito, ad oggi, il recupero delle quote indebitamente concesse, ha allungato i tempi di pagamento, favorendo il differimento della regolarizzazione. Questo ha alimentato un clima di incertezza e di sfiducia sulla corretta applicazione della legge." (nota n. 1779 del 16/10/2012).

## 6. Le conseguenze dei mancati introiti sul bilancio dello Stato.

L'allora Ministro delle politiche agricole e forestali, con nota del 5 novembre 2001,<sup>108</sup> sollecitò il Ministro dell'economia e delle finanze a predisporre accantonamenti, nelle leggi finanziarie 2002 e 2003, da destinarsi ad anticipazioni di tesoreria per assicurare all'Ag.e.a. le risorse finanziarie necessarie per poter rispettare gli impegni comunitari relativi al F.e.o.g.a.-Garanzia.<sup>109</sup> Nonostante l'assenza di risposta, Il Ministero non ha sollecitato, successivamente, misure analoghe, poiché la *"richiesta, a suo tempo formulata, era sufficientemente chiara e non ha trovato riscontro nei competenti organi deputati alla formazione e alla gestione del bilancio. (...) va evidenziato che, sino a quando per tutti i prelievi arretrati dovuti dai produttori non saranno concluse definitivamente le procedure di riscossione, non sarà possibile una precisa quantificazione degli importi per i quali deve essere assicurata la copertura."*<sup>110</sup>

Il rischio sulla tenuta dei conti di bilancio per le anticipazioni di tesoreria dovute al mancato pagamento dei prelievi fu rilevata dalla Corte già un decennio fa: *"tale somma, sotto l'aspetto finanziario, è stata già 'anticipata' dal Ministero del tesoro all'A.i.m.a. a valere sui fondi di tesoreria e figura nelle contabilità come debito dell'A.i.m.a. verso la Tesoreria e, rispettivamente, credito della Tesoreria verso l'A.i.m.a. Soltanto la definitiva assunzione a carico del bilancio dello Stato, con apposito stanziamento, consentirà di eliminare quel rapporto di debito/credito che, contabilmente, vede ancora a carico dell'A.i.m.a. le spese per il prelievo supplementare che il Governo ha deciso di assumere quale onere del bilancio statale. Da notare, per inciso, quanto lungo sia stato, e tuttora sia, l'iter provvedimentale per il trasferimento di tale onere a carico del bilancio statale. Questo modo di procedere ha, in pratica, consentito (e tuttora consente) di mantenere 'sommerso' un debito a carico del bilancio statale. Significativo, al riguardo, è anche il fatto che l'emanazione di norme di ripiano sia stata sospesa nel periodo 1996-2000, in cui il bilancio dello Stato italiano ha dovuto conformarsi ai rigidi parametri del trattato di Maastricht (in particolare, a quello del 3% per il rapporto deficit/p.i.l., nonché al contenimento e riduzione del rapporto debito/p.i.l.), per consentire l'ingresso dell'Italia tra i paesi dell'area euro). (...) Le ritenute della Commissione hanno, in prima istanza, inciso sui mezzi finanziari a disposizione dell'Ag.e.a. per le politiche comunitarie e hanno*

<sup>108</sup> n. 36239/1096/A.

<sup>109</sup> *"Nella nota citata, espressa menzione era fatta alla definizione di pregresse situazioni relative all'accordo Ecofin, per 972,6 miliardi di lire, nonché al prelievo trattenuto dalla Commissione per i periodi 1995/96-1999/2000, complessivamente ammontante a 1.846,8 miliardi di lire, per una richiesta totale, quindi, di 2.819,4 miliardi. Come motivazione della richiesta di 1.846,8 miliardi, il Ministro sottolineava che l'Ag.e.a. non aveva potuto versare il prelievo supplementare, non ancora riscosso dai produttori, e che "la questione, probabilmente, troverà soluzione a seguito delle sentenze che dovranno essere emesse dai tribunali ai quali si sono rivolti gli stessi allevatori. In questo caso, il bilancio dell'Ag.e.a. è puro e semplice strumento attraverso il quale la Ue fa valere i suoi poteri, anche di carattere finanziario, nei confronti dello Stato italiano. Pertanto, l'Ag.e.a. non può essere chiamata in causa come soggetto attivo." Non risulta, però, che siano stati effettuati i richiesti accantonamenti nel 2002, e la legge finanziaria 2003 non è stata ancora licenziata dal Parlamento. Permane, quindi, una situazione di anticipazioni di tesoreria, di fatto eseguite dal Ministero del tesoro, con l'instaurazione di quel rapporto di debito/credito con l'Ag.e.a., in precedenza illustrato." (Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari).*

