



CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali

RELAZIONE SPECIALE

(approvata con delibera 2/2012)



*Il prelievo supplementare nel settore
lattiero caseario*

*Magistrato istruttore: **Cons. Giacinto DAMMICCO***

*Ha collaborato: **Stefano PETRUCCIOLI***

DELIBERA

Deliberazione n. 2/2012, in materia di prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario.



Corte dei Conti

LA SEZIONE DI CONTROLLO

PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

composta dai Magistrati:

Dott. Giuseppe	COGLIANDRO	Presidente della Sezione
Dott. Salvatore	NICOLELLA	Consigliere
Dott.ssa Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott. Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott. Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott. Carlo	MANCINELLI	Primo Referendario



nell'adunanza del 23 gennaio 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'articolo 3, comma 4, che autorizza la Corte dei conti a svolgere il controllo sulle gestioni condotte dalle 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 costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui viene stabilito che le amministrazioni comunicano alla Corte dei conti ed agli Organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), 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, adottati, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con la deliberazione del 16 giugno 2000, n.14 delle Sezioni riunite ed in particolare l'art. 10, come modificato dall'art. 12 della delibera 19 giugno 2008 n. 229, adottata dal Consiglio di Presidenza, concernente la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 56/CONTR/PRG/10 del 18 novembre 2010, concernente gli "Indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2011";

vista la deliberazione n. 2/2011 del 12 gennaio 2011, adottata dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, che ha approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2011;

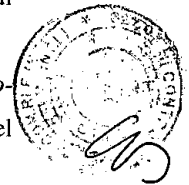
vista la relazione concernente "*Il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario*", presentata dal consigliere Giacinto Dammicco, approvata nell'adunanza del 14 dicembre 2011;

vista la nota n. 2427 del 21 dicembre 2011 con la quale il Servizio di Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione, con la richiesta di far pervenire considerazioni e/o osservazioni entro e non oltre la data dell' 8 gennaio 2012, alle seguenti Amministrazioni:

- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;
- Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)
- Commissario straordinario per le quote latte presso AGEA

viste le note dell'AGEA n. dgu/2012/20 dell' 11 gennaio 2012 e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 232 del 13 gennaio 2012.

udito il consigliere Giacinto Dammicco sugli esiti del contraddittorio;



DELIBERA

di approvare la relazione allegata;

ORDINA



che la presente deliberazione e l'unita relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/94, modificato, come detto nelle premesse, dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alle Amministrazioni interessate, citate nelle premesse.

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/94, modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, le Amministrazioni, comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate;

Le stesse Amministrazioni adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Il Relatore

(Cons. Giacinto Dammicco)

Depositata in Segreteria il 13 FEB. 2012



Il Presidente

(Dott. Giuseppe Cogliandro)

Il Dirigente

(Dott.ssa Giuseppina Rizzolo)

**IL PRELIEVO SUPPLEMENTARE NEL SETTORE
LATTIERO CASEARIO**

INDICE

1. – Premessa	pag. 1
2 – Quadro delle questioni	pag. 3
3 – Gestione delle quote latte in Italia	pag. 10
3.1 – Interventi normativi	pag. 10
3.2 - Rateizzazioni e proroghe	pag. 22
3.3 - Interventi organizzativi	pag. 27
3.4 - I controlli	pag. 29
3.5 – Il contenzioso	pag. 34
3.5.1 Le questioni controverse	pag. 34
3.5.2 Contenzioso innanzi alla Corte di Giustizia	pag. 35
3.5.3 Contenzioso amministrativo	pag. 37
3.5.4 Contenzioso per responsabilità erariale	pag. 40
3.5.5 Contenzioso penale	pag. 43
4 – Verifica dei dati	pag. 43
4.1 - Dati relativi alle consistenze	pag. 43
4.2 - Valutazione di dati quantitativi in riferimento al mercato lattiero-caseario	pag. 48
4.3 - Dati relativi ai prelievi e alla loro riscossione	pag. 50
5 - Le precedenti valutazioni della Corte dei conti.	pag. 54
6 - Conclusioni: osservazioni e raccomandazioni	pag. 56

1. Premessa

L'esigenza della presentazione di una specifica relazione sulla questione del prelievo supplementare nel settore lattiero caseario si è evidenziata a seguito della particolare situazione venutasi a determinare con particolare riferimento all'evoluzione della posizione dell'Italia nel corso degli anni.

Detta esigenza non è venuta meno né per il più recente "rientro" delle produzioni italiane in una accresciuta quota nazionale, che ha consentito negli ultimi anni di evitare gli "sforamenti", né per la prospettiva del prossimo abbandono del sistema delle quote latte e del connesso prelievo supplementare¹, poiché in primo luogo l'Italia si trascina ancora l'annoso problema dei pagamenti per gli sforamenti pregressi (con relativo contenzioso); in secondo luogo, come precisa la nota del Ministero delle Politiche agricole nella nota 13 gennaio 2012 acquisita in sede di contraddittorio, non sono scongiurati i rischi di un prossimo superamento della quota attribuita all'Italia; infine è necessario porsi la questione della possibilità di un "atterraggio morbido"² nel nuovo sistema dal punto di vista dell'organizzazione della produzione e del mercato, per scongiurare effetti distorsivi.

Acuisce l'esigenza di una specifica relazione anche la messa in discussione, nell'ambito della stessa Amministrazione italiana, dei dati fattuali sui quali si basa la gestione del mercato del settore lattiero-caseario. Si tenga però ben presente, come anche si segnalerà più avanti per espressa richiesta di precisazione formulata sia dalla Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) che dal Ministero delle Politiche agricole con le note di risposta al contraddittorio, che i pregressi dubbi sulle

¹ Nel quadro di Agenda 2000 è stata decisa un'estensione del regime delle quote latte fino ad aprile 2008, ma nella "revisione intermedia" successivamente compiuta dal Consiglio (2003/C 256/03) si è giunti, con il compromesso di giugno 2003, al riconoscimento che il regime delle quote latte doveva essere esteso ulteriormente fino al 2014/15.

² L'espressione compare anche nella comunicazione della Commissione (COM(2009)0385) al Consiglio "La situazione del mercato lattiero nel 2009" del 22 luglio 2009 (pagg. 3 e 15) e nella relazione della Commissione (COM(2010)727) al Parlamento Europeo e al Consiglio "Andamento della situazione

consistenze zootecniche e sulle quantità prodotte non possono in ogni caso rappresentare alcuna giustificazione o pretesto per coloro che si oppongono all'effettiva riscossione del prelievo e al recupero di quanto dovuto.

Occorre segnalare che la Sezione ha già prodotto un referto speciale nel 2002³; inoltre, nelle relazioni annuali su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari"⁴, è stata sistematicamente inclusa una succinta trattazione anche della specifica questione oggetto del presente referto.

Si deve rilevare che in questo preciso punto di svolta si rende necessaria una nuova approfondita considerazione delle problematiche rimaste aperte dal 2002 che non può essere fatta nell'ambito delle suddette relazioni annuali.

Nel corso della redazione della presente Relazione si è tenuto conto delle considerazioni e degli apporti conoscitivi e documentali provenienti dalla AGEA. A seguito di richieste istruttorie e di appositi incontri, si è acquisita la nota di AGEA datata 7/11/2011, con sedici fascicoli di allegati, che espone più diffusamente le risposte su alcuni aspetti per i quali era stata richiesta la focalizzazione, ossia le validazioni dei dati e la rateizzazione del debito pregresso degli allevatori, e fornisce ampia documentazione sui principali temi oggetto dell'istruttoria qui svolta.

In sede di contraddittorio, sono state acquisite le note di AGEA e del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, entrambe in data 13 gennaio 2012, con le quali sono state sottoposte osservazioni e sono state richieste precisazioni alle quali si darà riscontro puntualmente nel testo che segue.

Si ritiene poi necessario preannunciare, già in questa sede, che nel corso del 2012 la materia del prelievo supplementare sarà nuovamente sottoposta ad approfondimenti ed aggiornate valutazioni da parte degli uffici di controllo di questa Corte dei conti.

dei mercati e conseguenti condizioni per estinguere gradualmente il regime delle quote latte" dell'8 dicembre 2010 (pagg. 6 e ss.).

³ Approvato con delibera n. 5 del 21/11/2002.

2. Quadro delle questioni

E' necessaria una preventiva ricognizione del regime che vige nel settore in questione, per evidenziarne successivamente i profili problematici.

La politica lattiero-casearia comunitaria, oltre ad essere funzionale agli obiettivi globali della Politica Agricola Comune (per il seguito, PAC)⁵, persegue espressamente⁶ gli obiettivi seguenti: equilibrio del mercato del latte⁷, stabilizzazione dei prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari⁸, garanzia di un equo tenore di vita per la popolazione agricola⁹ e miglioramento della competitività dei prodotti lattiero caseari sui mercati internazionali¹⁰.

La peculiarità nella gestione del settore lattiero-caseario è rappresentata, a far tempo dal regolamento n.856/84 CEE del 31 marzo 1984, dalla limitazione della produzione perseguita mediante il regime delle "quote latte", operante con l'attribuzione a ciascuno degli Stati membri di quote nazionali massimali (Quantitativo Globale Garantito - QGG) distinte per le consegne di latte e per le vendite dirette,¹¹ con l'attribuzione ai produttori di quote individuali di riferimento (QRI) e con l'imposizione di un

⁴ In particolare, l'ultima relazione annuale, approvata con delibera n.8 del 2011, tratta la questione "quote latte" dalla nelle pagine da 317 a 333

⁵ V. articolo 38 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell' Unione Europea (TFUE).

⁶ Si veda in particolare Regolamento (CE) n. 1255/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 160 del 26 giugno 1999), Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299 del 16 novembre 2007).

⁷ L'equilibrio fa riferimento all'adeguamento quantitativo dell'offerta alla domanda nell'ambito del mercato del latte e allo smantellamento delle eccedenze strutturali.

⁸ La stabilità viene valutata attraverso l'evoluzione dei prezzi alla produzione. L'evoluzione dei prezzi al consumo fornisce altresì alcune indicazioni sull'incidenza dell'OMC presso i consumatori.

⁹ Il miglioramento del reddito individuale è legato all'aumento della produttività delle aziende. L'adeguamento strutturale fa parte integrante dell'OCM del latte, anche se l'elaborazione della politica agricola deve tenere conto della necessità di introdurre con gradualità gli opportuni adattamenti.

¹⁰ La competitività va ottenuta, tra l'altro, portando i prezzi europei a livello di quelli mondiali, strutturalmente inferiori. L'obiettivo della competitività è diventato uno degli assi principali delle azioni promosse dalla Commissione, da quando, nel 2003, è stata presa la decisione di ridurre il livello di sostegno del mercato e di introdurre un aiuto diretto al reddito dei produttori lattieri.

prelievo supplementare esercitato, a scelta dello Stato membro, sul produttore (modalità A) o sul primo acquirente (modalità B e solo per il caso delle consegne) in caso di superamento delle quantità attribuite.

Si deve annotare che, in sede di prima applicazione, la quota nazionale è stata fatta pari al quantitativo di latte consegnato dai produttori alle imprese di trasformazione durante l'anno civile 1981, aumentato dell'1%. All'Italia venne attribuito un QGG di 8.323.000 tonnellate.

I singoli produttori dispongono dunque di proprie quote individuali. I criteri per l'attribuzione delle quote individuali sono stati oggetto di specifici contenziosi dei quali si darà conto più avanti. Le disposizioni comunitarie hanno comunque già in prima applicazione previsto l'aggiornamento annuale delle QRI, con l'ovvia indicazione della effettuazione delle modifiche *prima* dell'inizio della produzione della campagna interessata.

Il meccanismo è stato costruito dunque a cascata, fissando dapprima una quota massima di produzione relativa all'intera area comunitaria¹², attribuendo poi, con riferimento ad una produzione "storica" nazionale, i quantitativi per Stato membro all'interno di ciascuno dei quali si individuano gli ulteriori livelli di aggregazione dei quantitativi di produzione e commercializzazione. Con l'articolo 4 del Regolamento CEE n. 3950/92 del Consiglio il riferimento è al quantitativo disponibile al 31 marzo 1993.¹³

La necessità di considerare nel meccanismo anche il tenore della materia grassa del latte nasce dalla maggiore onerosità dello smaltimento delle eccedenze in relazione a tassi elevati di tale componente. Pertanto le quantità di latte commercializzato sono state, fin dall'avvio del regime delle

¹¹ Si intende come "consegna" la cessione da parte del produttore ad operatori qualificati per la lavorazione e distribuzione del prodotto, mentre "vendita diretta" si ha quando il produttore cede direttamente al consumatore il prodotto.

¹² Il prodotto quantificato è specificamente il latte vaccino "proveniente da mungitura".

¹³ L'articolo 2 della legge n. 468/92, suddivide invece l'assegnazione individuale in quota A e quota B, e fa riferimento alla quantità di prodotto commercializzato nell'annata 1988/89, ovvero a quella commercializzata nell'annata lattiera 1991/92

“quote latte”, ricalcolate e “corrette” tenendo conto del suddetto fattore di riferimento, indicato come TMGR¹⁴.

Inoltre, devono essere considerati anche i prodotti derivati dal latte, per ciascuno dei quali occorre quantificare la “equivalenza” in termini di latte necessario a produrlo. Un sistema alternativo alla equivalenza, eventualmente preferibile, può essere adottato qualora il produttore del formaggio o del burro possa provare adeguatamente il quantitativo di latte effettivamente impiegato per la produzione.¹⁵

Per determinare l’eventuale superamento del massimale nazionale, deve essere presa in considerazione la produzione commercializzata. Il superamento della quota nazionale innesca il meccanismo del “prelievo supplementare” nei confronti degli operatori nell’ambito dello Stato “eccedentario”. Questi erano individuati alternativamente, fino alle riforme del 1992,¹⁶ nei produttori o nei primi acquirenti delle consegne, fra i quali appunto deve essere ripartito il suddetto prelievo.

La misura del prelievo supplementare è stata diversamente individuata nel tempo, sempre comunque con l’intenzione di attestarsi su un livello effettivamente “dissuasivo”¹⁷ talché, ad esempio, con la normativa del 1992 essa era pari al 115% del prezzo indicativo del latte, applicato sull’eccedenza.

Meritevoli di attenzione sono in particolare il meccanismo della compensazione e quello della riassegnazione delle quote (QRI) rimaste inutilizzate.

I meccanismi della compensazione e della riassegnazione comportano che lo Stato membro possa disporre che l'autorità competente notifichi all'acquirente l'importo del prelievo dopo aver o non aver riassegnato tutte o parte delle quote non utilizzate

¹⁴ In particolare, ne viene dato conto nel considerato n. 11 del Reg.(CEE) n. 1371/84 della Commissione.

¹⁵ Art. 8 paragrafo 3 Reg. (CEE) n. 1955/84 della Commissione.

¹⁶ Compiute con l’adozione dei Regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 3950/92 e 536/93.

¹⁷ Cfr. in proposito il “considerato” n. 38 del Reg. 1234/2007 del Consiglio.

Nel caso, infatti, in cui vi sia un superamento della Quota Globale Garantita e non sia stata effettuata, per scelta dello Stato membro, una totale redistribuzione delle quote individuali inutilizzate, può verificarsi una riscossione del prelievo supplementare presso i produttori globalmente maggiore di quanto dovuto dallo Stato membro.¹⁸ Avviene in tal caso una restituzione ai produttori di questo prelievo non dovuto. Orbene, l'individuazione dei beneficiari di tale redistribuzione, secondo criteri fissati dalla Commissione o dagli Stati membri secondo un elenco di priorità, è stata oggetto di evoluzione sia a livello comunitario, sia nella normativa nazionale, dando luogo ad uno specifico contenzioso che sarà esaminato più avanti.

