



# COMMISSIONE DI GARANZIA QUOTE LATTE

*- Art. 4 bis Legge n. 5 del 27 gennaio 1998 -*

## Relazione

al Ministro per le Politiche Agricole  
Prof. Paolo De Castro

all'Azienda di Stato per gli Interventi  
nel Mercato Agricolo

Roma, lì 4 febbraio 1999

## I N D I C E

1. La funzione della Commissione di garanzia e l'individuazione dei suoi poteri.
2. Il rispetto della legge sulla trasparenza amministrativa ed il principio della opportuna terzietà del decidente nel procedimento di riaccertamento della produzione lattiera.
3. L'esame della conformità alla legislazione vigente delle operazioni dell'AIMA con riguardo ai contratti anomali di circolazione delle quote.
4. I ritardi dell'AIMA e degli Uffici postali.
5. La formulazione, da parte dell'AIMA, delle comunicazioni individuali relative alle produzioni commercializzate ed alle quote per i periodi 1995-96 e 1996-97 ed alle quote per la campagna lattiera 1997-98.
6. Le operazioni di "aggiornamento" dei QRI da parte dell'AIMA.
  - 6.1 Le premesse.
  - 6.2 Il protocollo Gray.
  - 6.3. Il significato della formula della lett. d, del 3° comma dell'art. 2, legge 5/98.
  - 6.4 Le operazioni dell'AIMA nel febbraio-marzo 1998.
7. La sorte dei contratti di vendita della quota da parte di assegnatari di quota che oggi sono soggetti a correzione.
8. Il problema del non completamento della rilevazione straordinaria delle vacche lattifere disposta con d.l. n. 130/1997.
9. L'azzeramento della produzione per difetti formali degli L1.
10. La rideterminazione della produzione incompatibile con il numero delle vacche possedute in stalla.
11. L'istruttoria e le deliberazioni degli Uffici e delle Commissioni Regionali di riesame.
12. I ricorsi ed alcuni dei problemi concreti sollevati dalle Regioni.
13. I rapporti con il Ministero per le Politiche Agricole.
14. L'operato delle Commissioni regionali di riesame.
  - 14.1 I presupposti della verifica.
  - 14.2 Le modalità della verifica: il questionario proposto ed il rifiuto della maggioranza delle Regioni.
  - 14.3 La verifica sui ricorsi.
  - 14.4 I rilievi sulle decisioni regionali.
  - 14.5 I rilievi sull'operato dell'AIMA.
15. Esecuzione della compensazione nazionale e tempo finale per la relazione della Commissione.

16. Considerazioni conclusive.

**1. La funzione della Commissione di garanzia e l'individuazione dei suoi poteri.**

Prevista dall'art. 4 bis della legge 27 gennaio 1998 n. 5 di conversione, con modifiche, del D.L. 1 dicembre 1997 n. 411, ed istituita con decreto del Ministro per le politiche agricole del 30 gennaio 1998 n. 30589/1060, questa Commissione di garanzia ha dovuto innanzitutto porsi il problema dell'ambito dei propri poteri (v. in **Allegato A**).

Per l'esplicita formulazione della legge, la "Commissione di garanzia" è stata chiamata "al compito di verificare la conformità alla vigente legislazione delle procedure e delle operazioni effettuate per la determinazione della quantità di latte prodotta e commercializzata nei periodi 1995-1996 e 1996-1997 e per l'aggiornamento dei quantitativi di riferimento spettanti ai produttori per i periodi previsti" nella legge stessa. Congiuntamente, in attuazione del 2° comma dell'art. 2 della legge n° 5/1998, doveva essere sentita dalle Regioni in ordine all'eventuale revoca del riconoscimento delle latterie-acquirenti previsto dall'articolo 23 del D.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569, ma nessun parere in merito è stato richiesto.

La norma dell'art. 4 bis stabilisce che il limite temporale massimo per la comunicazione dei risultati delle verifiche della Commissione è "almeno dieci giorni prima della scadenza del termine fissato dall'art. 3, comma 1°" e che, a seguito dei rilievi della Commissione, l'AIMA deve "riesaminare le procedure e le operazioni effettuate nella parte interessata dai rilievi".

L'impressione che poteva trarsi, a prima vista, dalla formulazione letterale dell'art. 4 bis - e cioè che la Commissione di garanzia sarebbe dovuta intervenire solo in *prossimità* della conclusione di tutto il complesso procedimento di determinazione dei QRI e della quantità di latte commercializzata dai produttori al fine delle conseguenti operazioni di compensazione nazionale per le varie campagne lattiere prese in considerazione - veniva meno appena si fosse posta attenzione alla *mens legis* trasfusa chiaramente nel provvedimento.

Se la Commissione era "una commissione di garanzia" del rispetto delle regole legislative dei vari interessi in gioco - da quelli degli allevatori a quelli degli acquirenti, da quelli dell'AIMA a quelli delle Regioni e dello Stato - essa non poteva intervenire soltanto *in prossimità* della conclusione di tutte le procedure di determinazione delle quote, ivi comprese perfino le varie istanze di riesame davanti alle Commissioni regionali. A parte il fatto che non è possibile ad alcuno "comunicare i risultati delle proprie verifiche" dieci giorni *prima* della scadenza di un altrui complesso procedimento, se non lo abbia seguito

passo passo e, quindi, se non ne abbia conosciuto, prima della sua terminazione, i problemi, le manchevolezze ed i "difetti" su cui fare i doverosi rilievi e di cui dare completa comunicazione, è certo che attendere un siffatto termine finale rischiava di rendere totalmente inutile l'opera della Commissione, per l'evidente concreta impraticabilità di modifiche dei risultati ottenuti, soprattutto quando fossero state già adottate le decisioni regionali sui ricorsi di riesame delle determinazioni operate dall'AIMA. Il risultato prevedibile sarebbe stato solo quello di accrescere incertezze e contenzioso.

Dunque, doveva concludersi che la realizzazione delle finalità di garanzia, espressamente previste dall'art. 4 bis, richiedeva che l'attività della Commissione si svolgesse *coevamente* all'adozione delle procedure ed al compimento delle attività poste in essere dagli organi chiamati ad operare dalla legge n. 5/1998.