<sup>110</sup> nota n. 587 del 24/10/2012 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

*reso necessario un rifinanziamento di pari importo da parte del Ministero dell'economia a valere sui fondi di tesoreria. (...) Permane (...) una situazione di anticipazioni di tesoreria, di fatto eseguite dal Ministero del tesoro, con l'instaurazione di quel rapporto di debito/credito con l'Ag.e.a.*<sup>111</sup>

Più recentemente, nella relazione n. 15/2009/G di questa Sezione, avente ad oggetto il fenomeno dei sospesi di cassa, si puntualizza che, con riferimento al problema delle regolarizzazioni di partite per anticipazioni F.e.o.g.a., il "Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato rileva che, "con l'art. 8 septies del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33, è stato previsto che siano destinate all'estinzione delle anticipazioni di tesoreria ancora non regolarizzate le somme versate dai produttori per il recupero degli importi relativi al prelievo latte, derivante dai mancati pagamenti per i quali si sia realizzato l'addebito al bilancio nazionale da parte della Commissione europea. È stata, pertanto, trovata la necessaria copertura finanziaria per la sistemazione di una quota delle anticipazioni che, nel tempo, hanno riguardato i contributi versati ai produttori di latte, quantificabile fino a un importo di 1,671 miliardi di euro, oltre gli interessi. I tempi di tale regolarizzazione potrebbero, peraltro, rivelarsi piuttosto lunghi, considerato che, per i debiti superiori ai 300 mila euro, possono essere concesse ai produttori rateizzazioni fino a trenta anni e che l'alto livello di contenzioso instaurato presso i tribunali nazionali rende, attualmente, non esigibile una parte consistente del debito dei produttori di latte."<sup>112</sup> (...) *Si pongono, per tali partite, problemi di copertura finanziaria, stante l'aleatorietà delle risorse disponibili per la regolarizzazione, come confermato, in sede di adunanza, dal rappresentante della Ragioneria generale dello Stato.*" In una nota del Ministero dell'economia e delle finanze,<sup>113</sup> si riporta l'attestazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo cui "nessuna regolarizzazione si è potuta attuare con le risorse provenienti dal recupero degli importi relativi al prelievo latte -derivante dai mancati pagamenti per i quali si sia realizzato l'addebito al bilancio nazionale da parte della Commissione europea- sulla base di quanto previsto dall'art. 8 septies del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni nella legge 9 aprile 2009, n. 33."<sup>114</sup>

Ancor più recentemente, secondo lo stesso Dipartimento, "il complesso del debito per prelievo supplementare latte, non pagato dagli allevatori che hanno 'splafonato' rispetto al quantitativo di produzione loro assegnato, è stato detratto dalla Commissione europea, nel corso degli anni di riferimento, dagli anticipi mensili F.e.o.g.a.-Garanzia assegnati all'Italia in attuazione della Politica agricola comune. Tali detrazioni, unitamente alle correzioni finanziarie comminate dalla Commissione europea per illecita corresponsione degli aiuti P.a.c., hanno inciso sulla capacità di Ag.e.a. di far fronte ai pagamenti degli aiuti comunitari in favore degli agricoltori, originando, di conseguenza, corrispondenti

<sup>111</sup> Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 5/2002, *Relazione speciale n. 3/2002, Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.*

<sup>112</sup> nota n. 055389 del 28/5/2009.