È stata anche introdotta la possibilità, per lo Stato membro, di destinare la restituzione del prelievo in eccesso ad interventi nello specifico settore.

La riforma recata dal Regolamento (CE) 1788/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003¹⁹ ha assegnato al singolo Stato membro la diretta responsabilità del pagamento dei prelievi supplementari all'Unione.

Inoltre:

- è stato innovato il meccanismo del tenore di materia grassa con la nuova attribuzione di un TMG di Riferimento a ciascuno Stato (per l'Italia: 36,88);
- è stato previsto, per le consegne, che si debba considerare solo il "latte intero" con esclusione di altri prodotti;
- è stata prevista la ripartizione per categorie prioritarie delle quote inutilizzate e/o delle restituzioni del prelievo.

Lo Stato membro, peraltro, può fissare altri criteri obiettivi nel determinare la quantità di prelievo supplementare da addebitare ai singoli produttori.

¹⁸ Questo si verifica in quanto normalmente l'eccedenza nazionale rispetto alla QGG, per effetto di quote non utilizzate in tutto o in parte da alcuni produttori, non è semplicemente la somma delle eccedenze commercializzate dai produttori che hanno superato le QRI, ma piuttosto il risultato algebrico di quest'ultimo valore meno le quantità non commercializzate da altri produttori nazionali.

Si noti che la distinzione fra diverse categorie di produttori destinatari della redistribuzione non era contemplata espressamente nelle norme nel 1992 ed è stata, ad una prima lettura giurisprudenziale, poi superata in sede di appello, come si preciserà nella parte dedicata al contenzioso, ritenuta ammissibile soltanto in seguito alla riforma del 2003.

Conformemente alle decisioni contenute nell'Agenda 2000, la riforma del 2003 ha inoltre avviato la liberalizzazione del settore attraverso la riduzione del sostegno ai prezzi e l'introduzione degli aiuti diretti al reddito, ma ha prorogato fino al 31 marzo 2015 il regime delle quote-latte.

La medesima riforma del 2003 ha dato luogo ad un aumento dell'1,5% delle quote attribuite ad 11 dei 15 Paesi all'epoca membri (esclusi Italia, Grecia, Spagna, Irlanda). E' stato inoltre ridotto il prelievo, quantificandolo in euro 27,83 per 10 Kg di eccedenza.

Un successivo intervento ha comportato variazioni solo parziali nel regime in esame; nel 2007 il reg. (CE) 1788/2003 del Consiglio è stato infatti abrogato dal Reg.(CE) 1234/2007 del Consiglio, ma quest'ultimo ha il prevalente scopo di accorpate in un unico testo le disposizioni relative a ventuno OCM diverse, con effetto di "semplificazione tecnica".²⁰

Ulteriori interventi sono seguiti a breve, e tra essi meritano cenno il Reg.(CE) 72/2009 del Consiglio e il Reg.(CE) 258/2009 della Commissione. Nello specifico, il Consiglio ha deciso di aumentare le quote latte nazionali. Le decisioni del novembre 2008, prese nell'ambito della verifica dello stato di salute della PAC, hanno infatti portato ad un aumento annuo delle quote latte dell'1%, per 5 anni successivi, a partire dal 1° aprile 2009, con attribuzione immediata della variazione per l'Italia, a cui si è aggiunta una modifica del fattore di correzione in base al tenore di grassi, che ha comportato di fatto un ulteriore aumento dell'1% delle quote²¹.

¹⁹ Le modalità di applicazione di tale regolamento sono state specificate dal Reg. (CE) 595/2004 della Commissione del 30 marzo 2004.

²⁰ Ciò è stato già rilevato nell'ultima relazione annuale licenziata da questa Sezione, con la delibera n. 8/2011, v. pag. 318 nota 349.

²¹ Infatti con il Regolamento (CE) n. 258/2009 della Commissione è stato variato il meccanismo di correzione disciplinato dal Regolamento (CE) 595/2004 e pertanto, laddove prima si doveva maggiorare, in caso di spostamento positivo del tenore di grassi rispetto al tenore di riferimento, il quantitativo di

L'effetto favorevole, per la produzione italiana, di queste modifiche si apprezza in particolare nella seguente tabella (elaborazione Corte dei conti su dati AGEA e Sistema Informativo Agricolo Nazionale - SIAN) riguardante l'utilizzo delle quote della componente "consegne", ove si considerano anche gli effetti della compensazione.

(valori espressi in tonnellate)

Campagna (*)	Consegne dichiarate	Consegne dopo appl. rettifiche	Quota nazionale consegne	Esubero
2010-11	10.642.683	10.612.852	10.950.337	0
2009-10	10.527.848	10.492.085	10.895.347	0
2008-09	10.561.433	10.567.562	10.412.532	155.030
2007-08	10.803.171	10.804.457	10.227.217	577.240

(*) la campagna del latte va dal 1° aprile al 31 marzo anno successivo.

Nel complesso, è ragionevole quantificare la maggiore disponibilità di commercializzazione dal 1° aprile 2009 in circa 620 mila tonnellate di latte all'anno, pari a un valore di mercato annuo di circa 240 milioni di euro.²²

Ricostruendo il regime comunitario vigente, si rileva che il prelievo supplementare risulta articolato come segue.

Si opera innanzitutto da parte della Commissione la determinazione di una "quota nazionale", intesa come limite massimo di latte commerciabile nello Stato membro²³; si effettua, poi, la ripartizione di tale quota tra i produttori nazionali ("quote individuali", note come "quote latte"), attribuendo quote distinte per "consegne" di latte agli acquirenti e per "vendite dirette" di latte e prodotti lattiero-caseari effettuate dagli stessi produttori ai consumatori; la quota individuale è basata sullo "storico" ossia

latte consegnato dello 0,18% per ogni 0,1 di grassi in più per Kg, con simmetrica diminuzione per lo scostamento negativo, ora vi è solo la maggiorazione dello 0,09 per ogni 0,1 di grassi in più per Kg.

²² Dato stimato e pubblicato dal Ministro delle Politiche Agricole pro-tempore nella conferenza-stampa del 28 novembre 2008.

²³ L'ultima disposizione a questo fine è ad oggi il Regolamento di esecuzione (UE) n. 471/2011 della Commissione del 16 maggio 2011.

è stabilita in relazione al QRI risultante al 31 marzo 2008, ma è integrata dalla redistribuzione delle quote rinunciate o revocate, effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome a seguito di appositi bandi annuali e delle relative domande dei produttori²⁴; si dispongono, infine, l'imposizione di un prelievo sui quantitativi di latte e prodotti lattiero-caseari commercializzati (consegnati dai produttori agli acquirenti, o venduti direttamente) in eccedenza alla quota nazionale e la ripartizione dell'onere di tale prelievo tra i produttori (eccedentari) che hanno contribuito a determinare l'eccedenza.

Vige inoltre la responsabilità degli acquirenti per la riscossione dai produttori dei contributi da essi dovuti a titolo di prelievo, da trattenere sul prezzo del latte pagato ai produttori e da versare all'organismo competente dello Stato membro;

L'importo del prelievo, fissato dal Consiglio in termini di 27,83 euro per quintale di latte, è stato ritenuto essere sufficientemente "dissuasivo".²⁵

Si è già accennato che ora è stabilita l'individuazione dello Stato membro quale responsabile del versamento del prelievo al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA); esso inoltre deve adottare le misure di gestione e di controllo necessarie a garantirne la riscossione.

Il suddetto versamento deve essere effettuato dallo Stato membro tra il 16 ottobre e il 30 novembre successivi al periodo di riferimento, nel limite del 99% dell'importo dovuto, poiché il residuo 1% resta nella disponibilità dello Stato membro per tenere conto dei casi di fallimento o di incapacità definitiva di alcuni produttori di versare il prelievo da loro dovuto.

Da segnalare è anche l'istituzione di una "riserva nazionale", che consenta ai produttori di ottenere quantitativi supplementari o ai nuovi produttori di iniziare la loro attività.

Si sottolinea che la riferita costituzione dello Stato membro quale "debitore" del prelievo, laddove la normativa precedente costituiva invece

²⁴ Con la l. 9 aprile 2009, n. 33 di conversione del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, vengono modificati e articolati i criteri di priorità nell'assegnazione di nuove quote.

²⁵ V. nota 17

come debitore del prelievo il “produttore”, ha rilevanti conseguenze finanziarie; infatti, qualora il versamento del prelievo non venga effettuato (totalmente o parzialmente) entro la data prefissata (30 novembre), la Commissione in base alla normativa comunitaria può dedurre la somma equivalente al prelievo non versato dai pagamenti mensili a rimborso delle spese effettuate dallo Stato membro²⁶.

La situazione determinatasi a seguito degli ultimi interventi appare sulla carta adeguata alla produzione italiana. Mentre nella campagna 2008-2009 erano sei gli Stati membri (fra i quali l'Italia) che hanno dovuto pagare un prelievo sulle eccedenze, nella campagna 2009/2010 gli Stati membri che dovevano pagarlo erano solo tre (Danimarca, Paesi Bassi e Cipro), e nella campagna 2010/2011²⁷ sono risaliti a cinque: Danimarca, Paesi Bassi, Austria, Cipro e Lussemburgo.

All'attualità, le questioni che più rilevano nella prospettiva dell'Unione, sono da un lato la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla politica di gestione del mercato lattiero caseario, dall'altro lato la gestione della transizione al nuovo regime per consentire un “atterraggio morbido” e impedire la vanificazione dei risultati di stabilizzazione e di garanzia del reddito finora conseguiti.²⁸

3 – La gestione delle quote latte in Italia

3.1 Interventi normativi

²⁶ Ciò tuttavia, ai sensi del Regolamento (CE) N. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, art. 78, non è automatico, ma richiede una “previa consultazione” del Comitato dei fondi agricoli da parte della Commissione la quale, prima di prendere la propria decisione, deve informare lo Stato membro, che ha una settimana di tempo per comunicare il proprio avviso.

²⁷ Comunicato stampa della Commissione Europea del 18 ottobre 2011.

²⁸ Principali documenti su questi specifici aspetti sono: la Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 14/2009 dal titolo “Gli strumenti di gestione del mercato del latte e dei prodotti lattiero caseari hanno raggiunto i loro principali obiettivi?”; la Comunicazione della Commissione al Consiglio “La situazione del mercato lattiero nel 2009” COM(2009) 385; la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 9 dicembre 2010 recante modifica al regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, COM(2010)727.

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 tonnellate²⁹, ne venne dichiarato un valore sensibilmente inferiore.

Quasi a controbilanciare questo vizio originale, si è poi trascinata per anni, ossia fino al 1992, una resistenza tenace all'applicazione del regime delle quote latte in Italia. Le oggettive difficoltà di applicare immediatamente la normativa comunitaria, che presupponeva la conoscenza di dati adeguati sui produttori e sulla produzione commercializzata, furono portate come argomento giustificativo in sede CEE, facendo leva anche sulla circostanza della insufficienza della produzione nazionale a coprire il consumo interno e sul fatto che erano comunque in corso i lavori della Commissione di indagine conoscitiva istituita con Decreto del Ministro per l'agricoltura del 22 giugno 1984.

Una accurata ricostruzione del contenzioso risalente è già stata svolta in occasione della relazione speciale di questa Sezione n. 3/2002, approvata con deliberazione n. 5 del 21 novembre 2002, e non si ritiene proficuo riprodurla integralmente. E' tuttavia necessario ricordare che si è registrata la sentenza 17 giugno 1987 (causa 394/85) della Corte di giustizia delle Comunità Europee, sfavorevole all'Italia, prodromica alla applicazione delle rettifiche finanziarie operate dalla Commissione in sede di liquidazione dei conti del FEOG-G relativi ai periodi 1984/85-1986/87, per un importo globale di prelievo supplementare determinato in 77,6 Mld/lire; questo prelievo, non essendo stato riscosso dai produttori eccedentari, rimaneva in sostanza a carico del bilancio dell' Azienda per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA).

²⁹ Si consideri che, come già rilevato nella citata Relazione speciale di questa Sezione n.3/2002, la produzione commercializzata negli anni '80 non è mai scesa sotto i 10 milioni di tonnellate, ed anzi ha abbondantemente superato tale soglia.

L'Italia si dotò della necessaria normativa interna con la l. 26 novembre 1992, n. 468 e col relativo regolamento di esecuzione D.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569, facendo concretamente iniziare l'applicazione del regime delle quote latte soltanto dalla campagna 1994/95.

Peraltro, mentre l'Italia recepiva le disposizioni comunitarie dandovi attuazione con difformità che saranno di seguito evidenziate, si stava già adottando in Europa la nuova disciplina (nello specifico, il Reg. (CEE) 3950/92 del Consiglio del 28 dicembre 1992), dalla quale la legge italiana partiva già disallineata.

In ogni caso, è sufficiente in questa sede segnalare le più significative carenze della L. 468/1992 e del regolamento dell'anno successivo, ai fini che qui interessano.

Innanzitutto, non era perfezionato il procedimento destinato ad indicare il tenore di materia grassa. Il primo intervento normativo su tale aspetto è intervenuto con il d.P.R. 569/1993 che all'art. 8 dispone l'obbligo per l'acquirente di effettuare un prelievo (per le aziende piccole o di montagna) o due prelievi (per tutti gli altri produttori) al mese.

Poi era del tutto carente la determinazione delle equivalenze in latte dei prodotti caseari, poiché risultava ammissibile la sola corrispondenza fissa in base a tabella prefissata, con esclusione delle altre modalità pur previste in sede comunitaria, come la possibilità del produttore di provare una diversa quantità di latte effettivamente utilizzato.

Parimenti disallineata fu l'attribuzione ai "primi acquirenti" dell'obbligatoria funzione di riscossione, connessa a specifica responsabilità, quando invece la normativa comunitaria facoltizzava soltanto l'attribuzione della funzione.

Si consideri poi che le disposizioni che prevedevano che i quantitativi inutilizzati dovessero essere riassegnati alle associazioni di produttori invece che ai produttori stessi, direttamente o attraverso l'intermediazione degli acquirenti, sono state dichiarate contrarie alla normativa comunitaria dalla Commissione, con il parere motivato 20 maggio 1996. Il procedimento per inadempimento è stato poi archiviato a seguito dell'abrogazione da parte

delle autorità italiane delle disposizioni contestate. Con sentenze 28 dicembre 1995 e 11 dicembre 1998, la Corte costituzionale italiana ha annullato le disposizioni relative alla riduzione delle quote latte e quelle riguardanti i criteri applicati per la compensazione nazionale. Conseguentemente sono stati emanati i dd.ll. n. 440/96 e 542/96, quest'ultimo reiterativo del precedente e convertito in l. 649/96, che abrogavano la compensazione per associazione di produttori (anche con effetti retroattivi) e disponevano la compensazione a livello nazionale.

Ma più rilevante appare la critica attivazione dell'intero procedimento, caratterizzata da "false partenze" e da attribuzioni costantemente provvisorie delle quote individuali. Si consideri ad esempio che nel solo 1993 furono emessi ben quattro bollettini AIMA che modificavano sia le quote di riferimento individuale che le assegnazioni globali.

Elemento particolarmente debole della complessiva operazione era costituito dalla inadeguata acquisizione e gestione delle informazioni: ciò è stato evidenziato diffusamente dalla Commissione Governativa di indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 1 comma 31 della L. 28 marzo 1997 n. 81³⁰; alcuni dei problemi informativi possono essere riconnessi alla scelta di avvalersi ai suddetti fini di associazioni di produttori quali la UNALAT e poi del Consorzio Controlli Integrati in Agricoltura (CCIA), scelta sulla quale la relazione della suddetta Commissione Governativa³¹ si esprime criticamente.