Tuttavia, questa Commissione ha ritenuto di non avere in alcun modo un potere di "approvazione" o di "visto" successivo o preventivo, e di puntuale verifica dei singoli procedimenti o atti, assente dalla legge.

In altre parole, la Commissione non aveva, per mancata indicazione nella legge, né un ruolo di amministrazione attiva, né un ruolo paranormativo. Dunque, le sue funzioni non potevano che essere desunte dalla posizione che, in sostanza, il Parlamento aveva voluto ad essa riconoscere nel sistema ordinamentale italiano.

Se si considera che caratteristica della Commissione è una posizione di assoluta autonomia sia dal potere esecutivo che da quello legislativo, e del tutto svincolata da manifestazioni di indirizzo politico; e se si rileva che essa non poteva svolgere un'attività discrezionale e che non esercitava una funzione attiva, si doveva e si deve riconoscere che essa facesse e faccia, in qualche modo, parte - e non solo per il nome espressamente datole - delle c.d. autorità garanti o di garanzia che in numero progressivamente rilevante sono state costituite nel nostro ordinamento.

Come queste ultime, infatti, essa appariva ed appare investita del compito di espletare funzioni di garanzia e di controllo del rispetto delle regole poste all'attività di specifici soggetti nella disciplina di determinati settori. Più precisamente, essa, in una posizione di autonomia ed imparzialità, è stata investita del compito del controllo dell'osservanza di regole che esprimono il valore di rilievo costituzionale della libertà di impresa, ma nel momento della compressione e regolamentazione, per interessi generali, dell'accesso al mercato del latte.

Nell'ambito di tali finalità, si dovevano riconoscere, anche alla Commissione, poteri propositivi e di raccomandazione, oltre quelli di "verifica" e di controllo nel senso

suindicato. Dunque, un ruolo di garanzia che doveva articolarsi nell'arco dell'intera procedura, tanto su sollecitazione di ciascuno dei soggetti pubblici comunque interessati, quanto su propria iniziativa, allorché si fosse resa conto della opportunità di intervenire per suggerire che venissero compiute valutazioni in ordine alle necessità di porre in essere specifiche operazioni.

In siffatto quadro, la funzione di garanzia svolta dalla Commissione ha investito necessariamente l'opera di *tutti* i soggetti interessati dalla legge n. 5/1998, non soltanto dell'AIMA, come espressamente indicato dalla legge, ma anche dello stesso Ministero per le politiche agricole e delle Regioni, queste ultime soprattutto al fine di assicurare l'uniforme applicazione delle norme nel corso delle procedure di riesame davanti alle Commissioni regionali. Per tale funzione, quindi, ed in analogia ai poteri di esternazione riconosciuti agli altri soggetti istituzionali di garanzia, la Commissione non poteva non avere il potere di adottare rilievi generali da inviare al Ministero per le Politiche Agricole, all'AIMA ed alle Regioni, per gli scopi del coordinamento delle varie operazioni e della garanzia dell'uniformità dei procedimenti regionali di valutazione delle istanze di riesame.

Scendendo nel particolare, la funzione di garanzia della Commissione ha investito:

- A) la correttezza delle attività dell'AIMA, anche se con particolare riguardo alla procedura di contestazione dei dati anomali determinanti, da un lato, la perdita o la riduzione della quota concessa dalla P.A. e, dall'altro, lo spostamento della produzione da colui a cui il latte è stato imputato a chi lo ha effettivamente munto; nonché
- B) la correttezza della procedura di riesame (da parte delle Regioni) dei ricorsi di riesame proposti, nei prescritti termini, dagli imprenditori zootecnici; e ciò avendo come parametro di riferimento la *legislazione vigente*, ovverosia la normativa non solo relativa al settore latte (e, in tal caso, sia quella nazionale che comunitaria), ma anche *tutta* la legislazione vigente – civile o fiscale, ad esempio – coinvolta nel problema dell'assegnazione delle quote e dei relativi trasferimenti.

Quanto alle operazioni e procedure adottate dall'AIMA, la funzione di garanzia è stata espletata soprattutto attraverso l'esame delle manifestazioni di intento che la stessa ha fatto conoscere alla Commissione, onde fosse possibile formulare osservazioni aderenti alla legislazione vigente. Inoltre, la funzione di garanzia delle operazioni dell'AIMA ha investito non soltanto la verifica delle operazioni di riesame delle determinazioni AIMA da parte delle Regioni (v., ad esempio, i casi indicati *infra*, par. 14.5),

ma altresì un campione di comunicazioni contro cui non era stato proposto ricorso (v. *infra*, par. 14.3).

Quanto alle operazioni e procedure adottate dalle Regioni, la funzione di garanzia è stata espletata innanzitutto mediante segnalazioni di carattere generale, anche a mezzo della “conferenza” (in data 16 aprile 1998) con i componenti delle Commissioni regionali di riesame come richiesto dalle Regioni, nonché attraverso la verifica della conformità a legge delle risposte del Mi.P.A. e/o dell’AIMA ai vari quesiti sollevati dalle Commissioni regionali, ed ancora mediante l’individuazione di criteri per l’istruttoria e la deliberazione ai quali le Regioni, in sede di ricorso di riesame, avrebbero potuto attenersi (con riguardo alle diverse tipologie di ricorso) onde fosse garantita l’uniformità di giudizio in tutta l’Italia. Criteri diversificati, a seconda che si fosse trattato di correggere anomalie formali e di eliminare l’esistenza di plurime quote; di confermare la natura fittizia ed in frode alla legge dei contratti anomali; di “correggere” i dati di quantificazione del latte o della quota interessati dalla “pronuncia” sulla natura fittizia o in frode alla legge dei contratti anomali; di “revocare” la concessione di quota assegnata in accoglimento delle istanze successive al censimento 1993-94; di valutare le conseguenze dell’inadempimento degli impegni presi con le richieste di premio per vacche nutrici; di valutare le conseguenze dell’annesso censimento straordinario delle bovine da latte di cui al d.l. 19 maggio 1997 n. 130 o del contrasto tra produzione di latte e le vacche lattifere a disposizione come dichiarate ed accertate; di interpretare l’espressione “cessione di azienda con quota”; di considerare il rilievo delle sentenze di vari tribunali amministrativi regionali sulla quantificazione dell’odierna quota dei produttori già titolari di quota B “tagliata” dall’AIMA con bollettini “annullati” dai TAR per difetto di motivazione; di valutare la sussistenza del potere di autotutela da parte delle Commissioni regionali di riesame.