<sup>113</sup> n. 43/6769 del 12/5/2010 dell'Ufficio del coordinamento legislativo, Ufficio legislativo-economia.

<sup>114</sup> n. 36707 del 26/4/2010 dell'Ispettorato generale per la finanza delle Pubbliche amministrazioni, Ufficio XI.

anticipazioni da parte della Tesoreria statale. Anticipazioni rese necessarie per ottemperare alle norme comunitarie, che impongono agli Stati membri di mettere tempestivamente a disposizione degli aventi diritto le risorse necessarie a realizzare gli interventi della P.a.c. La situazione, al 29 febbraio 2012, delle anticipazioni di tesoreria che, annualmente, sono concesse all'Ag.e.a., non ancora reintegrate alla Tesoreria, è rappresentata nella sottostante tabella.

*anticipazioni F.e.a.ga.*

<i>anno di riferimento</i>	<i>anticipazioni da rimborsare</i>
<i>1999 e precedenti</i>	<i>1.394.433.627,53</i>
<i>2010</i>	<i>1.450.000.000,00</i>
<i>2011</i>	<i>1.950.000.000,00</i>
<i>totale</i>	<i>4.494.433.627,53</i>

In tale ambito, l'importo dell'esposizione attribuibile al mancato versamento del prelievo supplementare latte da parte degli allevatori, stante l'enorme contenzioso in atto, è di 1.693 milioni di euro (dati Ag.e.a., febbraio 2012). Per ciò che concerne il riferimento alle somme versate dai produttori di latte ai sensi del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, che sarebbero dovute affluire ad apposito conto di tesoreria per essere destinate all'estinzione delle suddette anticipazioni di tesoreria assegnate all'Ag.e.a., come previsto dall'art. 8 septies del predetto decreto legge, a tutto il mese di febbraio 2012 non è stata rilevata alcuna disponibilità proveniente dai produttori di latte per la regolazione delle anticipazioni,<sup>115</sup> al contrario di quanto affermato dall'Ag.e.a., secondo cui le somme affluite sono messe "a disposizione del Tesoro, in analogia con quanto avvenuto con le precedenti rate, mediante versamento sul capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, cap. 3325, denominato Somme versate dai produttori di latte relative agli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare latte."<sup>116</sup> Il Ministero dell'economia e delle finanze precisa che, "per gli anni dal 2006 al 2009, i versamenti effettuati dall'Ag.e.a. in relazione alla rateizzazione del prelievo supplementare prevista dalla legge n. 119/2003 sono stati acquisiti all'entrata del bilancio dello Stato. Con successivi provvedimenti amministrativi, da adottarsi tra il 2012 ed il 2013, si provvederà a regolare le anticipazioni relativamente ai versamenti pregressi dei produttori, mentre, per i successivi versamenti, si procederà, di volta in volta, al reintegro delle anticipazioni."<sup>117</sup> Peraltro, in sede di adunanza, il rappresentante del Ministero del tesoro e delle finanze ha affermato che, per l'anno 2012, contrariamente a quanto sopra previsto, non si è provveduto a regolare le anticipazioni, rinviando al 2013 l'adozione dei necessari provvedimenti amministrativi, da emanarsi in sede di variazioni di bilancio.

Le somme pagate dai produttori affluiscono su un conto corrente intestato all'Ag.e.a. presso la Tesoreria e sono annualmente versate al bilancio dello Stato, secondo le modalità prescritte dalle norme succedutesi nel tempo. Inizialmente, fu previsto il

<sup>115</sup> nota n. 23120 del 21/3/2012.