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.³²

³⁰ Conosciuta anche come "Commissione Lecca" in quanto presieduta dal generale della Guardia di finanza Natalino Lecca.

³¹ Trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 28 aprile 1997

³² . Passaggio fondamentale in questo percorso è rappresentato dalla istituzione in data 2 agosto 2002, con d.P.C.M n. 30803, della Commissione di Indagine per accertare la coerenza tra i quantitativi di latte dichiarati commercializzati in Italia e la consistenza di stalla certificata dall'anagrafe zootecnica.

I risultati di questa Commissione sono stati presentati in data 20 marzo 2003.

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.

Considerando in particolare il d.l. 23 dicembre 1994 n. 727 convertito in l. 24 febbraio 1995 n. 46 e il d.l. n.411/97 convertito nella legge 27 gennaio 1998 n. 5, si deve osservare che i detto periodo non viene intrapreso un reale riordino della materia, ma piuttosto si dispongono soluzioni temporanee. L'intervento normativo da ultimo indicato faceva seguito alle conclusioni della Commissione Governativa di indagine di cui alla legge 81/1997, e a sua volta disponeva la istituzione di una Commissione, denominata "di garanzia" (art. 4 bis).

Anche la l. 662/1996 ha contemplato la proroga dei termini ed ha anche inteso disciplinare la materia della compensazione, incorrendo tuttavia in censure di incostituzionalità per la carenza di coinvolgimento delle Regioni.³³

Il decreto legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito con modificazioni nella legge 27 aprile 1999, n. 118, in effetti non si è limitato a prorogare i termini per l'assegnazione delle quote individuali, ma ha attribuito all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) il compito di determinare, sulla base della relazione della commissione governativa d'indagine e dei controlli effettuati dalle Regioni, gli effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato nei periodi 1995/1996 e 1996/1997.

In applicazione della citata l. 118/1999, l'AIMA, in base a tali dati, ha provveduto alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati a livello nazionale per le campagne 1995/1996 e 1996/1997 e a calcolare il prelievo supplementare a carico di ciascun produttore. La medesima legge stabilisce i termini entro i quali l'AIMA deve comunicare i propri conteggi e

quello entro il quale i produttori devono versare gli importi in questione. Peraltro la possibilità di determinare a campagna iniziata, e quindi retroattivamente, i quantitativi individuali di riferimento non è stata ritenuta dalla Corte di Giustizia europea in contrasto con le disposizioni comunitarie in materia (decisione nelle Cause riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00).

Ma particolarmente rilevante è anche la modifica apportata dalla l. 118/99 alla priorità fra categorie destinatarie dei risultati della compensazione nazionale, escludendo dalla prima ripartizione i produttori non titolari di quota (che invece prima ne beneficiavano purché fossero appartenenti a categorie prioritarie). Il D.M. attuativo n. 159 del 21 maggio 1999 ha fornito ulteriori precisazioni sulla necessità di accertamenti d'ufficio da parte di Regioni e Province autonome e sulle istanze di riesame che gli allevatori potevano presentare.

Il punto debole della normativa del 1999 consisteva nella persistente utilizzazione di procedure e quantificazioni caducate da pronunce in sede di legittimità costituzionale³⁴ e di giustizia amministrativa.³⁵

Una più organica disciplina fu finalmente introdotta dal d.l. 28 marzo 2003 n. 49, recante "Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari" convertito in l. 30 maggio 2003 n. 119. Essa si proponeva infatti sia di regolamentare il regime del prelievo, sia di dare una soluzione al problema del versamento dei prelievi supplementari accumulatosi negli anni. Questi obiettivi peraltro dovevano essere accompagnati da una "uscita" dall'irregolarità di quei produttori che risultavano debitori di vari importi a tale titolo, senza per questo impedire la sopravvivenza economica degli stessi e in definitiva dell'intera filiera.

I tre punti qualificanti della disciplina introdotta con la legge del 2003 consistevano nella liberalizzazione del mercato delle quote latte, nella

³³ Vedi sent. Corte cost. 10/11 dicembre 1998, n. 398.

³⁴ Si veda infatti la sent. Corte cost. 1995 n. 520

³⁵ Numerose erano già le sospensioni concesse dai TAR nei confronti dei presupposti quantitativi dei meccanismi di calcolo ivi disciplinati.

previsione di un versamento mensile del prelievo e nella sostituzione del meccanismo della compensazione con quello della restituzione.

L'onere del prelievo supplementare restava in capo ai produttori eccedentari, ma gli acquirenti dovevano trattenere il prelievo e provvedere al versamento all'AGEA degli importi trattenuti.

Una sommaria ricognizione della normativa del 2003 evidenzia quanto segue:

- il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali era chiamato a definire le modalità di attuazione della normativa di riforma (art. 1 co. 7);³⁶
- le Regioni e Province autonome sono state attribuite le funzioni di formalizzare il riconoscimento (ed eventualmente revocarlo) degli acquirenti e di comminare le sanzioni amministrative previste dalla normativa (art. 4);
- è stato istituito il versamento mensile dei prelievi trattenuti dagli acquirenti, al fine di garantire l'effettiva disponibilità per l'AGEA degli importi dovuti alla Commissione e disincentivare gli eccessi produttivi (art. 5 co. 2);
- è stato previsto un procedimento di restituzione in sostituzione del precedente procedimento di compensazione (art. 9);
- è stata realizzata una maggiore mobilità delle quote latte, attraverso la liberalizzazione del loro commercio tra Regioni diverse e la possibilità di affitto temporaneo in corso di campagna³⁷ (art. 2 co. 2 *ter* e art. 10 co. 10);
- è stata disposta la compilazione dell'"elenco" dei trasportatori di cui gli acquirenti intendono avvalersi, da trasmettere, ad inizio di campagna, alla Regione o Provincia autonoma ove gli acquirenti operano (art. 5 co.7);

³⁶ E' stato adottato effettivamente il d.m. del 30 luglio 2003, recante "Disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995-1996 al 2001-2002 dicui all'art. 10, comma 34, della legge 30 maggio 2003, n. 119"

- è stato stabilito l'obbligo per i trasportatori di munirsi di specifica "documentazione di accompagnamento" del latte durante il trasporto (art. 10 co.3);
- è stata introdotta la disposizione secondo cui i dati comunicati dalle Regioni e Province autonome, tramite il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), fanno fede ad ogni effetto per gli adempimenti a carico degli acquirenti previsti dalla normativa (art. 1 co. 6).

Quanto al problema del versamento dei prelievi supplementari accumulatosi negli anni, la l. 119/2003 se n'è occupata con le norme poste nei commi 34 e seguenti dell'art. 10. Per effetto di esse, ed in virtù della favorevole decisione del 16 luglio 2003 del Consiglio delle Comunità europee n. 2003/530/CE, i produttori di latte sono stati autorizzati a versare in forma rateale, in un periodo non superiore a trenta anni, gli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare, per i periodi di commercializzazione compresi tra gli anni 1995-1996 e 2001-2002. Per l'adesione alla rateizzazione è stata prevista la presentazione di apposita istanza alla regione o provincia autonoma di appartenenza, con la quale dovevano essere espresse l'accettazione delle imputazioni di prelievo e la rinuncia ad ogni azione giudiziaria eventualmente proposta a tale riguardo.

Con diversi decreti ministeriali, nelle date 13 novembre 2003, 31 giugno 2004 e 30 novembre 2004, sono state disposte proroghe delle procedure di rateizzazione sopra indicate, per consentire una più ampia adesione da parte dei produttori.

Con il decreto ministeriale 6 luglio 2007, adottato a seguito della nota della Commissione n. 002570 del 29 gennaio 2007³⁸ è stata disposta un'ulteriore riapertura dei termini per l'adesione alla rateizzazione. Le

³⁷ Ha riferito il Ministro per le P.A.F. nella "Relazione sui problemi relativi al regime delle quote latte" presentato il 22 ottobre 2010 che oltre 26.000 produttori hanno acquistato quote per circa 2,6 milioni di tonnellate.

³⁸ In tale nota la Commissione ha ritenuto conformi alla decisione del 16 luglio 2003 del Consiglio delle Comunità europee n. 2003/530/CE, nuove adesioni al beneficio della rateizzazione, alle condizioni indicate nel testo.

condizioni, come integrate dalla nota della Commissione sopra indicata, prevedevano:

- a) la rinuncia al contenzioso in essere;
- b) il versamento del prelievo supplementare non versato afferente alla campagna 2002-2003 e seguenti, con i relativi interessi maturati;
- c) l'impegno ad effettuare il materiale versamento del prelievo per le campagne successive;
- d) il versamento del prelievo dovuto dal 1995-1996 al 2001-2002 in non più di quattordici rate annuali, senza interessi, a partire dal 2004, previo versamento delle rate già scadute ed i relativi interessi maturati;
- e) l'importo minimo delle singole rate fissato a 100 euro.

Gli interessi maturati dovevano essere calcolati secondo quanto previsto dall'art. 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione e successive modifiche e integrazioni.

Le resistenze di parte di alcuni produttori, che continuavano a non aderire e ad aprire fonti di contenzioso, e le difficoltà di coloro che pur avendo aderito non riuscivano a rispettare le scadenze della rateizzazione hanno rappresentato notoriamente motivo di disagio, sfociato in proteste e manifestazioni.

Nel 2009 si è dunque resa manifesta la necessità di una decretazione d'urgenza per tali forti tensioni nel mondo produttivo nell'imminenza dell'avvio della campagna lattiera del 1° aprile 2009. Il Governo ha dunque adottato disposizioni per assicurare la "prioritaria assegnazione del quantitativo nazionale garantito di latte", nonché per "assicurare la rateizzazione dei debiti relativi alle quote latte". Esso si proponeva anche di affrontare questioni di fondo della rateizzazione, e quindi di "consolidare la vitalità economica a lungo termine delle imprese, accelerare le procedure di recupero obbligatorio degli importi del prelievo latte dovuto dai produttori, deflazionare il relativo contenzioso".

Il decreto legge così fondato non è stato convertito in legge, ed è stato quindi adottato un nuovo decreto-legge "misure urgenti a sostegno dei

settori industriali in crisi”, il n. 5 del 2009, stavolta convertito nella l. 33/2009.

Ivi, oltre alla istituzione del Commissario straordinario, di cui si dirà più diffusamente in seguito, si modificano le modalità di restituzione del prelievo pagato in eccesso. Sono stati ammessi alla restituzione solo i produttori in regola con il versamento mensile del prelievo (eventualmente sostituito dalla fideiussione del primo acquirente in favore di Agea).

Le categorie con posizione prioritaria per la restituzione sono, a scalare:

- le aziende in zona montana, svantaggiata e con blocco della movimentazione per motivi sanitari;
- le aziende che non abbiano superato il livello produttivo conseguito nel 2007/08³⁹, purché non abbiano venduto anche in parte la quota;
- le aziende che non abbiano superato di oltre il 6% il quantitativo disponibile individuale.⁴⁰

Di particolare importanza, fra le disposizioni della l. 33/2009 (art. 8 *bis*) vi è la distribuzione degli aumenti del quantitativo nazionale garantito di latte di cui al regolamento (CE) n. 248/2008 del Consiglio, del 17 marzo 2008, ed al regolamento (CE) n. 72/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009.

Ciò è stato realizzato mediante l’inserimento di un art. 10 *bis* nella l. 119/2003, ove si dispone l’attribuzione di quote aggiuntive “prioritariamente alle aziende che nel periodo 2007/2008 hanno realizzato consegne di latte non coperte da quota” e quindi agli eccedentari. Si richiedeva che questi risultassero ancora in produzione nella campagna di assegnazione.

Le assegnazioni dovevano essere comunicate ai beneficiari entro il 15 aprile 2009, ma la legge è entrata in vigore soltanto il 12 aprile 2009. Il

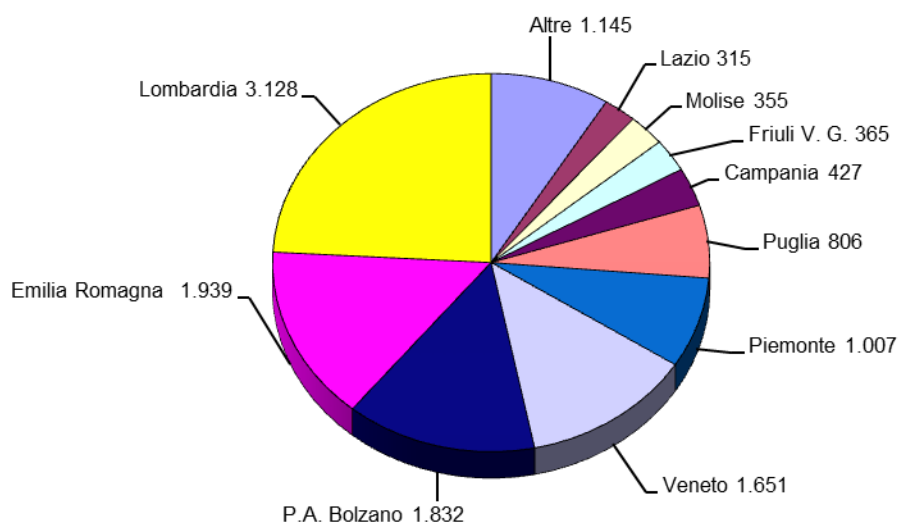
³⁹ La legge non specifica se si debbano considerare a questo fine intendano le consegne reali o il dato rettificato, e se quest’ultimo deve calcolarsi con le modalità introdotte dal 1° aprile 2009 o con quelle precedenti.

Commissario ha peraltro ritenuto opportuno acquisire il parere del Consiglio di Stato su alcune modalità di assegnazione, in sede di interpretazione applicativa del richiamato art. 10 *bis*, comma 4 lettera a) della l. 119/2003 introdotto, come detto, dalla l. 33/2009.

E' stata pertanto disposta una prima assegnazione provvisoria delle quote aggiuntive, a cui ha fatto seguito l'assegnazione definitiva una volta acquisito il richiesto parere nel mese di ottobre 2009.

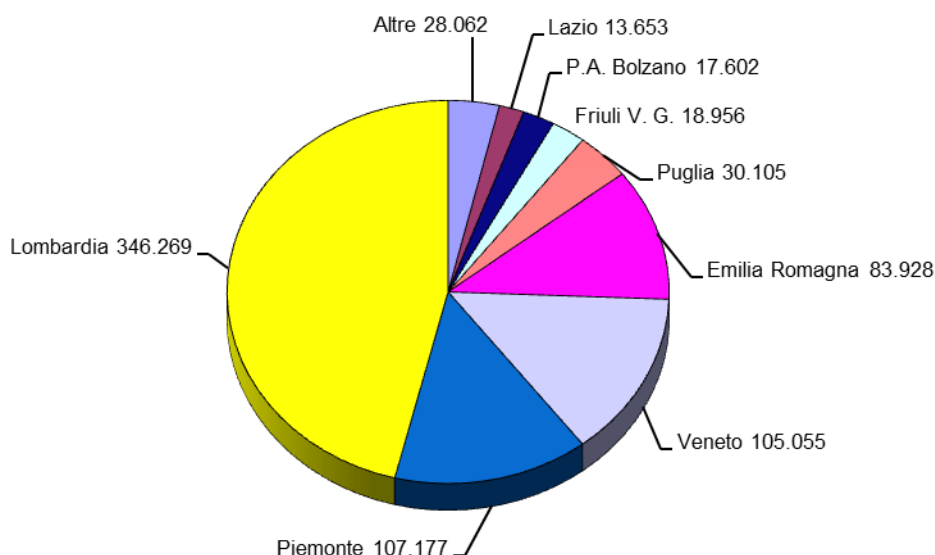
Le aziende assegnatarie risultano essere 12.970 e il totale di quote latte aggiuntive corrisponde ai 751 mila tonnellate complessive.