Sempre con riguardo alle procedure di riesame di competenza delle Regioni, la funzione di garanzia è stata, successivamente, espletata attraverso una verifica del rispetto delle norme procedimentali (e non sul merito) seguite, per la decisione dei ricorsi, dalle Commissioni od Uffici regionali, ivi compresa l’adeguatezza della motivazione e degli elementi probatori posti a base delle decisioni. Come meglio esposto *infra*, par. 14, per l’attività di verifica circa la conformità alla vigente legislazione la Commissione ha predisposto, innanzitutto, con riguardo a tutti i 51.019 ricorsi, un questionario trasmesso alle Regioni il 21 settembre 1998 (v. **Allegato W**). È stata poi compiuta una verifica puntuale di 1.005 posizioni comprendente: 1) i ricorsi estrapolati dall’insieme delle decisioni secondo un criterio statistico (v. **Allegato Y**) individuato dai dott. Piero Falorsi e

Marco Bellin, funzionari dell'ISTAT; 2) i ricorsi relativi a situazioni particolarissime denunciate dalle stesse Regioni, come nelle ipotesi della sparizione degli originali delle decisioni (è il caso della Commissione di Salerno); della richiesta di "riapertura in blocco" dei ricorsi già decisi (è il caso delle Commissioni di Palermo, Catania, Siracusa, Messina, Enna e Ragusa, su cui v. *infra*, par. 14.3); o della richiesta di dichiarare irricevibili, per tardività, ricorsi che, sia pure in forma condizionata, erano già stati accolti dalla Commissione di riesame di Salerno (su cui v. nota Commissione del 2 dicembre 1998 n. 915 in **Allegato Q**); 3) i ricorsi relativi ai casi più eclatanti di determinazione regionale di una quota superiore a quella assegnata secondo i parametri già ampi degli sportelli latte, nonché di dieci casi di ricorrenti tra i primi cento assegnatari di quota (v. *infra*, par. 6.4); 4) tutti i ricorsi proposti da ricorrenti i cui nomi risultavano già riportati nelle relazioni delle precedenti Commissioni governativa e ministeriale; 5) tutti i ricorsi oggetto di denuncia presentata da gruppi o da singoli allevatori a questa Commissione.

Quanto ai deliberati del Ministero per le politiche agricole, la funzione di garanzia è stata espletata attraverso osservazioni – nei limitati casi in cui ve ne è stata necessità – sulla conformità o meno alla legislazione vigente dei testi ministeriali.

La Commissione riferisce, nei paragrafi successivi, i distinti campi in cui ha operato la sua verifica ed il suo controllo, al fine di garantire che le operazioni e le procedure fossero, appunto, conformi alla vigente legislazione.

## **2. Il rispetto della legge sulla trasparenza amministrativa ed il principio della opportuna terzietà del decidente nel procedimento di riaccertamento della produzione lattiera.**

A seguito delle due relazioni della Commissione governativa d'indagine sulle quote latte inviate al Presidente del Consiglio dei Ministri, rispettivamente, il 26 aprile ed il 31 agosto 1997, ed a seguito della relazione della Commissione ministeriale per l'esame dei c.d. contratti anomali di circolazione delle quote latte presentata al Ministro per le Politiche Agricole il 15 gennaio 1998, il Parlamento, convertendo nella legge 27 gennaio 1998, n. 5, il d.l. 1 dicembre 1997 n. 411, ha disposto una complessa procedura avente per scopo il riaccertamento delle produzioni lattiere delle campagne 1995-96 e 1996-97 (art. 2), non solo ai fini della compensazione (art. 3), ma altresì a quelli della determinazione del QRI dei singoli allevatori per le campagne 1997-98 (art. 4) e 1998-99 (art. 5). Essa serviva anche a costituire una sorta di censimento delle bovine da latte esistenti in Italia nelle campagne lattiere considerate.

Il procedimento si articola, prima, in una serie di operazioni da parte dell'AIMA e, poi, in una serie di istruttorie e deliberazioni di Commissioni o di Uffici regionali, appositamente da costituire o da indicare, aventi ad oggetto "i ricorsi di riesame" proposti dagli allevatori per contestare i dati (assegnazione dei QRI; numero di capi posseduti; quantitativi di latte commercializzato) individualmente loro comunicati dall'AIMA a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno.

La previsione di procedimenti amministrativi pone il problema del rispetto, da parte dei soggetti pubblici, della legge 7 agosto 1990 n. 241 sulla trasparenza amministrativa.

Tra i suoi primi compiti, la Commissione di garanzia ha, quindi, valutato la sussistenza, a carico dell'AIMA e delle Regioni nel procedimento di riaccertamento delle produzioni lattiere e delle quote latte, di tale obbligo nei suoi distinti momenti di *comunicazione* dell'avvio del procedimento e di *individuazione* del responsabile del procedimento (v. in **Allegato E**).

Essa ha accertato che gli obblighi imposti dagli artt.7 e 8 della legge n. 241/90 risultavano assorbiti dalla previsione degli artt.1 e 2 del d.l. n. 411/97 convertito nella legge 27 gennaio 1998 n. 5, che ha disposto l'avvio di tutte le procedure per le determinazioni degli effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato nei periodi 1995-96 e 1996-97 e per l'aggiornamento dei quantitativi di riferimento dei singoli produttori, sicché non era necessario che l'AIMA procedesse alla comunicazione dell'avvio dei procedimenti.

Ricorreva, invece, la necessità, sia per l'AIMA che per le Regioni, di procedere alle determinazioni di cui agli artt.4 e 7 della legge sulla trasparenza amministrativa, con riguardo alla individuazione tanto dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e del provvedimento finale, quanto del responsabile del procedimento.

Ed allo scopo di richiamare l'AIMA e le Regioni al rispetto di tale obbligo, la Commissione ha loro inviato la Segnalazione n. 1 in data 11 febbraio 1998 (v. in **Allegato E**).