<sup>116</sup> nota n. ccspu 864 del 13/9/2011, indirizzata al Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>117</sup> nota n. 64432 del 24/7/2012 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

versamento su un apposito conto di tesoreria; in seguito, con la legge n. 119/2003, fu istituito un capitolo di entrata del bilancio dello Stato,<sup>118</sup> per tornare, con la legge n. 33/2009, al conto di tesoreria. Mancano ancora, peraltro, le istruzioni per il funzionamento di tale conto.<sup>119</sup>

La situazione contabile degli ultimi anni, rilevata dal Sistema informativo dell'entrata, afferente al predetto capitolo 3325, risulta essere quella riepilogata nelle seguenti tabelle (tabb. n. 11 e 12).

*tab. n. 11: previsioni di competenza e cassa del cap. 3325*  
(euro)

anno	previsioni iniziali	variazioni	previsioni finali
2005	0	28.052.863	28.052.863
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	30.000.000	0	30.000.000
2010	25.000.000	0	25.000.000
2011	20.000.000	0	20.000.000
2012	0	0	0

fonte: Sistema informativo dell'entrata.

*tab. n. 12: accertato, riscosso e versato sul cap. 3325 (euro)*

anno	accertato	riscosso	versato
2005	28.052.863,69	28.052.863,69	28.052.863,69
2006	25.257.825,87	25.257.825,87	25.257.825,87
2007	25.258.840,13	25.258.840,13	25.258.840,13
2008	26.510.673,98	26.510.673,98	26.510.673,98
2009	24.942.334,73	24.942.334,73	24.942.334,73
2010	0	0	0
2011	0	0	0

fonte: Sistema informativo dell'entrata.

<sup>118</sup> capitolo 3325, *Somme versate dai produttori di latte relative agli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare latte.*

<sup>119</sup> Si riportano le disposizioni: -d.l. 21/12/1990, n. 391, conv. in l. n. 48/1991, *Trasferimento all'A.i.m.a. della gestione delle risorse proprie della Cee e degli aiuti nazionali nel settore dello zucchero, nonché modifica delle norme per la ristrutturazione del settore bieticolosaccarifero*, art. 6 ter: "1. La riscossione dei contributi dovuti dai produttori, soci delle associazioni aderenti a unioni riconosciute titolari di quantitativi di riferimento di latte, ai sensi dell'art. 12, lettera c, del citato regolamento n. 857/84/Cee, per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, nonché per il pagamento del prelievo supplementare sul latte di vacca di cui al medesimo regolamento, può avvenire con le modalità stabilite dal quinto e sesto comma dell'art. 19 della legge 25 maggio 1970, n. 364, come modificato dall'art. 10 della legge 15 ottobre 1981, n. 590. 2. Con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono emanate norme per l'applicazione del comma 1 e per l'armonizzazione del regime comunitario delle quote di latte con la normativa sui contratti agrari e sulla produzione lattiero-casearia."; -l. 26/11/1992, n. 468, *Misure urgenti nel settore lattiero-caseario*, art. 9: "3. Le somme trattenute devono essere immediatamente versate in una contabilità speciale, ai sensi dell'art. 1223, lett. a, delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro, approvate con decreto del Ministro del tesoro 30 giugno 1939 e successive modificazioni, intestata al 'Ministero del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato-prelievo supplementare sul latte di vacca', aperto presso la sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma."; -d.l. 28/3/2003, n. 49, conv. in l. n. 119/2003, *Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*, art. 10: "35. Le somme versate dai produttori di latte affluiscono ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate allo stato di previsione del Ministro dell'economia e finanze, ai fini della copertura delle anticipazioni di tesoreria utilizzate. Il Ministro dell'economia e finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio."; -d.l. 10/2/2009, n. 5, conv. in l. n. 33/2009, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi*, art. 8 septies: "1. Le somme versate dai produttori di latte, ai sensi del presente decreto, affluiscono ad apposito conto di tesoreria, per essere destinate all'estinzione delle anticipazioni di tesoreria utilizzate in favore dell'Ag.e.a., in relazione della mancata riscossione dei crediti del settore agricolo (...) Con successivo decreto del Ministro dell'economia e finanze, sono stabilite le modalità di funzionamento del conto di tesoreria di cui al presente articolo."