I seguenti grafici rappresentano la distribuzione delle quote con riferimento regionale al numero degli allevatori:



⁴⁰ Con questa espressione si intende la quota latte considerata a fine periodo (31 marzo) e quindi comprensiva di aumenti comunitari, eventuali affitti/cessione in corso d'anno e di altri eventi modificativi (ad esempio, passaggio di quantitativi di produzione da vendite dirette a consegne, o viceversa).

e al quantitativo attribuito, in tonnellate di latte annue:



Segnala tuttavia il Ministero delle Politiche agricole, nella nota 13 gennaio 2012 acquisita in sede di contraddittorio, che *“uno dei risultati più evidenti della legge 33/2009 è stato quello di rallentare la riscossione già avviata dei prelievi, attraverso la sospensione delle riscossioni coattive”*. E' convinzione della detta Amministrazione, inoltre, che conseguentemente *“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”*. Su tali prospettive saranno svolte ulteriori considerazioni più avanti, in sede di valutazioni conclusive.

L'AGEA, nella sua nota del 13 gennaio 2012, rileva una contraddizione nell'ambito della medesima legge n. 33 del 2009, poiché la previsione di cui al comma 2 dell'art. 8 quinquies dispone una “sospensione” del recupero forzoso nei confronti di chi aderisce alla rateizzazione, mentre al successivo

comma 10 si contempla una immediata attivazione dell'AGEA per la riscossione coattiva in caso di mancato pagamento, con procedura che appare distinta e autonoma rispetto a quella già attivata mediante ruoli.

La problematica delle rateizzazioni e delle proroghe, con il connesso aspetto delle modalità della riscossione va a costituire oggetto del seguente specifico paragrafo, rappresentandosi nel contempo la necessità di tornare ad approfondire e aggiornare il quadro di applicazione delle norme, nel prosieguo dell'anno 2012.

3.2 Rateizzazioni e proroghe

La normativa rassegnata nel paragrafo precedente definisce il quadro delle iniziative assunte fino a tutto il 2009 per gestire lo specifico problema dell'accumulo dei prelievi supplementari relativi ad anni anche assai risalenti.

Esse sono state necessariamente correlate alle autorizzazioni e alle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, scaturite a seguito di laboriosi negoziati.

Con la già richiamata decisione del Consiglio Europeo n. 2003/530/CE del 16 luglio 2003 l'Italia è stata infatti autorizzata a concedere un aiuto di Stato ai suoi produttori di latte, sostituendosi ai medesimi col farsi carico, provvisoriamente, del pagamento all'Unione Europea degli importi rappresentati da quanto dovuto dai produttori eccedentari a titolo di prelievo supplementare delle campagne dal 1995/96 al 2001/02.

I dati delle adesioni non appaiono del tutto soddisfacenti: l'Agea ha indicato in 23.200 produttori interessati, in quanto debitori per il periodo specificato; le adesioni alla rateizzazione sono state 15.384. Essi tuttavia rappresentano una quota di debito più ridotta: mentre il numero dei produttori debitori che hanno aderito alla rateizzazione rappresentava i due terzi del numero totale, l'importo che ad essi fa capo (345 Milioni di Euro) rappresentava solo un quarto del totale dei debiti da prelievo supplementare per il periodo suddetto

La seconda rateizzazione disposta con il d.l. n. 5/2009 conv. in legge 33/2009, art. 8 *quinquies*, prende in considerazione un periodo più ampio poiché riguarda le somme dovute per le campagne 1995/96 – 2008/09, comprensive della quota capitale e degli interessi maturati. Il pagamento è dilazionato in non più di 30 anni, ma con applicazione di un tasso di interesse di rateizzazione, fissato di concerto con la Commissione Europea.⁴¹ I produttori interessati sono stati abilitati a presentare, entro 60 giorni dal ricevimento dell'intimazione, una richiesta di rateizzazione.

Particolare da sottolineare è che viene disposta contestualmente la sospensione di ogni procedura di recupero, di compensazione o di iscrizione a ruolo, fino allo scadere del termine per la richiesta di rateizzazione e, se questa è presentata, fino al termine per l'accettazione della stessa.

Di rilievo è anche la previsione di un apposito Commissario straordinario, istituito con d.P.C.M del 15 aprile 2009.

Fra le iniziative del Commissario Straordinario si registra la richiesta di un parere all'Avvocatura generale dello Stato, un parere circa l'individuazione del termine finale, nel caso del calcolo della quota interessi da consolidare con la sorte capitale del debito, e del termine iniziale, nel caso degli interessi di rateizzazione, da prendere in considerazione al fine del corretto computo degli interessi da applicare.

Il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, reso il 15 febbraio 2010, afferma che gli interessi da consolidare con la sorte capitale del debito e da assoggettare a rateizzazione sono quelli specificati nella intimazione e che gli interessi di rateizzazione decorrono dalla data di effettiva decorrenza del piano di rateizzazione.

Con decreto 10 marzo 2010 il Commissario straordinario ha specificato che:

⁴¹ Sul debito di cui è richiesta la rateizzazione si applica il tasso di riferimento di base valido per l'Italia, calcolato dalla Commissione europea in conformità con la comunicazione 2008/014/02, e successivi aggiornamenti maggiorato di 60 punti base per le rateizzazioni di durata non superiore a tredici anni; di 140 punti base per le rateizzazioni di durata superiore a tredici anni e non superiore a ventidue anni; di 220 punti base per le rateizzazioni di durata superiore a ventidue anni e non superiore a trenta anni.

- la restituzione del debito, iscritto nel Registro nazionale dei debiti, è fissata in rate costanti annuali posticipate, comprensive di capitale ed interessi, da assolvere alle scadenze dell'ultimo giorno di ogni annualità di durata della rateizzazione, in base al modello di ammortamento francese a tasso variabile;
- il tasso di interesse applicato, per ciascun anno solare, è quello pubblicato dalla Commissione europea per il mese di gennaio di ogni anno, maggiorato dei punti base stabiliti dalla legge;
- per le richieste di rateizzazione presentate dal mese di settembre al mese di febbraio, la rata deve essere versata entro il successivo 30 giugno ed entro il 30 giugno di ogni anno, e il tasso di interesse è quello di gennaio dell'anno corrente;
- per le richieste di rateizzazione presentate dal mese di marzo al mese di agosto, la rata deve essere versata entro il successivo 31 dicembre ed entro il 31 dicembre di ogni anno;
- il numero di rate è indicato dal richiedente, ed eventualmente ridotto se eccede quello massimo consentito;
- gli interessi da consolidare con la sorte capitale sono quelli maturati fino alla data indicata nell'intimazione o fino alla data della richiesta, nel caso di debiti non inclusi nella intimazione ma che il debitore richieda di rateizzare;
- gli interessi di rateizzazione previsti dalla legge decorrono dalla data di presentazione della richiesta di rateizzazione da parte del produttore e sono liquidati con la medesima periodicità della rata;
- il tasso d'interesse di riferimento previsto dalla legge è quello pubblicato sull'apposito sito;⁴²
- il richiedente ha facoltà di eseguire decurtazioni della rateizzazione, con conseguente riduzione della rata, a condizione che ne faccia richiesta scritta al Commissario straordinario, comunicando l'importo in linea della quota di debito che intende pagare

⁴² http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

anticipatamente, almeno due mesi prima della scadenza annuale, in occasione della quale intende effettuare la riduzione richiesta;

- sulla richiesta di rateizzazione il Commissario provvede con una comunicazione di accoglimento, corredata dal piano di ammortamento individuale e dal modello di rinuncia all'eventuale contenzioso in essere sugli importi oggetto di rateizzazione;
- il debitore comunica l'accettazione della rateizzazione mediante la sottoscrizione dell'atto allegato al provvedimento di accoglimento e contestualmente sottoscrive la rinuncia ad ogni azione giudiziaria eventualmente pendente dinanzi agli organi amministrativi e ordinari relativamente ai debiti oggetto di rateizzazione;
- la rinuncia al contenzioso deve essere depositata non solo presso l'AGEA ma anche presso l'Autorità Giudiziaria innanzi alla quale l'azione è pendente;
- in caso di accertato mancato pagamento di una rata, si effettua la revoca della rateizzazione e si attivano le procedure di esecuzione coattiva per il recupero del debito residuo, maggiorato degli interessi di mora.

All'attualità risulta abbiano aderito a questa seconda rateizzazione 332 soggetti su 1.774. In questo caso la percentuale dei soggetti attivatisi (16 %) non è lontana dalla percentuale degli importi ad essi riferiti (14%).

Per i produttori intimati che non hanno aderito alla rateizzazione l'AGEA ha chiesto ad Equitalia S.p.A. la riattivazione delle procedure esecutive sospese, nonché l'iscrizione a ruolo dei debiti per i quali non erano già state attivate le procedure esecutive.

La risposta di Equitalia⁴³ tuttavia è in senso negativo per quel che riguardava il prosieguo delle procedure esecutive già attivate. Ha infatti obiettato la Società di riscossione che ai sensi dell'art. 8 quinquies comma 10 della legge 33/2009 spetterebbe ad AGEA provvedere alla riscossione

⁴³ Nota di Equitalia del 20 dicembre 2010, prot. 2010/11072

coattiva secondo le modalità del testo unico sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato di cui al R.D. 14 aprile 1910 n. 639.

Tale interpretazione non ha convinto AGEA, la quale ha replicato che le suddette procedure erano state soltanto sospese e quindi devono essere riattivate seguendo la medesima modalità (procedura mediante ruoli) e che solo le nuove procedure sarebbero destinate ad essere trattate con le procedure di riscossione coattiva. Ne è conseguita, nel 2011, una prolungata impasse nell'attività di riscossione coattiva, alla quale poteva essere posto rimedio solo mediante un intervento di normazione o di interpretazione autentica.

Sono state poste in essere, nel frattempo, specifiche proroghe.

La prima è stata disposta con l'art. 40 bis del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122), espressamente motivata anche con riferimento agli "*accertamenti in corso*", per effetto della quale il pagamento degli importi con scadenza al 30 giugno 2010 (sia quelli della rateizzazione della l. 119/2003, sia quelli della l. 33/2009) è stato prorogato fino al 31 dicembre 2010.

Si rileva incidentalmente che lo spostamento dal 31 giugno al 31 dicembre (dello stesso anno) della scadenza del pagamento della rata, non confligge con gli impegni assunti con la Commissione Europea. Infatti la legge 119/2003 già prevedeva come termine il 31 dicembre di ogni anno, e la l. 33/2009 prevedeva le scadenze delle rate al 31 giugno o al 31 dicembre dello stesso anno.

La seconda proroga è stata disposta con la legge 10 del 2011 (c. d. "*milleproroghe*"), ove all'art. 2 comma 12-duodecies, si dispone che sono ulteriormente differiti al 30 giugno 2011 i termini per il pagamento degli importi con scadenza 31 dicembre 2010 previsti dai piani di rateizzazione sia della legge 119/2003 che della legge 33/2009.

Quest'ultima operazione ha comportato una "forzatura" degli impegni assunti con la Commissione, per la quale è stato aperto uno specifico fascicolo per aiuto di Stato non autorizzato.⁴⁴

Sopravviene da ultimo il d.l. 6 luglio 2011 n. 98 (convertito il l. 15 luglio 2011 n. 111), prescrivendo che è necessario il trasferimento – anche graduale – delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea o coattiva da Equitalia "*ad enti e organismi pubblici muniti di idonee risorse umane e strumentali*", e che tale trasferimento dovrà essere disciplinato da apposito Decreto del Ministro dell'Economia da adottarsi entro il 31 dicembre 2011. In sede di contraddittorio, l'AGEA con nota del 13 gennaio 2012 ha rappresentato che ciò "*suscita ulteriori perplessità e incertezze soprattutto in riferimento alla capacità di garantire concretamente l'efficienza nell'attuazione della riscossione coattiva*". Ivi si richiama l'attenzione non soltanto sul vano spirare del termine, ma anche sulla preferibilità di un ritorno ad Equitalia delle specifiche attribuzioni per tali riscossioni, per non forzare la struttura dell'AGEA stessa all'esercizio di funzioni per le quali non è attrezzata. Viceversa, è proposta da AGEA, ed è da valutarsi favorevolmente, in tutti i casi in cui ciò sia praticabile a legislazione vigente, l'attivazione dello strumento della riscossione mediante compensazione con gli aiuti erogati, rimettendo alla valutazione del legislatore, che terrà presente anche la prospettiva europea, l'opzione relativa alle altre ipotesi di riscossione.

E' ben evidente infatti che uno degli aspetti più critici, nei rapporti con le istituzioni comunitarie è rappresentata dalla gestione del recupero dell'anticipazione del prelievo supplementare effettuata dallo Stato, ma mentre le operazioni di rateizzazione sono "tollerate", la scarsa incisività delle azioni di recupero delle quote per le quali non è stata chiesta la rateizzazione o è stata revocata rappresentano il motivo di maggiore "rammarico" nei confronti dell'Italia.

3.3 Interventi organizzativi

⁴⁴ Vedi nota ref. ARES(2011) 1095144 del 14 ottobre 2011 della Commissione.

La scelta di avvalersi ai fini organizzativi ed operativi, fino al 1999, delle associazioni di produttori del latte (ed in particolare l'UNILAT e la AZOOLAT), attribuendo anche ad esse la gestione di un livello di compensazione delle produzioni, si è rivelata gravemente improvvida. Ne è infatti derivata una carenza di trasparenza e di efficienza su tutti gli aspetti cruciali delle questioni interessate, provocando la necessità di una affannosa rincorsa degli organismi pubblici, inizialmente confidanti nell'apporto delle suddette associazioni, ai dati necessari per censire i produttori e le produzioni e quindi attribuire per tempo le quote individuali di riferimento.

L'attivazione a tali fini del sistema dei "bollettini" su base provinciale si è risolto così in una serie di provvedimenti tardivi e provvisori, che hanno prodotto una oggettiva incertezza nell'intero settore. Ciò può senza dubbio essere posto quale fattore concausale della deriva di illiceità che ha avuto luogo fin dall'inizio della gestione del settore lattiero-caseario.

Anche per altri profili è risultata poco accorta la scelta di far leva, per il prelievo, sulla figura dell'acquirente, associato o meno, anche quando la normativa comunitaria consentiva, come si è visto, che lo stato membro potesse disporre diversamente.

L'assetto organizzativo attuale è sostanzialmente quello determinatosi con la riforma del 2003.

Mentre gli adempimenti ed i controlli relativi all'applicazione del regime sono, come si vedrà nel paragrafo seguente, di competenza delle Regioni e delle Province autonome, l'AGEA gestisce la riserva unica nazionale, contabilizza le consegne latte ed i prelievi effettuati, esegue il calcolo del prelievo nazionale, cura i rapporti con la Commissione.

I produttori eccedentari sopportano l'onere del prelievo supplementare ma i "primi acquirenti" devono trattenere il prelievo e provvedere al versamento all'AGEA degli importi trattenuti.

Inoltre l'AGEA istituisce e gestisce il "registro pubblico delle quote" e si avvale del SIAN, che in base alla legge 231/2005, è gestito dalla SIN S.p.A.

partecipata al 51% dall'AGEA e al 49 % dal socio privato (scelto a seguito di apposite procedure di gara e per una durata contrattuale di 9 anni).

Le Regioni e Province autonome istituiscono e gestiscono l' "albo degli acquirenti" e provvedono alla pubblicazione dell'elenco dei "primi acquirenti" riconosciuti.