Successivamente, e con riferimento alle prime notizie in ordine alla costituzione delle Commissioni regionali, è apparso opportuno e corrispondente ai principi di giustizia naturale ed alle regole del c.d. *due process of law* che i funzionari regionali, già addetti al settore delle quote latte, soprattutto nel periodo di contestazione del censimento 1993-94 e/o nella valutazione della efficacia dei contratti di circolazione delle quote latte, non fossero presenti nelle Commissioni od Uffici chiamati, a seguito del ricorso di riesame, a pronunciarsi probabilmente sul precedente operato della Regione. Onde evitare

successive contestazioni, ricusazioni ad astensioni, con la conseguenza di far “saltare” i tempi ristretti (ottanta giorni) dei riesami, la Commissione ha invitato, con la Segnalazione n. 3 del 18 marzo 1998, le Regioni a valutare l’opportunità, non la necessità – con riguardo alle effettive tipologie delle possibili istanze di riesame – a costituire le Commissioni con funzionari che, nell’area geografica provinciale dei ricorsi, non avessero svolto in precedenza operazioni di amministrazione attiva nel settore del mercato del latte (v. in **Allegato I**). Questa Commissione era consapevole della indubbia difficoltà pratica dell’applicazione di tale regola, considerato l’elevato livello di specializzazione tecnica richiesto dall’esame dei ricorsi in materia di quote latte e la conseguente necessità, da parte delle Regioni, di ricorrere comunque ai funzionari (in molti casi, un solo funzionario) competente per materia, la cui professionalità derivava appunto dalle esperienze pregresse in materia di ricorsi sulle quote latte. In ogni caso, sulla base delle risposte delle Regioni ad una specifica domanda del Questionario (in **Allegato W**), non risultano istanze di ricusazione (v. in **Allegato W** le risposte delle Regioni Marche, Umbria, Valle d’Aosta e Provincia Autonoma di Bolzano, nonché delle Commissioni di Catanzaro, Cosenza, Vibo Valentia, Trapani e Venezia 2, le uniche che hanno risposto al questionario).

### **3. L’esame della conformità alla legislazione vigente delle operazioni dell’AIMA. con riguardo ai contratti anomali di circolazione delle quote.**

Come è noto, la Commissione ministeriale per l’esame dei contratti di circolazione delle quote ha individuato l’esistenza del fenomeno dell’utilizzazione formale di tre tipi legali di contratto (l’affitto, il comodato e la soccida) attraverso o la simulazione della loro stipula o l’effettiva pattuizione di essi ma allo scopo di raggiungere il risultato della circolazione della quota senza il rispetto delle condizioni o dei limiti, cui essa è soggetta in forza tanto della normativa comunitaria, quanto di quella nazionale. Ora, i contratti simulati (art. 1415, 2° comma c.c.) ed i contratti in frode alla legge (art. 1344 c.c.) sono inefficaci rispetto ai terzi, tra i quali non solo vi sono gli “altri” allevatori – lesi nella loro aspettativa di godere, nel corso della stessa campagna in questione, della gratuita compensazione della loro superproduzione con l’omessa produzione degli allevatori deficitari, nonché lesi nella loro aspettativa di ottenere, nelle campagne successive, l’assegnazione delle altrui quote non prodotte e rifluite nella riserva nazionale – ma vi è anche lo Stato (e, per esso, l’AIMA) titolare del monte-quote rappresentato dalla riserva nazionale.

Va tuttavia chiarito che l’esame dei contratti anomali, nella misura in cui tende a mettere in luce forme di “autocompensazione” tra singoli produttori, non incide sul

computo della globale produzione di latte delle campagne lattiere 1995/96 e 1996/97, che resta indipendente da chi l'abbia effettivamente realizzata. I contratti anomali, piuttosto, incidono sull'individuazione del "vero" produttore del latte e, dunque, sull'individuazione del destinatario del superprelievo e sulla determinazione di questo, nonché sulla conservazione della quota.

La suddetta Commissione ministeriale, che era entrata in possesso di 4.896 contratti, di cui 3.417 acquisiti nei termini e 1.479 acquisiti fuori termine, aveva proceduto all'esame dei soli contratti acquisiti nei termini, ritenendo – dopo aver determinato **a priori** il peso delle possibili anomalie – che molti di essi presentassero anomalie tali da farli ritenere di "natura fittizia o comunque illeciti" (art. 2, d.l. 411/97).

Il legislatore, con la legge n. 5/98, ha imposto all'AIMA di determinare gli effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato nelle campagne 1995-96 e 1996-97, tenendo conto, tra l'altro, "dei contratti di circolazione delle quote, rientranti nelle tipologie individuate come anomale", ovverosia imputando – come si esprime il d.m. 17 febbraio 1998 - "ai soggetti interessati" la determinazione dei quantitativi commercializzati, cioè "spostando" il latte prodotto dal soggetto che, formalmente in forza del contratto anomalo, ne risultava il produttore al soggetto le cui vacche, invece, ne erano state le effettive produttrici, e quindi, per l'effetto, presumendo *iuris tantum* che i contratti presentanti anomalie fossero fittizi o pattuiti in frode alla legge e, per ciò, privi di efficacia nei confronti, non solo delle parti, ma anche dell'AIMA (v. anche Segnalazione n. 5, in **Allegato O**).

I problemi che questa Commissione di garanzia ha dovuto affrontare sono stati due: la sorte dei 1.479 contratti acquisiti fuori termine e non valutati dalla precedente Commissione ministeriale, nonché di quelli giunti dopo la conclusione dei lavori della suddetta Commissione; le regole che l'AIMA avrebbe dovuto seguire per operare la determinazione del quantitativo di latte da "spostare" da una all'altra parte dei c.d. contratti anomali (v. in **Allegato B**).