Peraltro, non è chiaro il motivo per cui, per gli anni 2006-2008, non risultino, dagli stati di previsione di bilancio, somme su tale capitolo, pur in presenza di accertamenti e riscossioni cospicue. Secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, *"negli anni dal 2006 al 2008 non è stata iscritta, sul capitolo d'entrata 3325, alcuna previsione, in quanto non sono pervenute indicazioni, in proposito, dall'amministrazione competente. E' da ritenere che l'assenza di previsione può essere motivata anche dalla vigenza, negli anni citati, della disposizione di cui all'art. 10, comma 35, del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49, che prevedeva la riassegnazione allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze delle somme versate dai produttori di latte. Pertanto, per poter procedere alla riassegnazione sul capitolo d'entrata, non doveva essere iscritta previsione; nel 2005, la previsione di euro 28.052.863 è stata iscritta in virtù di un decreto di variazione al bilancio, per riassegnazione di introiti"*.<sup>120</sup>

L'esatta coincidenza degli importi accertati, riscossi e versati per gli anni 2005-2009 viene giustificata dal fatto che, *"per il capitolo in esame, è prevista la gestione in accertamento contestuale: vale a dire che, in relazione all'afflusso di versamenti al capitolo, viene, corrispondentemente, adeguato anche il valore dell'accertato e del riscosso."*<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> nota n. 64432 del 24/7/2012 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>121</sup> nota n. 64432 del 24/7/2012 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

## 7. Valutazioni conclusive e raccomandazioni.

La conseguenza finanziaria della cattiva gestione trentennale delle quote latte - caratterizzata dalla confusione della normativa, delle procedure, delle competenze e delle responsabilità dei soggetti investiti e dall'incertezza sui dati di produzione- si è tradotta in un esborso complessivo nei confronti dell'Unione europea, ad oggi, di oltre 4,4 miliardi di euro. Per il periodo precedente la campagna lattiera 1995/96, l'onere si è scaricato interamente sull'erario, mentre le somme teoricamente recuperabili nei confronti degli allevatori -e già anticipate all'Unione a carico della fiscalità generale- risultano superare l'importo di 2.537 milioni. Tuttavia, già oggi, risulta imputabile ai produttori, secondo l'Ag.e.a., il minor ammontare di 2.263 milioni. Di esso, il recuperato effettivo è trascurabile.

L'accollo da parte dello Stato dell'onere del prelievo si configura come violazione non solo della regolamentazione dell'Unione europea ma, altresì, degli obiettivi della sua politica economica, indirizzati all'efficiente organizzazione del mercato lattiero-caseario, al suo assetto strutturale in linea con la necessità di contenere le produzioni ed alla tutela della libera concorrenza tra i produttori del settore.

La legislazione italiana sulle quote latte -oltre che, spesso, apertamente incompatibile con la normativa dell'Unione- è risultata complessa, frammentaria e contraddittoria. Tale incongruenza ha condotto, spesso, all'elusione dei vincoli imposti dall'Europa, innescando conflitti ed incertezze interpretative, che hanno prodotto lo stallo attuale. Di tutto ciò, si è avuta l'ennesima evidenza nella recente apertura di una nuova procedura di infrazione nei confronti dell'Italia da parte della Commissione europea, avente ad oggetto la proroga temporale concessa dal legislatore italiano per il recupero del prelievo supplementare.