La modifica dell'assetto organizzativo recata dalla l. 33/2009 è consistita nella nomina del Commissario straordinario a cui si è già fatto riferimento.⁴⁵ Le motivazioni dell'introduzione di tale figura, che si avvale degli uffici competenti di AGEA, sono state espresse in termini di gestione della complessa ed eccezionale situazione determinatasi con l'accumulo dei pregressi prelievi supplementari non riscossi e del sovrapporsi delle rateizzazioni. L' iniziale previsione di durata fino al 31 dicembre 2010, ha successivamente avuto proroga al 31 marzo 2011 con possibilità di ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2011.⁴⁶ Il Presidente del Consiglio dei ministri con decreto del 25 marzo 2011 ha effettivamente prorogato la gestione commissariale fino al 31 dicembre 2011.

Nella contingenza attuale, dunque, i compiti del Commissario straordinario nella rateizzazione dei debiti per mancato pagamento del prelievo supplementare latte consistono nel definire le modalità di applicazione della rateizzazione, per quanto non previsto dalla legge⁴⁷ e di decidere in merito all'accoglimento delle richieste di rateizzazione presentate dai produttori, debitori di prelievo.

Propedeutici all'inizio dell'attività del Commissario straordinario sono stati l'iscrizione, a cura delle Regioni e Province autonome, degli importi dovuti dai produttori a titolo di prelievo latte nel "Registro nazionale dei debiti"; l'intimazione, da parte di AGEA, a ciascun debitore del versamento

⁴⁵ La nomina, da effettuarsi a norma di legge con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, scegliendo tra i dirigenti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e degli enti vigilati dallo stesso Ministero e delle relative società controllate, è stata concretamente disposta con il D.P.C.M. del 15 aprile 2009, che ha attribuito l'incarico al direttore generale della SIN.

⁴⁶ Disposta con l' art.1 d.l. 29 dicembre 2010, n.225, convertito, con modifiche, in legge 26 febbraio 2011, n.10)

⁴⁷ Ad esempio, in ordine all'applicazione degli interessi o agli obblighi di trasmissione degli atti di rinuncia al contenzioso, come si è detto nel paragrafo precedente.

delle somme che risultano esigibili la presentazione (eventuale) da parte del produttore/debitore della richiesta di rateizzazione.

3.4 I controlli

I Regolamenti Comunitari nn. 1788/03 del Consiglio e 595/04 della Commissione, al fine di garantire la completa e corretta applicazione del regime delle quote latte, prevedono un sistema di controlli che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare nel numero e nei termini dagli stessi stabiliti.

La normativa nazionale, costituita dalla già citata legge 119/2003, oggi demanda alle Amministrazioni regionali tutte le funzioni amministrative relative all'applicazione del regime, ivi compresi i controlli

Occorre tuttavia distinguere fra quei controlli da effettuare in corso di periodo e quelli da effettuare dopo la fine del periodo di commercializzazione.

I primi riguardano, principalmente, l'attività di produzione e raccolta del latte.⁴⁸ Tali controlli sono effettuati, nel rispetto della stagionalità della produzione, essenzialmente nei confronti delle aziende produttrici e dei soggetti che effettuano i trasporti del latte.

I controlli di fine periodo riguardano, invece, sostanzialmente la corretta contabilizzazione dei quantitativi dichiarati dagli acquirenti del latte e dai produttori che effettuano vendite dirette.

L'attribuzione delle funzioni di controllo relative all'applicazione del regime comunitario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari alle Regioni non fa tuttavia venir meno, ai sensi della medesima l. 119/2003, le funzioni di controllo dell'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero delle politiche agricole e forestali e degli ufficiali ed agenti delle forze di polizia competenti.

⁴⁸ Articolo 21 del Reg. (CE) n. 595/2004

Precisamente da un controllo eseguito dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari sull'intero territorio nazionale conferito su mandato del Ministro delle Politiche Agricole e depositato nella forma di "Relazione di approfondimento" nell'aprile del 2010⁴⁹ è risultata chiara la necessità di ulteriori approfondimenti, viste le anomalie emerse nell'incrocio di dati tra le diverse banche dati. Relativamente alle campagne 2007-2008 I Carabinieri hanno rilevato una serie di contesti riguardanti i primi acquirenti, gli assegnatari e i produttori che denotavano situazioni "al limite dell'impossibile", "inverosimili" o arrotondamenti "sospetti"; a titolo esemplificativo, si può far riferimento all'evidenza di aziende con rese per capo incompatibili con il numero di capi registrati dalla Associazione Italiana Allevatori (AIA), o al caso di produttori per i quali risultano in AGEA i dati del quantitativo rettificato ma non di quello consegnato.

In effetti, questo è stato solo l'ultimo di vari documenti che da tempo indicavano una lunga serie di criticità nel settore: già nel 1997, infatti, era stata istituita dal Consiglio dei Ministri una Commissione Governativa di Indagine in materia di quote latte i cui lavori finali consentirono di accertare la presenza di una serie di "fenomeni truffaldini" nella gestione: "assegnazione di quote a soggetti inesistenti o non allevatori, falsa fatturazione come prodotto in Italia di latte importato in nero [...] illegittimità dei Quantitativi Individuali di Riferimento assegnati da AIMA fino ad allora e l'illegittimità delle conseguenti compensazioni".

Successivamente, nell'agosto del 2002⁵⁰, fu istituita una Commissione per la verifica e l'accertamento dello stato della commercializzazione del latte e dei prodotti lattieri da parte dei produttori e degli acquirenti con lo scopo di accertare la coerenza tra i quantitativi di latte dichiarati commercializzati in Italia e la consistenza di stalla certificata dall'anagrafe zootecnica. Nella relazione finale in data 24 marzo 2003 la Commissione

⁴⁹ "Relazione di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare" datata 15 aprile 2010, redatta dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari in continuità rispetto a quella della Commissione di indagine amministrativa istituita con D.M. n. 6501 del 25 giugno 2009, conclusasi in data 26 gennaio 2010, senza svolgimento di indagini sul territorio.

⁵⁰ D.P.C.M. 2 agosto 2002 n. 30803; La Commissione è nota anche come "Commissione Mariani" in quanto presieduta dall'on. Nello Mariani, già sottosegretario all'Agricoltura e agli Interni; era composta

aveva prodotto una sintesi dei controlli effettuati i quali mettevano in luce che su un campione totale di 142 soggetti controllati erano state riscontrate 73 infrazioni, 83 violazioni amministrative alla normativa, 31 violazioni amministrative di natura fiscale. I procedimenti penali che scaturirono da tali infrazioni furono complessivamente 33. La Commissione aveva verificato che i quantitativi di latte oggetto di contestazione ammontavano a 15.145 tonnellate prodotte e non dichiarate di cui 8.134 tonnellate relative alla fattispecie del c.d. "latte in nero", mentre 7.011 tonnellate potenzialmente oggetto di "autocompensazione", oltre a 241 tonnellate di latte dichiarato e non prodotto. Fu, inoltre, accertata una vera e propria mancanza di dati certi sulla reale produzione di latte italiano, anche in funzione del fatto che migliaia di aziende italiane, pur dichiarando di produrre latte alimentare, non risultavano autorizzate a detta produzione. La Commissione di fatto riscontrò che delle 61.043 aziende dichiaranti produrre latte vaccino alimentare solo 40.227 risultavano autorizzate alla produzione di latte alimentare.

La relazione concluse che il fenomeno di non corretta contabilizzazione del latte, nel suo complesso, manifestava una sua dinamica interna finalizzata a conseguire vantaggi economici sia indiretti, quelli derivanti dall'evasione fiscale connessa alla mancata fatturazione, sia diretti, in termini di elusione delle sanzioni connesse all'esubero rispetto alle quote assegnate.

Andando a valutare dunque la qualità dei controlli demandati alle autorità centrali e regionali che si occupano del mercato lattiero-caseario, il primo profilo che rileva ai fini della presente relazione afferisce al procedimento seguito per l'attribuzione delle Quote di Riferimento Individuali. E' stata in proposito sollevata la questione della inattendibilità dei valori sui quali viene effettuata l'attribuzione delle quote in assenza di adeguati riscontri oggettivi sull'effettiva produzione.

Può essere affermato, sul punto, anche alla luce di specifici pronunciamenti della Corte di Giustizia CE (con sentenza del 25 marzo 2004

da 4 membri designati dal Comando Carabinieri Politiche Agricole, dalla Guardia di Finanza, dal Corpo

C-480) e del giudice amministrativo, come meglio precisato nel paragrafo avente ad oggetto il contenzioso, che non è richiesto un accertamento "a tappeto" da parte degli organismi amministrativi di controllo (in particolare, AIMA e Regioni) per assicurare la legittimità delle procedure di accertamento della quota di produzione del latte. Le Amministrazioni debbano pertanto fare affidamento sulle dichiarazioni dei produttori e dei primi acquirenti, salvo il riscontro di anomalie accertate sulla base di incongruenze ivi contenute ovvero di controlli incrociati di immediata verifica.

Si rileva in proposito che da una recente iniziativa dell'AGEA, che interpellava le Regioni sulla coerenza del quantitativo di latte dichiarato con il numero di capi da latte, ne è risultata una difformità negli enti o strutture incaricati da queste per i controlli e nelle modalità operative come schematicamente esposto di seguito:

REGIONE	STRUTTURA DI CONTROLLO	MODALITA' CONTROLLO
Piemonte	Servizio Veterinario ASL	In loco
Basilicata	Ufficio Zootechnia della Regione	Documentale
Toscana	Associazione Provinciale Allevatori	In loco e documentale
Sardegna	Assessorato Regionale	A campione
Friuli V.G.	Direzione Regionale Risorse Rurali	In loco e documentale
Umbria	Agenzia Regionale (ARUSIA) e Serv. Veterinaria Regione	Documentale
Puglia	Uffici Provinciali competenti	In loco
Calabria	Dip.to Regionale Agricoltura	In loco e documentali
P.A. Trento	Unità Veterinaria Provinciale	Documentale e in loco a campione
Molise	Servizio Zootechnico Regionale	Documentale e in loco a campione
Lazio	Direzione Regionale e	In loco

Forestale e dall'Ispettorato centrale repressione frodi.

	Commissioni Provinciali	
Emilia-Romagna	Strutture Regionali e Provinciali	Documentale e in loco a campione
Campania	Non specificato	In loco
Valle d'Aosta	Dipartimento Regionale per l'Agricoltura	Documentale e a campione
Sicilia	Non dichiarato	Non dichiarato
Lombardia	Struttura Regionale per i Comuni di Mercato e Distretti agricoli	In loco e controlli funzionali
Veneto	Agenzia Veneta pagamenti in Agricoltura	In loco

L'occasione ha consentito di rendere evidenti, assieme alle differenze metodologiche, anche le 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.

Per quel che riguarda il merito degli accertamenti effettuati, in tutte le risposte pervenute viene comunicato che le posizioni potenzialmente anomale rappresentano percentuali minime e che relativamente ai dati produttivi non vi è necessità di apportare modifiche sostanziali.

In ogni caso, risulta proficuamente attivato il monitoraggio a livello centralizzato, sicché ogni trimestre le procedure del SIAN confrontano a tappeto le rese aziendali rispetto alle medie per provincia e per razza e alle Regioni sono segnalate le anomalie succitate.

3.5 Il contenzioso

3.5.1. Le questioni controverse

A causa della complessa normazione e della difficoltà della sua attuazione, si è prodotto un vasto contenzioso nella varie sedi, dal quale si

possono comunque evincere alcune linee di orientamento giurisprudenziali ormai consolidate, che saranno di seguito esposte.

Innanzitutto, a seguito delle pronunce della Corte di Giustizia del 25 marzo 2004⁵¹, è ormai pacifico che il prelievo supplementare non ha natura sanzionatoria.⁵² Esso infatti si prefigge di raggiungere gli obiettivi di equilibrio del mercato e rappresenta uno degli strumenti di regolazione del mercato agricolo.

Quanto al riparto di giurisdizione interno, la competenza del giudice ordinario è in materia da ritenersi cessata⁵³, sicché a parte la regolazione del regime transitorio dal 31 dicembre 2004 al 25 giugno 2005, è il giudice amministrativo a conoscere per tutte le impugnative concernenti provvedimenti emanati dal 26 giugno 2005. A ribadire tale affermazione, si annota che con il D.Lgs. 104/2010, Art. 133, intestato "Materie di giurisdizione esclusiva" sono indicate alla lettera t) le controversie relative all'applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Altro dibattuto aspetto consiste nel ruolo ineludibile delle Regioni in tutta la gestione del mercato lattiero-caseario. La Corte Costituzionale aveva già, con le decisioni 28 dicembre 1995 n. 520 e 10/11 dicembre 1998, n. 398, rilevato l'illegittimità di alcune disposizioni che non prevedevano in alcuna forma la partecipazione di Regioni e provincie autonome nella determinazione di quote individuali dei produttori di latte e nelle compensazioni. Il sopravvenire della legge 119/2003 che ha

⁵¹ Sentenza 25 marzo 2004 n. 25/2004 della Corte di Giustizia nei procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00 – Cooperativa Lattepiù.

⁵² In tal senso, inoltre, si era già pronunciato anche il Consiglio di Stato, con la decisione 13 ottobre 2003 n. 6208, laddove aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo sui ricorsi avverso le comunicazioni inerenti ai diritti di prelievo supplementare, riconoscendo al prelievo la natura di "prezzo amministrato" e non già di sanzione amministrativa. Successivamente alla pronuncia della Corte di Giustizia, è intervenuta nello stesso senso anche la Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 20252 del 14 ottobre 2004.

⁵³ Dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 551 della legge 311/04 per i provvedimenti in materia di prelievo supplementare emessi prima del 30 dicembre 2004 sussisteva la giurisdizione del giudice amministrativo (in quanto atti privi della natura di sanzione amministrativa), mentre per quelli emessi dopo tale data la giurisdizione doveva essere riconosciuta in capo al giudice ordinario (in quanto l'art. 1, comma 551 aveva attribuito a detti provvedimenti natura sanzionatoria), ma il legislatore è nuovamente intervenuto con l'art. 2 sexies della legge 25 giugno 2005, n. 109 abrogando espressamente l'art. 1, comma 551 della legge 311/04 e stabilendo che i giudizi in materia di prelievo supplementare promossi in momento antecedente all'entrata in vigore della legge stessa (26 giugno 2005) "restano devoluti alla competenza del Giudice ordinario".

affermato che "Le Regioni hanno piena competenza...", consente di ritenere superata tale questione.

3.5.2 Contenzioso innanzi alla Corte di Giustizia

Nella citata Relazione speciale n. 2/2002 sono state già diffusamente illustrate le controversie risolte in sede di Corte di Giustizia, su questioni attinenti fra l'altro alla misura degli interessi sul prelievo supplementare.

Ivi è stata inoltre segnalata la pendenza davanti alla Corte di giustizia delle Comunità Europee di un ricorso presentato dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio per ottenere, ai sensi dell'art. 226 del Trattato di Roma, una pronuncia in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di alcune norme comunitarie.

In sintesi, il quesito posto alla Corte aveva ad oggetto l'interpretazione dell'ordinamento comunitario di settore: se cioè esso consentiva di intervenire retroattivamente e a campagna lattiera iniziata sulle assegnazioni delle quote individuali di riferimento, essendo poi questione di diritto interno scegliere lo strumento più idoneo (legge, regolamento o atto amministrativo).

E' intervenuta in proposito la sentenza della Corte di Giustizia (Sesta Sezione) in data 25 marzo 2004⁵⁴, che ha fatto stato per tutto il prosieguo del contenzioso nazionale basato sulla contestazione delle rideterminazioni tardive delle quote individuali di riferimento.