Quanto al primo problema, la presente Commissione è intervenuta richiedendo al Ministero per le Politiche Agricole la modifica della formula dell'art. 1, 2° comma, lett. *d*, della bozza del d.m. allora in discussione presso la Conferenza permanente Stato-Regioni (v. in **Allegato B**). Invero, la originaria formulazione prevedeva che alla Commissione di garanzia o alla precedente Commissione ministeriale fosse attribuito l'incarico di esaminare tanto i 1.479 contratti pervenuti in ritardo, quanto tutti gli altri contratti trasmessi dalle latterie successivamente al 15 gennaio 1998. Alla presente Commissione una tale attribuzione non è apparsa "conforme alla legislazione vigente",

dato che la Commissione di garanzia era stata incaricata solo di “verificare” la corrispondenza della procedura alla legislazione vigente, mentre la vecchia Commissione ministeriale aveva già portato a termine il suo incarico. Ne conseguiva che l’esame dei 1.479 contratti pervenuti tardivamente alla precedente Commissione (i quali però erano stati visionati e predisposti per l’informatizzazione da un gruppo di finanziari sotto il controllo della precedente Commissione, senza però essere stati implementati dal CSIA secondo le indicazioni formulate da tale Commissione per scadenza del termine a questa assegnato), nonché dei contratti pervenuti all’AIMA dopo la conclusione dei lavori della precedente Commissione, sarebbe spettato solo ed esclusivamente all’AIMA, nel rispetto degli stessi criteri adottati dalla Commissione ministeriale per la implementazione delle schede di revisione dei contratti anomali e per la quantificazione dei “pesi” delle anomalie. E così ha, poi, stabilito, previa intesa della Conferenza Stato–Regioni, il d.m. del 17 febbraio 1998 (v. in **Allegato B**).

Quanto al secondo problema, la Commissione di garanzia ha esaminato, nel corso della sua prima riunione del 4 febbraio 1998, gli algoritmi proposti dall’AIMA nella nota del 3 febbraio precedente per il calcolo dei quantitativi commercializzati che avrebbero dovuto essere “trasferiti” da un produttore all’altro a seguito delle determinazioni compiute dalla Commissione ministeriale di cui al d.m. n. 411/1997, nonché della sorte dei QRI relativi. Si è trattato delle regole che l’AIMA, tenendo conto delle diverse tipologie di contratto secondo i codici fissati dalla precedente Commissione, si è posta al fine di addivenire alla determinazione dei quantitativi di latte oggetto delle operazioni anomale, dopo avere verificato l’esistenza, nelle schede predisposte dai finanziari ed implementate dal CSIA, delle informazioni necessarie a determinare la quantità delle quota o i capi bovini oggetto delle operazioni contrattuali, e dopo avere sanato le eventuali incongruenze derivanti dall’interpretazione dei contratti – e ciò per *tutti* i contratti pervenuti non solo nel termine, ma anche fuori del termine stabilito dal d.l. n. 411/1997, secondo quanto disposto dall’art. 2, 2° comma, penultimo inciso del suddetto decreto come integrato dalla legge n. 5/1998 -

Gli algoritmi, diversi per i contratti di soccida (codici 100A e 100B), di affitto e comodato di terra (codici 200A e 300A) e di affitto e comodato di vacche (200B, 200C, 200D, 300B, 300C e 300D), esplicitati nell’allegato n. 2 del verbale del 4 febbraio 1998 (v. in **Allegato B**), sono apparsi sostanzialmente conformi alle valutazioni espresse dalla precedente Commissione ministeriale e sono stati giudicati, dalla presente Commissione, corrispondenti al dettato del legislatore.

#### 4. I ritardi dell'AIMA e degli Uffici postali.

Risolti i suddetti problemi già nella prima decade di febbraio 1998, ci si sarebbe attesa l'immediata attuazione delle operazioni da parte dell'AIMA. Invece, il 13 maggio 1998, si accertava che, per la mancanza o dei dati di identificazione fiscale o di alcuni dati (ad es. il numero delle vacche concesse in comodato) rilevanti nei c.d. contratti anomali, l'AIMA, asserendo di non esserne stata in condizione, non aveva operato lo "spostamento" della produzione dal soggetto produttore apparente al soggetto produttore effettivo. Trattavasi di 808 contratti che dovevano, perciò, essere esaminati dall'AIMA, caso per caso. In virtù del proprio potere di verifica delle operazioni in conformità alla legge, la Commissione invitava i Commissari dell'AIMA a provvedervi con urgenza, anche perché le ulteriori verifiche avrebbero potuto determinare l'invio di specifiche contestazioni (v. verbale n. 20 in **Allegato B**).

Successivamente, il 28 maggio 1998, la Commissione accertava che in altri casi, in cui la comunicazione era stata già inviata dall'AIMA, questa non aveva provveduto ad attribuire il latte all'effettivo produttore e quindi non si era verificata la riattribuzione della quota a colui che l'aveva ceduta in virtù dei c.d. contratti anomali (v. verbale n. 22 in **Allegato B**). Benché dal 9 giugno 1998, su esplicita richiesta dell'AIMA (v. nota n. 1113 in **Allegato B**), fossero stati posti a disposizione militari della Guardia di Finanza per le operazioni di riscontro tecnico amministrativo, i funzionari dell'AIMA addetti al settore, nonostante gli interventi dei Commissari dell'Azienda intesi ad operare velocemente le verifiche sui casi suddetti e, quindi, ad inviare le eventuali nuove contestazioni anche in forza del proprio potere di autotutela, non vi avevano ancora provveduto alla data dell'8 luglio 1998. La Commissione (che già aveva, con nota del 3 giugno 1998 in **Allegato B**, chiesto conto all'AIMA delle mancate operazioni) ha quindi segnalato, con la richiesta urgente di una riunione presso il Sottosegretario di Stato per le Politiche Agricole, la necessità di un intervento forte sull'AIMA (v. verbale n. 28 in **Allegato B**) onde eliminare lo stato di persistente condotta contraria alla legge n. 5/1998 (v. nota n. 407 dell'8 luglio 1998 in **Allegato B**).