Permane diffusa nella Pubblica amministrazione l'idea che le disposizioni legislative italiane, anche se difformi dalla normativa dell'Unione, pretendano cogente applicazione, nonostante, sul punto, anche per la materia delle quote latte, si sia fatta chiarezza, da tempo, in senso contrario.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Per il principio di primazia del diritto comunitario (Corte giustizia, 15 luglio 1964, in causa 6/64; Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389), le leggi nazionali incompatibili con un regolamento o con una direttiva dettagliata della Comunità, tanto se successivi quanto se antecedenti alla legge nazionale, non possono essere applicate dal giudice (Corte cost., 8 giugno 1984 n. 170); ma non devono essere applicate nemmeno dalla Pubblica amministrazione (Corte giustizia, 22 giugno 1989, in causa 103/88), perché la ripartizione delle competenze tra Stato e Comunità fa sì che la norma interna difforme non possa venire 'in rilievo' per la soluzione del caso. Sicché, qualora la Pubblica amministrazione applicasse una norma interna incompatibile con una norma comunitaria attributrice di diritti al cittadino, quest'ultimo avrebbe azione di risarcimento danni (...), dato che il diritto comunitario derivato è, di regola, intrinsecamente atto a produrre effetti diretti sui rapporti giuridici tra gli Stati membri ed i loro amministrati. Anzi, va precisato che il principio in forza del quale gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili trova applicazione anche quando l'inadempimento contestato è riconducibile allo stesso legislatore nazionale, tutte le volte che, per lo stesso diritto comunitario, lo Stato non ha margini di valutazione e spazi di discrezionalità (Corte giustizia, 5 marzo 1996, in cause C-46 e 48/93). (...) La conseguenza fondamentale della supremazia del diritto comunitario è che il Parlamento italiano e le Assemblee regionali non possono introdurre norme che siano in contrasto con i regolamenti e le direttive dettagliate della Comunità, essendo certo che le norme incompatibili saranno disapplicate dal giudice e che i danni cagionati dai legislatori nazionale e regionali e dalla Pubblica amministrazione ai diritti attribuiti ai cittadini dalla Comunità dovranno essere risarciti. (...) nella misura in cui si appalesa ictu oculi chiaramente in contrasto con l'intero regime comunitario del superprelievo di corresponsabilità, con riguardo al settore del latte, non può ricevere applicazione né dai giudici italiani, né dalla



La mancata, rapida riscossione del debito dei produttori comporta un rilevante incremento della probabilità che, con il passare del tempo, questo non sia più recuperabile, con conseguente aggravamento del rischio della traslazione dell'onere finanziario dagli allevatori inadempienti alla fiscalità generale.

Aumentano il rischio richiamato: a) il persistere del legislatore nazionale nella produzione di disposizioni tese al differimento della scadenza dei versamenti da parte dei debitori ed il comportamento delle amministrazioni che danno esecuzione a disposizioni legislative che violano il diritto dell'Unione. Le nuove e rinnovate proroghe -che dilazionano i pagamenti connessi a rateizzazioni cui i produttori hanno aderito- non appaiono concorrere ad una rapida definizione del problema, favorendo il differimento della regolarizzazione e rallentando anche l'avvio del recupero delle quote indebitamente concesse; b) l'introduzione di procedure esecutive in discontinuità con il sistema precedente e la cui *ratio* non appare chiara, ma che comportano, tuttavia, inefficienze ed ingenerano incertezze sulle modalità da adottare e sull'attribuzione delle competenze di ciascun ente. In particolare, il riesumato regio decreto n. 639/1910 -con procedure datate, né celeri né sicure nello svolgimento degli adempimenti- rende difficile garantire concretamente l'attuazione della riscossione coattiva. A ciò si è aggiunta la contestuale sospensione generalizzata delle procedure in atto. Peraltro, a tale incongruenza ha cercato di porre rimedio la legge di stabilità per il 2013; c) il tardivo ricorso alla compensazione, assai efficace ed incoraggiata dall'Unione europea, ma ostacolata a lungo dalla legislazione nazionale e dalla prassi amministrativa; d) la diffusione di dati sulla produzione non verificati, che hanno rinfocolato polemiche, mai del tutto sopite, sulla giustezza dei prelievi imputati. I ricorrenti, ciclici dubbi sulle consistenze zootecniche e sulle quantità prodotte di latte non possono, tuttavia, rappresentare giustificazione o pretesto per i produttori che si oppongono all'effettiva riscossione del prelievo e al recupero di quanto dovuto; e) le politiche nazionali che, anche recentemente, *"si sono orientate al mantenimento o alla introduzione di meccanismi premiali a beneficio di soggetti che hanno tenuto un comportamento contrastante con le regole. In sostanza, sia attraverso la restituzione del prelievo, sia attraverso l'attribuzione della titolarità di ulteriori quote rese disponibili, la posizione di coloro che si sono resi responsabili ripetutamente di una produzione eccedentaria è stata 'premiata' rispetto a quella degli allevatori che, anche ricorrendo all'acquisizione onerosa di quote, hanno, spesso faticosamente, agito nel rispetto delle regole. (...) la normativa comunitaria, laddove (...) consente la diversificazione delle categorie nell'ambito della restituzione dei prelievi non dovuti, ha fornito chiare indicazioni in senso diverso, recepite anche in sede giurisprudenziale."*<sup>123</sup> infine, f) una prassi amministrativa non solerte nell'attività di recupero, cosa che si è manifestata nel ritardo dell'avvio delle procedure di riscossione,