In sostanza, il Giudice europeo riconduce la legittimità delle correzioni retroattive all'esigenza di effettuare controlli e di applicare anche a campagna conclusa le correzioni che dai controlli necessariamente scaturiscono. Infatti, viene ricordato che ai sensi dell'ottavo 'considerando' del regolamento n. 536/93, «gli Stati membri devono disporre di adeguati mezzi di controllo per poter verificare a posteriori se, ed in quale misura, il prelievo sia stato riscosso conformemente alle disposizioni in vigore». Siffatti controlli, previsti nell'art. 7 del detto regolamento per garantire

⁵⁴ Vedi nota n. 51

l'esattezza dei conteggi riguardanti il prodotto consegnato e la vendita diretta, effettuati dagli acquirenti e dai produttori, possono avere luogo soltanto dopo la conclusione della campagna lattiera interessata e possono quindi portare alla rettifica dei quantitativi di riferimento assegnati e, conseguentemente, ad un nuovo calcolo dei prelievi dovuti.

Quindi gli artt. 1 e 4 del regolamento n. 3950/92, nonché gli artt. 3 e 4 del regolamento n. 536/93 non ostano a che, a seguito di controlli, uno Stato membro rettifichi i quantitativi di riferimento individuali attribuiti ad ogni produttore e conseguentemente ricalcoli, a seguito di riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, i prelievi supplementari dovuti, successivamente al termine di scadenza del pagamento di tali prelievi per la campagna lattiera interessata.

3.5.3. Contenzioso amministrativo

Gli adempimenti di cui alla legge 33/2009, connessi alla istituzione del Commissario straordinario e all'attivazione delle sue funzioni, hanno incontrato una battuta d'arresto con le sospensioni ottenute dai produttori contro le intimazioni di pagamento.

Le sentenze di merito, però, pronunciate nel febbraio/marzo 2010 hanno respinto la maggior parte dei ricorsi. Anche in appello, ossia innanzi al Consiglio di Stato, la pronuncia è stata sfavorevole ai produttori.

La sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV 27 aprile 2011 n. 2491 ha potuto avvalersi a tal proposito di quanto deciso dalla Corte di Giustizia europea nel 2004, come sopra riferito, in ordine alla compatibilità della normativa interna con quella comunitaria.

Il Consiglio di Stato ha dunque definitivamente dato una svolta alla vicenda. La sentenza pronunciata è di accoglimento di una serie di ricorsi riuniti in appello presentati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'AGEA per la riforma delle relative sentenze del TAR Lazio; queste riguardavano ricorsi a loro volta proposti da aziende agricole operanti nel settore della produzione lattiero-casearia che chiedevano l'annullamento delle comunicazioni con cui l'AIMA (poi AGEA) aveva rappresentato gli esiti

della compensazione nazionale per la campagna lattiera 1995/96 e 1996/97. In effetti, nel corso del 2010 il TAR Lazio con le sue pronunce, pur respingendo la massima parte delle richieste, accoglieva il motivo di ricorso con riferimento alla compensazione nazionale a partire da quella effettuata dalla annata lattiera 1995/96. in conseguenza di ciò (previa disapplicazione della previsione di cui al comma 8 dell'art. 1, d.l. 43 del 1999) annullava in parte i provvedimenti oggetto di impugnativa.

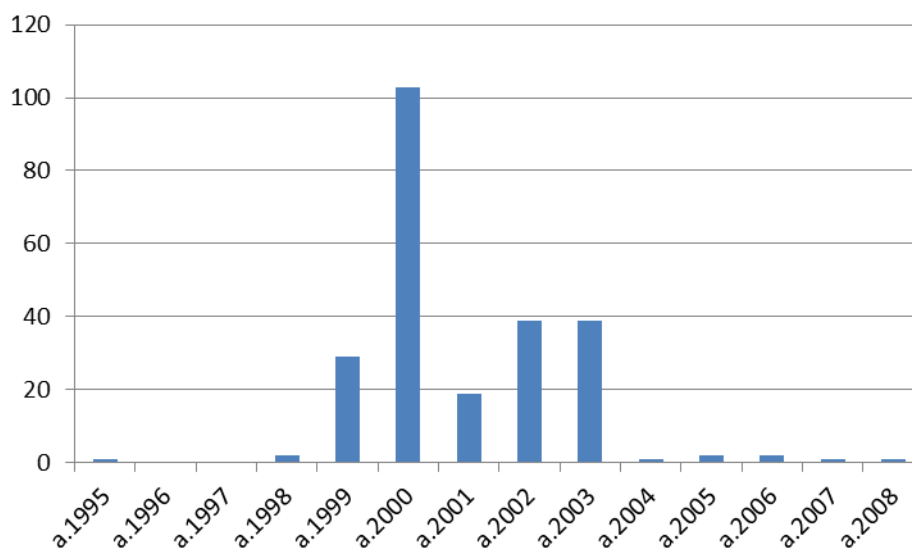
In breve, il Consiglio di Stato ha osservato che la tesi del TAR *"risulterebbe erronea per non aver considerato che la compensazione prioritaria in favore di talune categorie svantaggiate non è finalizzata a far sostenere un costo aggiuntivo alle altre categorie di produttori ma è volta, al contrario, a sostenere (sulla base di scelte distributive in sé non irragionevoli) talune aziende in relazione alle obiettive condizioni di difficoltà che ne caratterizzano l'attività"*, e ritiene il ricorso meritevole di accoglimento individuando il *thema decidendum* nello *"stabilire se sia conforme con il pertinente paradigma normativo comunitario⁵⁵ una disciplina nazionale in tema di effettuazione della compensazione nazionale la quale ancori l'operatività del meccanismo all'individuazione di alcune categorie di operatori nei cui confronti le operazioni di compensazione sono effettuate in base a criteri preferenziali e sequenziali."* Per questi motivi, in riforma delle pronunce TAR, sono stati rigettati integralmente i ricorsi proposti in primo grado da parte delle aziende agricole

In seguito all'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Europea il 17 giugno 2011 in materia di contenzioso sulle quote latte, nell'ottobre 2011 l'Avvocatura Generale dello Stato⁵⁶ ha presentato una relazione illustrativa dei dati inerenti alle duecento cause di maggior rilevanza aventi oggetto le campagne dal 1995-1996 al 2001-2002. Le cause, individuate grazie alle banche dati dall'AGEA, sono riferibili in 162

⁵⁵ In specie: articolo 2, paragrafo 1, secondo comma e articolo 2, paragrafo 4 del Reg. (CE)3950/92; art. 3, paragrafo, 3 del Reg. (CE)536/93)

⁵⁶ La relazione, chiesta dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento per le politiche europee con nota CCSPU.2011.733 del 20 luglio 2011, è stata trasmessa il 5 ottobre 2011 con n. prot. 309932.

casi al giudice amministrativo e in 38 a quello ordinario. Dai dati si evince che gli anni di maggiore pressione sui tribunali possono essere individuati nell'arco temporale 1999-2002 con un picco che, nel solo anno 2000, ha visto l'instaurazione di 103 cause (il 51,5% del totale), come mostra il seguente istogramma:



Quanto alla ripartizione geografica, i giudizi risultano prevalentemente radicati a Roma (135 cause) con numeri minori per altre sedi (Torino, Brescia ecc.) tutte nel Nord del paese.

Per quanto riguarda le misure difensive, l'Avvocatura dello Stato dichiara di aver partecipato a tutte le udienze decisive per le cause, svolgendo 260 memorie scritte.

La Commissione ha chiesto, inoltre, di conoscere i tempi di emissione delle sentenze ed il numero delle stesse rese a favore o a sfavore dell'amministrazione italiana. Si registrano 56 cause decise di cui 51 pronunce sfavorevoli. Le sentenze rese dall'autorità giudiziaria passate poi in giudicato sono state 49. La durata media delle cause è stata di 1.574 giorni.

In quanto alla questione riguardante le misure e gli strumenti a disposizione dell'Avvocatura dello Stato per perseguire attivamente ed accelerare i procedimenti e, conseguentemente, quali tra queste misure e

strumenti siano stati utilizzati, con la citata relazione l'Avvocatura ha illustrato i motivi di impugnazione più ricorrenti prendendo in esame appunto l'anno 2000. Tra questi vi sono la soppressione dell'AIMA⁵⁷ con conseguente carenza di potere compensatorio e la presunta illegittimità del meccanismo retroattivo applicato dall'AIMA stessa. Inoltre, sono stati contestate le deroghe nazionali alla normativa comunitaria, il calcolo delle quote delle produzioni 1995/1996 e 1996/1997 sui dati induttivi anziché sugli effettivi accertamenti⁵⁸, il mancato rispetto dalla sospensione amministrativa degli atti presupposti agli atti impugnati. Oltre a ciò, viene fatto valere un presunto contrasto, in generale tra le norme nazionali e la normativa comunitaria e più specificamente tra la legge 118/99 e il Reg. CE 3950/92 circa la decorrenza e i criteri di determinazione degli interessi per i ritardati pagamenti, l'inefficacia delle pronunce giurisdizionali tardivamente notificate sulle compensazioni, il contrasto relativo ai criteri di preferenza e ad altri conflitti normativi quali, ad esempio, le modalità di comunicazione dei risultati delle compensazioni. In più si allegano motivi quali le carenze nelle comunicazioni di rideterminazione delle quote (quando siano state inviate ai soli produttori senza dare la possibilità di opposizione agli acquirenti) l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, il difetto di motivazione nelle comunicazioni dei risultati delle compensazioni che manifesterebbe una illegittimità dei provvedimenti di prelievo, la mancanza dell'avviso concernente le modalità di impugnazione delle comunicazioni.

L'Avvocatura in alcuni casi ha ugualmente ritenuto di depositare istanze di prelievo che, tuttavia, nella gran parte dei casi non hanno sortito effetto e vedono mediamente un tempo di attesa di 2.449 giorni.

3.5.4 Contenzioso per responsabilità erariale

In materia di prelievo supplementare per il mercato dei prodotti lattiero caseari, l'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte dei conti

⁵⁷ d. lgs. 165/99

⁵⁸ Art. 2, comma 1, legge 5/98

si è rivolto sia verso coloro che in sede amministrativa, anche ai massimi livelli, hanno determinato la situazione di infrazione della normativa comunitaria, sia verso coloro che, con ruolo di produttore o di "primo acquirente", hanno omesso o impedito singoli pagamenti di prelievo supplementare.

Nei confronti dei vertici dell'Amministrazione nazionale il primo atto di citazione dell'organo inquirente contabile risale al 1991 ed era rivolto ai ministri pro-tempore per i ritardi e le inadempienze che avevano determinato la perdita da parte dello Stato Italiano, e dell'AIMA in particolare, di 77,6 miliardi di lire, ossia delle rettifiche operate dalla Commissione sul conto del FEOGA-G relativamente ai periodi 1984/85-1986/87.

La Sez. I centrale con sent. 15 novembre 1996 n. 11 aveva assolto i convenuti per essere intervenuta una successiva normativa che elideva l'antigiuridicità della condotta.

L'appello innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti decise ugualmente per l'assoluzione, ma motivando con riferimento alla natura politica delle decisioni assunte dai convenuti nella gestione dell'adeguamento dell'Italia al sistema delle quote-latte⁵⁹.

Nel giudizio in ordine a responsabilità erariale della UNALAT, per un importo di L. 3.366.919.014.180, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giudizio, corrispondente al 93% della somma che l'Italia ha dovuto pagare all'Unione europea quale multa per il mancato rispetto della normativa comunitaria sulle quote-latte relativamente al quinquennio 1988 - 1993, a seguito di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, è intervenuta la sentenza delle Sezioni unite civili della Suprema Corte di cassazione n. 211/01 del 25 gennaio - 19 maggio 2001 a negare la sussistenza di rapporto di servizio con l'amministrazione competente. Successivamente dalle medesime SS. UU. della Cassazione⁶⁰, ma in diversa vicenda, fu invece rilevata in capo alla UNALAT la sussistenza

⁵⁹ Sentenza SS RR.75/97/A del 22 ottobre 1997.

⁶⁰ Ordinanza 12 ottobre 2004, n. 20132.

di «relazione funzionale» e quindi la giurisdizione della Corte dei conti, specificandosi che restavano fermi i principi fissati con la sentenza delle Sezioni Unite n. 211 del 2001 la quale *"non ha affermato in via generale l'insussistenza di un rapporto di servizio tra amministrazione dello Stato e UNALAT, ma soltanto la non configurabilità di tale rapporto relativamente alla gestione delle quote - latte curata da tale associazione"*.

Nei confronti poi dei responsabili di mancato pagamento degli importi dovuti a titolo di prelievo supplementare, sono intervenute alcune sentenze di condanna per danno erariale, anche recenti, e fra queste si segnalano Corte dei conti. Sez. giur. reg. Friuli V.G. Sentenze 17 febbraio 2009 n. 54 e 8 luglio 2010 n. 138.

Interessante è rilevare che i soggetti chiamati a rispondere erano gli amministratori di una cooperativa che svolgeva la funzione di "primo acquirente" ancorché, come hanno affermato entrambe le decisioni, in modo fittizio e teso ad aggirare la normativa.

La giurisdizione del giudice contabile in tale materia è stata affermata poggiando sulla natura di "riscossione erariale" del prelievo supplementare, con esclusione della configurabilità di una sanzione. L'elemento oggettivo del danno erariale è stato rinvenuto non soltanto nel mancato introito del prelievo supplementare al quale i produttori erano tenuti, ma anche ma anche in termini di anticipazione di spesa, posto che gli Stati membri sono considerati debitori principali nei confronti della Comunità Europea per l'importo del prelievo supplementare dovuto a livello nazionale relativamente ai singoli periodi di produzione lattiera presi in considerazione per la regolazione di mercato. E' vero infatti che l'art. 11 del Reg. CEE n. 1788/2003 dispone che *"gli acquirenti (i "primi" acquirenti) sono responsabili della riscossione presso i produttori dei contributi da essi dovuti a titolo del prelievo e versano all'organismo competente dello Stato membro l'importo di tali contributi che trattengono sul prezzo del latte pagato ai produttori responsabili del superamento ..."*. Vengono evidenziati anche i numerosi adempimenti di trasmissione dati al SIAN di tali soggetti, talché, proprio in ragione delle importanti attività che nel delineato sistema sono

demandate all'acquirente, la legge dispone che l'esercizio della attività di "primo acquirente" del latte richieda un formale conferimento, con provvedimento amministrativo, di tale qualità, abilitativa all'acquisto e comportante correlata assegnazione dei suddetti compiti funzionali alla regolazione del mercato lattiero. Consistenti sono gli importi delle condanne in primo grado. L'appello non è stato ancora celebrato.

3.5.5 Contenzioso penale

Sono recentemente intervenute pronunce di condanna nei confronti di produttori e acquirenti. In particolare il 29 settembre 2011 il tribunale di Milano ha condannato 16 allevatori a varie pene, che arrivano fino a cinque anni e mezzo di reclusione. Non si dispone all'attualità del testo della decisione, che tuttavia risulta depositata nella prima settimana del 2012. Si tratta di reati di peculato e truffa aggravata per un importo complessivo di circa 100 milioni di Euro riferiti a mancati prelievi risalenti al 2003. Si annota che il Tribunale ha imposto ad alcuni imputati un risarcimento provvisorio di circa 30 milioni di Euro. Non si dispone di dati in ordine all'incameramento di tale somma.

I precedenti sono poco numerosi, potendosi annoverare, a quanto consta, una pronuncia del Tribunale di Saluzzo del 2009⁶¹ alla quale fa riferimento anche la giustizia contabile sopra richiamata.