Le dovute operazioni con riguardo alle dette situazioni sono state concluse dall'AIMA il 3 agosto 1998, sicché le ultime 646 comunicazioni di rettifica di precedenti comunicazioni relative a contratti anomali sono state notificate in date prossime all'11 agosto 1998 (v. comunicazioni AIMA dell'11 agosto 1998 nn. 2749 div. XVI e 13899/S, in

**Allegato B**, e la nota di contestazione Mi.P.A. n. C/2527 dell'8 settembre 1998, in **Allegato B**).

Ancora nei mesi di settembre e di ottobre 1998 sono pervenute richieste di allevatori, già inseriti nei bollettini AIMA come titolari di quota, i quali asserivano di non aver ricevuto alcuna comunicazione da parte dell'Azienda (v. nota n. 568 del 3 settembre 1998 di questa Commissione all'AIMA e, ad esempio, la lettera del 2 ottobre 1998 dell'azienda Agricola Adriano Colella di Tufara in **Allegato B**). Il ritardo nelle operazioni AIMA è stato stigmatizzato dal Mi.P.A. con nota C/3176 del 7 ottobre 1998 (in **Allegato B**), che il precedente 2 ottobre aveva "scoperto" che molte comunicazioni relative a produttori siciliani erano giacenti presso l'AIMA perché non recapitate dall'Ente Poste (v. in **Allegato B**, il verbale della riunione dell'Ufficio di coordinamento ministeriale del 2 ottobre 1998 trasmesso con nota C/3241 del 9 ottobre 1998).

E' da rilevarsi che ancora al 12 gennaio 1999 delle 127.935 comunicazioni inviate dall'AIMA risultavano notificate ai destinatari, tramite l'Ente Poste, 123.930, con una differenza in meno di 4.005 comunicazioni. Ritrasmesse dall'AIMA alle Regioni per il successivo inoltro – così come stabilito dalla legge n. 5/1998 – 2.937 comunicazioni, di esse sono state recapitate dai servizi regionali 1.690: sicché alla data del 20 gennaio 1999 risultano non ancora recapitate 1.247 comunicazioni, delle quali, però, 255 hanno completato l'*iter* di giacenza postale (v. **Allegato B**). Benché si debba riconoscere che la situazione della notifica delle comunicazioni è stata soggetta ad una quotidiana variabilità, per cui forse giustamente l'AIMA ha atteso il momento in cui la situazione è sembrata stabilizzarsi per inviare alle Regioni le comunicazioni al cui recapito esse dovevano provvedere, tuttavia va rilevato che la Regione Piemonte, con nota del 5 gennaio 1999, si è lamentata che l'AIMA, pur essendo in grado di completare le operazioni a suo carico già da mesi, si fosse decisa, solo in data 22 dicembre 1998, ad inviare gli elenchi delle comunicazioni non recapitate (v. in **Allegato B**).

**5. La formulazione, da parte dell'AIMA, delle comunicazioni individuali relative alle produzioni commercializzate ed alle quote per i periodi 1995-96 e 1996-97 ed alle quote per la campagna lattiera 1997-98.**

La legge n. 5/98 ha eliminato il sistema dei bollettini e ha disposto – come peraltro aveva richiesto la Commissione agricoltura della Comunità europea fin dal 1 aprile 1993 con la nota a firma Guy Legras (v. Allegato 5 alla relazione della Commissione governativa di indagine) – che a ciascun produttore di latte fosse inviata, tramite

raccomandata con ricevuta di ritorno, una comunicazione individuale con i dati relativi al rispettivo QRI ed alla quantità di latte commercializzato.

Il problema che la Commissione di garanzia ha affrontato è stato quello relativo alla formulazione, da parte dell'AIMA, della suddetta "comunicazione individuale", onde fosse garantito che gli elementi di fatto, in base ai quali l'AIMA aveva determinato la quantità di commercializzazione di latte ed i QRI "attribuiti" all'allevatore di vacche lattifere, fossero tutti indicati e fossero chiari ad una persona sì di media cultura ma "addentro" alle questioni del mercato del latte. Per tale motivo, la Commissione ha inviato all'AIMA la Segnalazione n. 2 dell'11 febbraio 1998, invitandola a prestare particolare attenzione alla necessità di formulare una specifica ed individuale motivazione a giustificazione dei singoli provvedimenti di determinazione del latte commercializzato e di aggiornamento della quota (v. in **Allegato E**).

La predisposizione, a cura dell'AIMA, delle schede di comunicazione individuale, con tutte le indicazioni e le spiegazioni necessarie, è apparsa alla Commissione di garanzia conforme alla legislazione vigente sulla necessità della motivazione di ogni provvedimento amministrativo (v. in **Allegato Z**). Quando è emersa l'esistenza di un refuso di stampa, con riferimento al caso C9 del c.d. protocollo Gray, la Commissione è intervenuta, con una specifica nota aggiuntiva, affinché l'AIMA chiarisse la formulazione adoperata nelle schede di comunicazione individuale (v. in **Allegato Z**).

Inoltre, la Commissione ha riconosciuto l'esistenza del potere di autotutela nell'AIMA, in forza del quale questa ha potuto "correggere" le comunicazioni individuali inviate, in un primo momento, con errori o con omissione delle dovute contestazioni.

## **6. Le operazioni di "aggiornamento" dei QRI da parte dell'AIMA**

### **6.1 Le premesse.**

L'art. 2, comma 3°, lett. d) della legge n. 5/98 demanda all'AIMA di tener conto, tra l'altro, "della correzione, in base alle effettive risultanze del censimento del 1993-94, delle assegnazioni di quote, a suo tempo effettuate, sentite le regioni e le provincie autonome interessate, salvi i successivi aggiornamenti".

La formula è stata quella che ha sollevato i maggiori problemi, per la cui soluzione è necessario rammentare i fatti a quali la legge si riferisce (v. in **Allegato G bis**).

Il censimento di cui si parla è quello espletato dal CCIA nel corso dell'anno 1993-94 (v. par. 19.2 della Relazione della Commissione governativa di indagine). Tale censimento

si svolse in due fasi e fu seguito da una terza operazione di assegnazione di quote. La prima fase, che si svolse dal luglio 1993 al febbraio 1994 e che coinvolse nella massima parte il CCIA ed in piccola parte le stesse Regioni, consistette nella "visita" presso le singole stalle (circa 160.000) al fine di "contare" la produzione lattiera commercializzata dai singoli allevatori nelle campagne prese a riferimento dalla legge 468/92 per l'assegnazione delle quote A (1988/89) e B (1991/92) sulla base delle esibite fatture di commercializzazione del latte. Il censimento nella sua prima fase fu compiuto sulla base di elenchi trasmessi, non tutti insieme ma a scaglioni, dall'AIMA e redatti tenendo conto del precedente elenco-bollettino UNALAT del 1993, e fu formalizzato in verbali poi memorizzati su supporti magnetici, che sono stati consegnati dall'AIMA al CSIA per il caricamento nella banca dati. I verbali di "visita" erano compilati su un documento standard prestampato e secondo una specifica metodologia che sarà, in un momento successivo, implementata ai fini delle istanze di riesame e valutazioni dal FEOGA e che costituirà l'argomento di quello che è comunemente chiamato il "protocollo Gray".