---

*Pubblica amministrazione italiana: sicché, il differimento, 'per il territorio nazionale', della vigenza dei regolamenti comunitari nel nostro Paese, è tamquam non esset."* (Relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 7, d.l. 31 gennaio 1997, n. 11, aprile-agosto 1997).

<sup>123</sup> Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari ed internazionali, delib. n. 2/2012, *Il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario*.

nel procrastinare la data limite per la presentazione delle istanze di rateizzazione, nella sospensione prolungata delle riscossioni -in attesa della definizione delle nuove modalità operative-, nell'indugio nell'adozione delle azioni per il recupero delle ulteriori quote concesse agli allevatori inadempienti -tanto più che, per quanto disposto dell'art. 8 *quinquies*, comma 7, della legge n. 33/2009, il provvedimento di revoca produce effetto solo con decorrenza dal periodo in corso al momento della comunicazione agli interessati del relativo provvedimento- e nell'interpretare le disposizioni a vantaggio dei produttori non in regola con le disposizioni vigenti.

E', pertanto, necessaria una chiara inversione di rotta nei confronti dei sopra citati atteggiamenti che hanno accompagnato, asseverato e fornito nuova linfa alle aspettative dei produttori inadempienti. Troppo spesso, infatti, i dichiarati obiettivi della recente legislazione -e, cioè, l'accelerazione delle procedure di recupero obbligatorio dell'importo del prelievo supplementare e la deflazione del relativo contenzioso- sono stati frustrati da altre norme, inserite nelle stesse disposizioni, che paiono beneficiare i produttori che hanno violato le norme a detrimento degli allevatori che hanno conformato la propria attività al rigoroso rispetto delle regole. Tutto ciò determina, fra l'altro, una grave alterazione del mercato, a causa dello sleale confronto tra le aziende rispettose della normativa e quelle che, invece, la violano. E' necessaria, al contrario, certezza e stabilità del quadro normativo assieme ad un'amministrazione in grado di fornire risposte forti ed univoche alla soluzione del problema.

Il complesso del debito è stato detratto dalla Commissione europea dagli anticipi mensili assegnati all'Italia in attuazione della Politica agricola comune. Ciò ha inciso sulla capacità dell'Ag.e.a. di far fronte ai pagamenti degli aiuti dell'Unione in favore degli agricoltori, originando corrispondenti anticipazioni da parte della Tesoreria statale per mettere a disposizione degli aventi diritto le risorse dovute. L'importo dell'esposizione attribuibile al mancato versamento del prelievo è di 1.693 milioni di euro. Questo modo di procedere consente di mantenere sommerso un debito a carico del bilancio statale. Si pone il problema, per tali partite, del reperimento delle risorse per la loro riconduzione in bilancio, in considerazione della pericolosità finanziaria delle ingenti anticipazioni di tesoreria, a meno che non vengano intraprese forti e decise iniziative di recupero presso i produttori eccedentari.