E' stata infine segnalata, nella nota del Ministero delle Politiche Agricole del 13 gennaio 2012, acquisita in sede di contraddittorio, l'avvenuta archiviazione di altra istruttoria penale, che era stata aperta presso la Procura della Repubblica di Roma con riferimento ai dati delle consistenze e dell'età del materiale zootecnico.

4 – Verifica dei dati

4.1 Dati relativi alle consistenze

⁶¹ Non risulta edita. Il riferimento disponibile è al "giudizio 1070/06 R.G. G.I.P."

Il meccanismo delle quote-latte si avvale necessariamente di valori quantitativi: totale della quota dello Stato, quote individuali, effettiva produzione distinta fra consegne e vendita diretta, tenore di materia grassa, e, solo indirettamente, consistenza zootecnica; tutti questi dati devono essere e permanere certi e validati.

La fonte interna per i dati della quantificazione dei capi è oggi rappresentata dalla banca dati dell'anagrafe bovina detenuta dall 'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "Giuseppe Caporale" nell'ambito dell'Anagrafe Nazionale Zootecnica che gli è stata affidata.

La necessità, tuttavia, di verificare i dati più significativi è stata presa in considerazione in più occasioni:

- istituzione nel 1997 della c. d. Commissione Lecca;⁶²
- istituzione nel 2002 della c.d. Commissione Mariani;⁶³
- istituzione nel 2009 di una Commissione d'indagine Amministrativa.

In particolare per quel che riguarda il numero delle lattifere, dubbi di sovrastima sono stati avanzati nuovamente da diverse fonti, fra le quali emerge il già ricordato rapporto dei Carabinieri, redatto in continuità rispetto a quella della Commissione di indagine amministrativa istituita con D.M. n. 6501 del 25 giugno 2009 (senza svolgimento di indagini sul territorio, come chiede sia precisato la nota del MPAAF 13 gennaio 2012 acquisita in sede di contraddittorio) denominato "*Relazione di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare nel settore del latte*" e datato 3 giugno 2010⁶⁴. Ivi si avanzano obiezioni anche sulla determinazione del tenore di materia grassa.

Alla suddetta relazione hanno replicato un'apposita relazione aggiuntiva del Ministero, datata genericamente "giugno 2010", e una relazione del Commissario straordinario presso AGEA, denominata "*Documento di approfondimento tecnico sui dati utilizzati per il calcolo del*

⁶² Vedi nota n. 30

⁶³ Vedi nota n. 50.

⁶⁴ Vedi nota n. 49

prelievo supplementare", non datata ma attribuibile alla fine del giugno 2010.

Le successive acquisizioni informative e documentali (fra le quali la cennata relazione Commissario straordinario - AGEA e quella del Ministero delle Politiche Agricole, anch'essa sopra richiamata), consentono di affermare che gli errori avvenuti in sede di autodichiarazione della consistenza del parco zootecnico non si sono riprodotti in sede di aggregazione e che comunque non hanno comportato alcuna alterazione dei dati di consistenza sui quali si sono calcolate le quantificazioni della produzione e quindi gli eventuali sforamenti.

Infatti la regolamentazione comunitaria (sin dal Reg. CE 3950/92) pone al centro del sistema il dato relativo al "latte commercializzato" e utilizza gli altri dati (numero delle lattifere, età, etc.) per verificare la plausibilità del dato principale. Le discrasie segnalate con riferimento ai dati contenuti nei modelli L1 (documento individualmente riferito ai singoli produttori) con riferimento alla campagna 2007-2008 risultano effettivamente idonei ad attivare doverose iniziative di correzione, attualizzazione e "normalizzazione". Tali iniziative in concreto sono state assunte dall'Agea in stretto raccordo con le Regioni e gli Organismi pagatori.

L'esame del carteggio intercorso a seguito di specifiche richieste, rivolte dall'Agea alle Regioni, di verifica e aggiornamento dei dati dubbi, ha consentito di rilevare che le due tipologie di anomalia segnalate nell'indagine dei Carabinieri (numero dei capi ed età delle lattifere) vanno ad incidere in misura percentualmente trascurabile sui dati numerici utilizzati per determinare la plausibilità delle produzioni.

Dal "*Documento di approfondimento tecnico sui dati utilizzati per il calcolo del prelievo supplementare*" prodotto dal Commissario Straordinario nel 2010 risulta innanzitutto che il riscontro delle dichiarazioni viene eseguito regolarmente e che la maggior parte delle discrepanze nelle banche dati vengono rimosse. Per quel che riguarda le discrepanze residue, esse non possono essere immediatamente ritenute fraudolente. Per la campagna 2008-09, in particolare, le discrepanze fra le dichiarazioni di

produzione e i dati di consistenza zootecnica disponibili (nel senso di azienda non riscontrata) ammontano a 397 e sono relativi a 358 aziende. La distribuzione geografica di tali situazioni è la seguente:

Regione o Pr. A.	Dichiaraz. non verif.	Consegnato (Tonnellate)	Rettificato TMGR (Tonnellate)
Puglia	100	16.738	16.826
Lombardia	72	29.258	29.359
Pr. A. Trento	46	5.564	5.628
Lazio	40	14.147	14.390
Molise	24	871	891
Abruzzo	19	1.628	1.620
Emilia-Romagna	15	2.531	2.590
Calabria	15	1.754	1.740
Friuli V. G.	13	1.788	1.807
Sicilia	11	1.049	1.050
Piemonte	8	4.814	4.752
Umbria	8	4.584	4.771
Veneto	8	1.708	1.721
Valle d'Aosta	8	131	130
Marche	4	602	593
Liguria	4	201	200
Pr. A. Bolzano	1	14	15
Toscana	1	13	13
ITALIA	397	87.395*	88.092*

* Per effetto degli arrotondamenti alla tonnellata, la somma risulta non corrispondente.

E' corretto ritenere che la non veridicità della dichiarazione di produzione del latte è sospetta soltanto quando conduca ad un vantaggio per il dichiaratore, mentre è da ritenersi fortuita quando invece non ne

derivi alcun vantaggio. In questa seconda ipotesi ricadono le dichiarazioni di aziende con un livello produttivo superiore alla quota (poiché comporterebbe l'imputazione del prelievo), oppure inferiore al 70% della quota (poiché la difformità avrebbe come effetto la riduzione della quota).

Pertanto, con riferimento alla campagna 2008/2009, la produzione relativa alle 236 aziende non riscontrate presso la Banca Dati Nazionale e con un livello produttivo compreso tra il 70 e il 100% della quota, ha un valore non particolarmente rilevante: esso ammonta a 50.238 tonnellate, corrispondente allo 0,50% della produzione complessivamente dichiarata.

I dati relativi al tenore di materia grassa hanno presentato qualche problematica aggiuntiva. La relazione dei Carabinieri del giugno 2010 ha infatti richiamato la questione della assenza di una normativa che disciplini il metodo di campionamento del latte a tali fini. Bisogna anche precisare che ciò non presenta significativa rilevanza per le ultime campagne, alla luce della differente disciplina comunitaria sulla rettifica delle quantità che si è riferita nella specifica sede.

Bisogna dare atto della attivazione da parte di AGEA di procedure di riscontro delle produzioni dichiarate con il numero di capi risultante nell'Anagrafe Bovina detenuta dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale (IZS) dell'Abruzzo e del Molise "Giuseppe Caporale" di Teramo. Quest'ultimo Istituto risulta peraltro riconosciuto anche sotto il profilo della idoneità dalla Commissione delle Comunità Europee.

Elemento positivo di trasparenza è poi fornito dalla accessibilità del sistema S.I.A.N., sul quale sono reperibili a vari livelli di aggregazione sia i dati delle produzioni sia quelli del tenore di materia grassa.

E' doveroso quindi, come anche hanno sottolineato dal Ministero delle Politiche agricole e dall'AGEA nelle rispettive note datate 13 gennaio 2012 acquisite in sede di contraddittorio, ribadire che all'attualità non sussistono dubbi e incertezze sui dati in base ai quali sono stati quantificati gli esuberi e i conseguenti prelievi supplementari addebitati, sicché non ha fondamento alcuno l'eventuale ricerca di pretesti da parte di coloro che

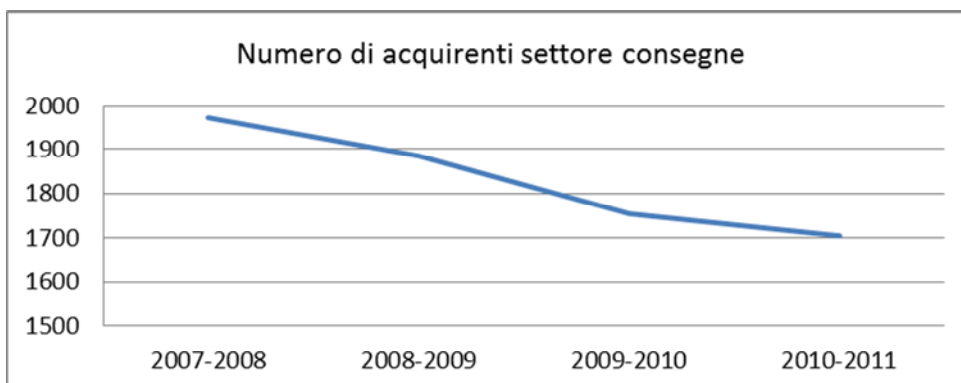
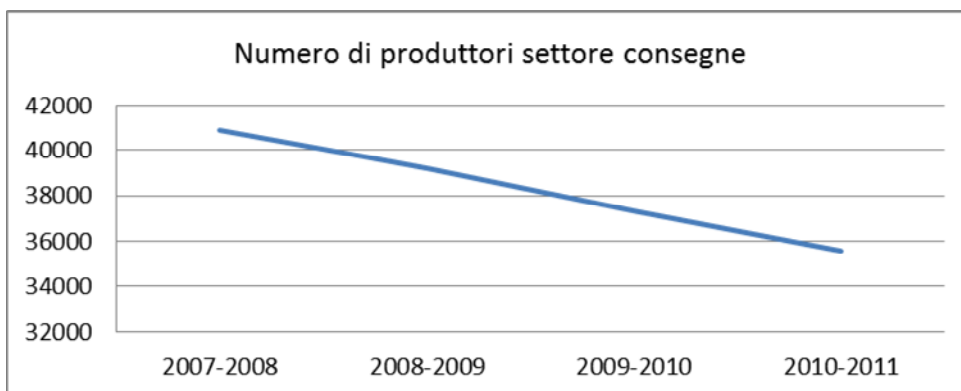
persistono nel volersi sottrarre al pagamento di quanto viene loro addebitato a tale titolo.

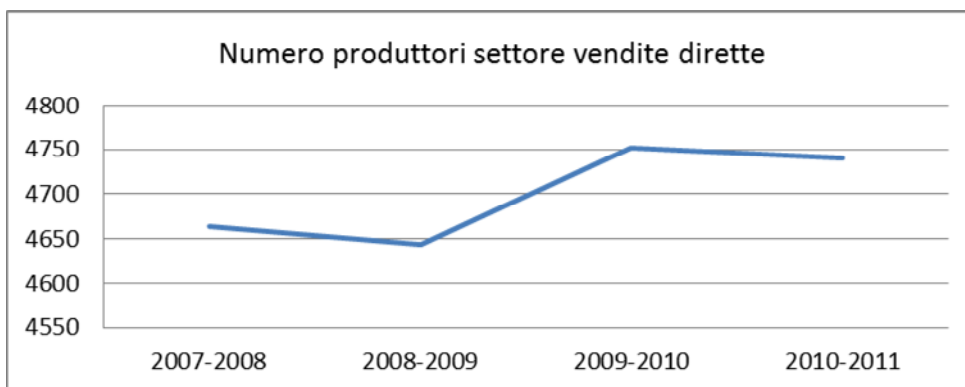
4.2 Valutazione di dati quantitativi in riferimento al mercato lattiero-caseario

I dati quantitativi si prestano altresì ad una pur sommaria analisi dell'evoluzione del settore lattiero-caseario in Italia.

Merita di essere segnalata, innanzitutto, la significativa contrazione, a fronte dell'incremento produttivo, del numero dei produttori italiani, più sensibile per quanto riguarda il settore consegne rispetto a quello delle vendite dirette, e dei soggetti con ruolo di "acquirenti riconosciuti" per le consegne, come mostrano le seguenti elaborazioni grafiche:

(elaborazioni Corte dei conti su dati SIAN)

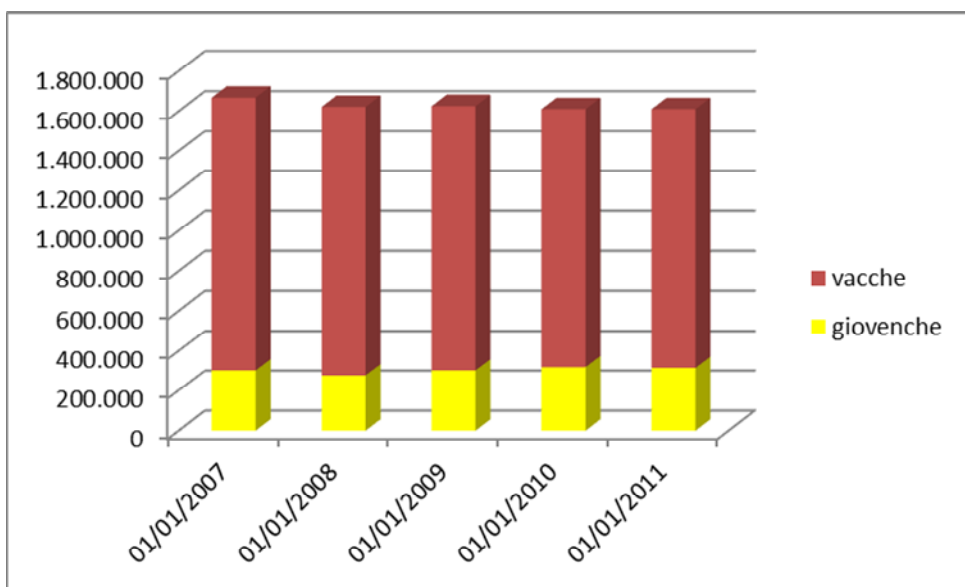




Il significato di tale *trend* può essere letto come una razionalizzazione e modernizzazione della produzione, anche se non necessariamente in un accorpamento delle strutture zootecniche. Il settore delle vendite dirette, costituito da un micro-mercato di ambito locale, ha mantenuto la sua stabilità.

La seguente tabella illustra l'andamento nazionale del numero di capi bovini femmine con più di due anni, in allevamenti esclusivamente da latte, dal quale si registra un leggero ma indubbio calo anche per questo dato.

(elaborazione Corte dei conti su dati Banca Dati Nazionale IZS)



E' tuttavia possibile che il calo delle aziende e dei capi sia compatibile con la conservazione dell'ancora elevato dato della produzione in virtù dello

svecchiamento del patrimonio zootecnico, di una maggiore efficienza degli operatori e del miglioramento della qualità e della razza delle lattifere.

4.3 Dati relativi ai prelievi e alla loro riscossione

Dalla relazione della Commissione UE 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 nei periodi 1995/96 - 2001/02"*, si devono registrare, oltre ad accurate quantificazioni del fenomeno, alcune valutazioni di segno contrastante.

Come anche indicato nella relazione annuale di questa Sezione approvata con delibera n. 8/2011, viene dato atto che le richieste di rateizzazione presentate all'ottobre 2010 erano relative a 15.384 aziende per un totale importo di 345 milioni di euro, a fronte di 23.178 aziende debtrici del prelievo per un importo di 1.018 milioni di euro.