I risultati di tale fase del censimento furono riportati prima nel c.d. 1° bollettino AIMA del dicembre 1993 ma quando i dati elaborati erano ancora limitati a circa 40.000 verbali e poi nel c.d. 2° bollettino AIMA (o 1° bollettino per il 1994-95) del 29 aprile 1994 sulla base delle risultanze della totalità dei verbali di accertamento.

Da quanto emerge dalla nota inviata il 22 maggio 1997 dal CCIA alla Commissione governativa di indagine (v. Allegato 240 alla Relazione della suddetta Commissione), erano state quantificate 2.103.902 vacche lattifere, per una produzione globale di 9.791.560 tonnellate di latte tenendo conto della resa media di 4.650 Kg./vacca, ed erano state "tagliate" circa 50.000 posizioni di allevatori già assegnatari di quota secondo l'UNALAT.

A seguito delle rimostranze degli allevatori esclusi, delle associazioni sindacali agricole, delle APL ed anche delle Regioni (v. Allegati 248 e 249 alla Relazione della Commissione governativa di indagine), fu disposta la seconda fase del censimento CCIA, questa volta da svolgersi non nell'azienda ma "a tavolino", in collaborazione con le Regioni, le Organizzazioni professionali agricole e le Associazioni dei produttori di latte (v. nota EIMA del 5 luglio 1994, costituente l'Allegato 250 della Relazione della Commissione governativa di indagine). Tutto ciò nonostante i seri dubbi circa l'attendibilità dei dati così acquisiti che il CCIA aveva sollevato nella nota del 20 settembre 1994 riferendo sui 27.843 controlli già eseguiti nel periodo 15 agosto-15 settembre 1994 (v. Allegato 256 alla Relazione della Commissione governativa di indagine).

Dal luglio 1994 al gennaio 1995 pervennero circa 40.000 istanze di riesame che imposero sia un nuovo controllo degli stessi documenti già valutati nel corso della prima fase, sia il controllo di documenti prodotti per la prima volta in quanto dichiarati non disponibili all'atto della precedente rilevazione azienda per azienda. Invero, al fine della valutazione delle istanze di riesame, era stata stabilita una procedura amministrativa che dava la possibilità a tutti i soggetti, che ritenessero l'assegnazione di quota viziata da errore, di inoltrare la richiesta di riesame sulla base di determinati documenti classificati secondo determinate tipologie.

È da premettersi, infatti, che si era resa necessaria, a fini informatici, una specifica catalogazione dei diversi tipi di ricorso, prevedendo per ciascuna delle distinte categorie la documentazione necessaria per il loro accoglimento, catalogazione e documentazione sollecitate anche dal FEOGA che, tra l'altro, aveva preteso che l'elaborazione del nuovo bollettino rettificato fosse fatta in stretta collaborazione con i servizi della Comunità (nota Legras dell'11 luglio 1994, costituente l'Allegato 255 della relazione della Commissione governativa di indagine, cui corrisponde la nota del 14 luglio 1994, diretta dal Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali all'EIMA, costituente l'Allegato 251 della suddetta Relazione). È per questo motivo che la metodologia stabilita per determinare la validità delle istanze di riesame in base alla tipologia di documentazione presentata a sostegno dai ricorrenti venne sottoposta ai funzionari del FEOGA; ed a Roma, il 14 novembre 1994, fu redatto il c.d. protocollo Gray, in cui furono indicate le tipologie di documentazione da ritenersi ammissibili a sostegno delle istanze di riesame. Successivamente, però, né la collaborazione con il FEOGA, né il protocollo Gray furono rispettati. Così, il 15 dicembre 1994, a seguito della nuova valutazione di oltre 35.000 posizioni sulla base dei verbali di constatazione, senza che venissero allegati i documenti che si dichiarava fossero stati esibiti e necessari al fine di far risultare l'istanza di riesame come rientrante in una delle tipologie considerate, venne pubblicato il c.d. 3° bollettino AIMA (o 2° bollettino per il 1994-95), che riguardava 107.118 produttori con un'assegnazione di quota per 10.164.082 tonnellate di latte prodotto, ben al disopra del QGG disponibile per l'Italia (9.930.060). Si concludeva così la seconda fase del censimento 1993-94, mediante la catalogazione delle circa 42.000 istanze di riesame secondo le tipologie già determinate, ma senza acquisire nei fascicoli la documentazione relativa.

Ma già il 31 gennaio 1995 (v. nota AIMA in Allegato 288 alla Relazione della Commissione governativa di indagine) si faceva presente che erano in corso "contatti con

le istituzioni europee per esaminare la possibilità di recuperare a bollettino alcune delle realtà [in un primo tempo] escluse ed in particolare quelle che [avevano] giustificato o con atto notorio del precedente titolare la variazione di titolarità aziendale, o con la dichiarazione riepilogativa dell'acquirente per i livelli di commercializzazione realizzati nel periodo di riferimento”.