La Commissione osserva che la sesta rata in scadenza il 31 dicembre 2009 è stata pagata da 11 354 produttori su 11 502 produttori per un importo complessivo di 23.580 227 euro su 24 501 645. il che significa che il 99% dei produttori ha pagato, entro il termine fissato, il 96,2% dei prelievi dovuti nell'ambito della sesta rata. Mancano all'appello 148 produttori per un valore pari a 921 417,20 EUR, ma non può ritenersi questo dato come definitivo.

In occasione della 5^a rata, infatti, scaduta a fine 2008, si era dapprima indicato un totale di 166 produttori inadempienti, poi il numero è stato rettificato a 54.

I pagamenti effettuati entro i termini per la prima, seconda, terza, quarta e quinta rata corrispondevano rispettivamente al 99,6%, 97,9%, 99,5%, 99,7% e 96,4% degli importi dovuti e il prelievo complessivo percepito a titolo delle prime cinque rate si aggira quindi attorno a 151 milioni di euro (approssimativamente il 98% dell'importo complessivo dovuto).

Vi è dunque da una parte un riconoscimento, da parte della Commissione, per il buon funzionamento della rateizzazione e dell'attenzione verso coloro che vengono meno all'impegno. D'altro canto, 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"*.

La carenza di informazioni infatti riguarda sia gli importi recuperati con la conclusione delle vertenze giudiziarie (di cui si è detto nel paragrafo dedicato ai contenziosi) sia la mancanza di indicazioni relative agli importi effettivamente recuperati dai produttori partecipanti che non avevano effettuato i pagamenti e che erano quindi esclusi dal regime. In questa situazione, la Commissione si dichiara non in grado *"di valutare né la diligenza delle autorità italiane né i progressi compiuti nella riscossione del corrispondente prelievo"*.

Appare quindi doveroso integrare sotto questi aspetti le informazioni fornite alle Autorità europee.

Con la già citata nota della Commissione Europea 28 ottobre 2010 si rileva poi che l'Italia non effettua riscossione direttamente presso i produttori. Anche le procedure di esazione sono apparse quindi inadeguate.

Dati solo apparentemente diversi ha comunicato il Ministro competente, nella Relazione sui problemi relativi al regime delle quote latte presentata il 22 ottobre 2010 per i periodi fino al 2008-09. In base a tale documento, i produttori che non hanno chiesto la rateizzazione del prelievo intimato sono 563, che rappresentano l'1,4% degli operatori del settore e l'1% della produzione. Gli esuberi sarebbero costati all'Italia, secondo questa prospettazione, 4,4 miliardi di Euro di trattenute e l'erario si sarebbe accollato 1,87 miliardi a seguito dell'accordo EUROFIN 21/10/1994.

Sempre secondo la nota ministeriale i produttori avevano pagato al 22 ottobre 2010 soltanto 0.4 miliardi e dovevano ancora pagare 2,1 miliardi.

Si tratta, si è detto, di apparente difformità di dati, poiché, come anche ha precisato il Ministero delle Politiche agricole nella nota del 13 gennaio 2012 acquisita in sede di contraddittorio, la fonte dei dati stessi è pur sempre l'AGEA. Tali diverse quantificazioni sono in realtà il risultato di aggregazioni che non consentono di scendere esaustivamente in dettaglio. Si rendono necessari in ogni caso ulteriori aggiornati approfondimenti sulla evoluzione dei dati del recupero e degli interessi che si vanno accumulando.⁶⁵

Il più recente aggiornamento dati AGEA (4 novembre 2011) consente di definire la situazione alla luce della seguente tabella:

(milioni di euro)

Campagne	Prelievo nazionale	Prelievo imputato ai produttori	Prelievo riscosso a suo tempo	Rateizzaz L. 119/03: concesso	Rateizzaz . L. 119/03: versato	Prelievo non riscosso non rateizzato
<i>da 1995/96 a 2001/02</i>	1.386	1.116	92	346	142	678
<i>2002/03</i>	253	226	47			180
<i>2003/04</i>	174	173	8			165
<i>2004/05</i>	144	147	6			142
<i>2005/06</i>	197	204	41			163
<i>2006/07</i>	177	185	22			163
<i>2007/08</i>	161	172	1			171
<i>2008/09</i>	45	48	2			46
TOTALI	2.537	2.271	219			1708

In milioni di Euro

In questa situazione si inserisce la nuova iniziativa di rateizzazione recata dalla L. 33/2009: risultano concesse rateizzazioni per 90,5 milioni di

⁶⁵ Si è infatti in premessa accennato al proposito di rinnovare nel 2012 l'esame di tale materia

euro, e l'importo del versato ammonta, a metà novembre 2011, a 5,3 milioni di euro.

Nelle ultime campagne, grazie anche ai diversi criteri di ripartizione che hanno di fatto favorito i produttori in esubero, si è registrata una notevole flessione nell'importo del prelievo imputato – dai 169 milioni del 2007/2008 a 45 e 12 milioni rispettivamente nelle due successive campagne –, flessione confermata dai dati consuntivi al momento disponibili della campagna 2010/2011, che vede azzerato il prelievo supplementare.

D'altro canto il pregresso, tra sospensioni e proroghe, appare pesare sempre di più. Dai dati forniti in sede di risposta a interrogazione parlamentare dal Ministro *pro-tempore* sulla questione della proroga da dicembre 2010 a giugno 2011 del pagamento delle "multe"⁶⁶ risulta un loro importo ammontante ad Euro 7.555.278 e di 11.487 produttori interessati, fra i quali tuttavia numerosi sarebbero quelli che avevano comunque saldato per tempo la rata prorogata: 9.908 di "rateizzati" del 2003 e 191 del 2009.

Desti tuttavia allarme quanto emerso in ordine agli importi coinvolti nella proroga dei pagamenti del prelievo supplementare, poiché l'onere a carico dello stato a titolo di interessi ammonta nominalmente a 226.658, ma il calcolo è sicuramente ottimistico, se è vero che nel medesimo decreto che dispone la proroga (appunto il "milleproroghe" del febbraio 2011) l'importo previsto è di 5 milioni di Euro.

Si tenga presente che, in virtù della già riferita decisione del Consiglio d'Europa n. 530 del 2003, l'Unione Europea monitora costantemente l'attività dello Stato membro in relazione al recupero delle somme del prelievo supplementare.

Per le difficoltà di esazione, valga quanto già detto sul carteggio AGEA – Equitalia in ordine all'attivazione delle procedure esecutive.

Un apporto positivo potrebbe provenire dalla previsione di cui all' art. 39 comma 13 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98 convertito in L. 111/2011, che, ai fini del recupero dell'efficienza nella attuazione della riscossione coattiva,

⁶⁶ Vedi resoconto dei lavori parlamentari del 9 marzo 2011, pagg. 55 e segg.

dispone l'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e finanze entro il 31 dicembre 2011 che risolva l'*impasse* attuale.

5 – Le precedenti valutazioni della Corte dei conti.

Nella più volte richiamata relazione speciale n. 2/2002, sono state formulate puntuali osservazioni, affiancate da specifiche raccomandazioni. Veniva infatti indicata come necessaria e urgente l'attribuzione "di quantità individuali di riferimento in linea con le reali, non illecitamente manipolate, consistenze di stalla", e formulato l'invito ad evitare provvedimenti nazionali *"che abbiano come sottesa finalità quella di dilazionare l'effettiva corresponsione del prelievo supplementare da parte dei produttori eccedentari"*.

Era anche definito come *"improcrastinabile"* il passaggio alla fase della *"effettiva e generalizzata riscossione del prelievo"*, e segnalata *"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"*.

La normazione del 2003 ha almeno in parte dato risposta positiva alle raccomandazioni espresse da questa Sezione nel 2002, mercè anche la conclusione dei lavori della Commissione di indagine di cui al d.P.R. 30803 del 2 agosto 2002 . La razionalizzazione del sistema ha senza dubbio avuto un forte impulso dalla precisazione delle competenze di Regioni, Province autonome, Organismi centrali e sistemi informativi serventi.

Più critica è apparsa la gestione dei debiti pregressi degli allevatori: l'ammissione a rateizzazione, faticosamente ottenuta nel 2003 attraverso negoziazioni in sede comunitaria, non avuto nel concreto quell'effetto risolutivo che si era auspicato.

Nel referto annuale per l'esercizio finanziario 2009 veniva infatti ancora segnalato come la *"irrisolta problematica del recupero a carico dei produttori del prelievo supplementare non versato"* sia *"ancor più acuita dal susseguirsi di norme di necessità ed urgenza che dilazionano anche i pagamenti connessi a rateizzazioni cui i produttori debitori hanno aderito"*.

Nell'ultima relazione annuale, approvata con delibera n. 8/2011 di questa Sezione, è stato espresso il proposito di valutare più compiutamente l'effettività del perseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa del 2009, ma si è comunque rilevato che, anche in prospettiva, risultavano di difficile realizzazione gli obiettivi pilastro della normativa citata: accelerare le procedure di recupero obbligatorio dell'importo del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte e deflazionare il relativo contenzioso. Possiamo oggi dire che le nuove e rinnovate proroghe non appaiono andare precisamente nella direzione sperata.

La Corte tornava, in quell'occasione, a sollecitare l'intervento di tutti gli organi istituzionalmente responsabili che, a differenti livelli e nell'esercizio di differenti attribuzioni, sono chiamati a eliminare o, quanto meno ridurre, le perdite finanziarie e le criticità di gestione e di controllo di cui si è trattato: degli Organismi pagatori che hanno il compito di gestire e controllare la spesa agricola comunitaria ed ai quali è astrattamente addebitabile la responsabilità delle rettifiche finanziarie, quasi sempre originate da carenze riscontrate nell'attività di gestione e di controllo; delle Regioni che li hanno istituiti e che sulla loro attività debbono vigilare; dell'AGEA, quale Organismo di "coordinamento", chiamata a proseguire nell'avviata attività di revisione del Sistema integrato di gestione e controllo dei Fondi agricoli comunitari in maniera da evitare, o ridurre ad un minimo accettabile, i rischi di errori, ritardi, deficienze amministrative e di controllo; del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'esercizio delle proprie attribuzioni di raccordo della Politica agricola nazionale con quella comunitaria nonché di vigilanza, direzione e impulso dell'attività degli organismi pubblici operanti nel settore; del Ministero dell'economia e delle finanze, come garante della sana gestione ed utilizzo delle pubbliche

finanze; della Presidenza del Consiglio dei Ministri, titolare del potere di coordinamento dei Ministeri; del Parlamento, in sede di sindacato politico sull'attività del Governo.

Permangono oggi intatte le esigenze che hanno motivato il sollecito agli interventi sopra indicati.

6 - Conclusioni: osservazioni e raccomandazioni

Con il 2015 (secondo quanto previsto dal compromesso del giugno 2003 e salvo ripensamenti per ora improbabili) si concluderà il regime delle quote-latte. Avvicinandosi a tale scadenza, l'Italia è riuscita ad attestarsi con la propria produzione di latte vaccino al di sotto della soglia ad essa posta come quantitativo globale nazionale, e non è quindi incorsa nell'inconveniente del "prelievo supplementare" né nella campagna lattiera 2009/2010 né in quella 2010/2011.

La problematica del prelievo supplementare per il mercato lattiero-caseario può apparire, dunque, ad una lettura superficiale della vicenda, in via di soluzione, per una sorta di "spontanea remissione" delle patologie organizzative e delle carenze informative evidenziate nella relazione speciale 2/2002 e nelle relazioni annuali di questa Sezione sui rapporti finanziari con l'Unione Europea. L'attuale uscita dell'Italia dal tunnel della sovrapproduzione non può tuttavia ritenersi consolidata né certa anche per il futuro, né può indurre alla sottovalutazione delle persistenti criticità del settore lattiero-caseario nell'ambito della Politica Agricola Comune.

In primo luogo si deve evidenziare la sempre presente necessità di tendere al superamento di ogni eventuale, anche pretestuoso, dubbio circa l'affidabilità dei dati quantitativi forniti da produttori e primi acquirenti, alla base del sistema dell'organizzazione del mercato lattiero-caseario, essendo lecito esigere al riguardo una condivisa certezza.

In tal senso va rimarcato che ripetutamente è stata avvertita la necessità di interventi conoscitivi straordinari; essa si è manifestata con

tutta evidenza nella istituzione di commissioni apposite e indagini a vari livelli: prima la Commissione di Indagine Governativa ai sensi del d.l. 11/97; poi la Commissione di garanzia ai sensi della l. 5/98, ancora alla Commissione per la verifica e l'accertamento dello stato della commercializzazione del latte di cui al d.P.R. 30803 del 2 agosto 2002, e infine alla più recente Commissione di indagine amministrativa istituita con D.M. 25 giugno 2009 n. 6501; infine la Relazione di approfondimento del Comando Carabinieri Politiche Agricole del 15 aprile 2010 con le successive integrazioni da parte del Ministero delle politiche agricole e del Commissario straordinario presso l'AGEA su specifici aspetti. Una siffatta 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. Lo scorso 14 ottobre infatti, la Commissione ha annunciato una proposta di rettifica nei confronti dell'Italia per gli esercizi finanziari 2005-2007 per controlli tardivi nel settore dei prodotti lattiero-caseari per quasi 71 milioni di Euro.

Per confermare anche per il futuro una pacifica affidabilità dei dati suddetti 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*.

E' da rilevare poi che anche recentemente le politiche nazionali 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 resesi 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. Corre l'obbligo di segnalare che la normativa comunitaria, laddove (con il Reg. CE 1788/2003) 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.

Bisogna anche evidenziare che è del tutto insostenibile, sia per i principii comunitari ostativi agli aiuti di Stato, sia per le considerazioni di politica economica interna generali e relative alla congiuntura attuale, mantenere a carico dello Stato, e quindi della collettività, gli oneri derivanti dal comportamento *contra legem* di alcuni ben individuati operatori del settore lattiero-caseario. Pertanto, dovranno essere assunte nuove e più risolutive iniziative, tenendo presenti due punti di forza recentemente maturati. Il primo consiste nella prossima, auspicata, adozione del decreto del Ministro dell'economia previsto ai sensi dell'art. 39 comma 13 l. 15 luglio 2011 n. 111, inteso espressamente a garantire l'efficienza nell'attuazione della riscossione coattiva, il cui termine di adozione è peraltro decorso, affiancando tale intervento con specifiche misure normative per conferire ampiezza ed efficacia alle attività di riscossione in forme coattive e mediante strumenti di compensazione su eventuali crediti di contribuzioni delle aziende del settore. L'altro punto di forza è rappresentato dalla recente breccia nel fronte degli "irriducibili" realizzata su vari livelli, non ultimi quello penale, ove si sono registrate le prime pronunce di condanna in materia (Trib. Milano, 19 settembre 2011, che segue quella del Trib. Saluzzo del luglio 2009) e quello della responsabilità per danno erariale (per tutte, valga la recente Corte dei conti, Sez. giur. Reg. Friuli V. G. 138/2010).

Non v'è dubbio che l'immediato recupero dei cospicui importi pregressi presenta più di una difficoltà di ordine non solo economico ma anche sociale. Ma a tale proposito si deve aggiungere che, qualora sia intrapresa una decisa e inequivoca attività nel senso del recupero presso i debitori, dando conto agli organismi dell'Unione Europea delle migliori intenzioni

dello Stato italiano, potrebbe essere percorribile una iniziativa che si prefigga non tanto l'improponibile abbuono quanto una riapertura dei termini per ammettere a rateizzazione gli importi restanti. Ciò in ogni caso dovrà essere realizzato in forme che non siano discriminatorie verso coloro che hanno osservato puntualmente tutte le disposizioni.