Si era, infatti, disposta, a partire dal mese di gennaio 1995, l'apertura dei c.d. “sportelli latte” presso l'AIMA e presso le Regioni, in cui i produttori o i loro rappresentanti potevano “perorare” direttamente l'accoglimento delle modifiche relative alle proprie quote (v., per tale “storia”, anche la circolare AIMA n. 6 del 29 marzo 1996, in **Allegato G bis**). Le decisioni in merito all'accoglimento o meno delle predette ulteriori istanze (che ammontarono a circa 28.000; sicché circa 63.000 sono stati i “fascicoli” riesaminati dalla Guardia di Finanza e dal Corpo Forestale dello Stato nel marzo 1998, su cui v. *infra*, par. 6.4) erano adottate da funzionari AIMA sull'affermazione della produzione di specifici documenti, ma senza che si fosse proceduto alla catalogazione delle istanze di riesame in una delle tipologie prima considerate a fini non solo informatici ma anche di evidenziazione e di trasparenza del procedimento. La conseguenza è stata che, a far data dal febbraio–marzo 1995, l'AIMA ha fornito al CSIA nuove disposizioni operative in base alle quali sono state considerate valide, ai fini dell'assegnazione di quota, istanze di riesame definite “accolte”, che sarebbero però potute rientrare in tipologie precedentemente escluse o che sarebbero potute essere prive della documentazione dapprima ritenuta obbligatoria. Si concludeva, così, la terza fase del “censimento” 1993-94, mediante l'inserimento, nei fascicoli, dei documenti prodotti, senza però che essi fossero stati catalogati, a fini informatici, in una delle tipologie considerate: l'omessa catalogazione non consentiva alcuna certezza o verifica sull'effettiva sussistenza dei presupposti delle scelte adottate. La terza fase si concludeva con l'assegnazione di quote per Kg. 10.568.000 di latte, ben al disopra del QGG italiano (9.930.060).

## 6.2 Il protocollo Gray.

La documentazione che si richiedeva per la valutazione delle istanze di riesame era stata catalogata anche sotto otto specifici codici che ora interessa esaminare: quello **standard** (costituito da fatture originali e regolari del latte commercializzato); il **C4** (fotocopie di fatture, ma firmate e timbrate dal legale rappresentante della latteria acquirente); il **C5** (tabulato originale con gli estremi delle fatture firmato e timbrato dal

legale rappresentante della latteria acquirente); il **C7** (originale o copia conforme di un atto notorio di vendite dirette superiori a 250 q.li ma inferiori a 600 q.li, redatto prima del 31 agosto 1993); il **C9** (originale o copia conforme di atti notori di vendite dirette inferiori a 250 q.li); l'**A1** (originale dell'atto notorio del precedente titolare della quota, attestante la variazione della titolarità dell'azienda); l'**A3** (originale dell'atto notorio firmato da tutti i coeredi, in caso di pluralità di eredi, attestante la variazione della titolarità dell'azienda); ed il **C3A** (tabulati delle cooperative o dichiarazioni dei presidenti delle cooperative in ordine alle consegne di latte).

Orbene, nella riunione del 14 novembre 1994 – in cui venne elaborato il c.d. protocollo Gray (v. in **Allegato G bis**) - erano stati considerati ammissibili dal FEOGA solo i documenti corrispondenti ai codici standard, C4 e C5; ma successivamente furono accolte anche le documentazioni corrispondenti ai codici C7, C9, A1, A3 e C3A. Su queste ultime si appuntarono le osservazioni della Commissione governativa d'indagine sulle quote latte, nel par. 19.10 della sua Relazione.

### **6.3. Il significato della formula della lett. d, del 3° comma dell'art. 2, legge 5/98.**

Ai sensi della legge 5/98 l'AIMA è tenuta a “correggere, in base alle *effettive* risultanze del censimento del 1993-94”, le assegnazioni delle quote.

L'aggettivo “effettive” che qualifica il termine “risultanze” che, a sua volta, si riferisce al “censimento del 1993-94”, suggerisce di considerare, come obbligatorio punto di partenza, i risultati della prima fase delle operazioni di censimento del CCIA effettivamente compiute stalla per stalla tra il luglio 1993 ed il febbraio 1994, sia pure con la necessità di eliminare – come, peraltro, impone l'art. 2, 2° comma, lett. b, legge n. 5/98 – le plurime quote che, per il sistema “a scaglione” dell'invio degli elenchi degli allevatori da controllare e per la ripartizione dei controlli tra CCIA e Regioni, hanno inficiato marginalmente i risultati dell'accertamento CCIA “stalla per stalla”. Quindi, correttamente, cioè in modo conforme alla legislazione vigente, l'AIMA ha deciso di sottoporre a revisione innanzitutto le istanze di riesame del luglio-dicembre 1994 e poi quelle inoltrate, tramite gli sportelli latte AIMA e AIMA–Regioni, dopo il gennaio 1995 e che hanno portato, nel loro momento conclusivo, innanzitutto alla pubblicazione dei bollettini AIMA (il 3° ed il 4° AIMA, ovvero il 7° e l'8° a partire da quelli UNALAT) per le campagne 1994-95 e 1995-96.

Nessun problema, dunque, sul momento–base delle operazioni di “correzione”, né sull'oggetto di tali operazioni.

Qualche dubbio interpretativo poteva sorgere sul significato della espressione “correzione.... delle assegnazioni di quote, a suo tempo effettuate, *sentite le regioni* e le province autonome interessate”, potendosi, in base ad una lettura affrettata, trarre il convincimento che, all’interno della procedura di correzione, il legislatore avesse imposto, all’AIMA, un sub-procedimento di richiesta del parere delle Regioni.

La questione è stata affrontata dall’AIMA con la nota n. 11397/S del 18 febbraio 1998 e discussa dalla Commissione di garanzia nella riunione del 18 febbraio 1998 (v. in **Allegato F**), allorché si è concluso che proprio la “storia” delle operazioni di assegnazione delle quote successivamente al censimento 1993-94 (ovvero alla sua prima fase) dimostra che in tali operazioni furono cointeressate le Regioni attraverso gli sportelli latte AIMA e AIMA–Regioni: sicché le assegnazioni di quote furono, “a suo tempo”, effettuate (anche) *sentendo* le Regioni e le Province Autonome interessate. D’altronde, il breve lasso di tempo che il legislatore ha concesso all’AIMA per le distinte operazioni elencate nel 3° comma dell’art. 2 della legge n. 5/98 (da *a*, appunto, fino a *d*) conferma che non ha senso, e perciò non è coerente alla legge, “sentire” oggi le Regioni *solo* sulle concrete operazioni di correzione – e non sulle altre – che fanno parte tutte quante dell’intera procedura di aggiornamento delle quote. Comunque, l’AIMA avrebbe, anche se soltanto per tuziorismo – secondo quanto dalla stessa riferito nelle vie brevi – reso noti, alle Regioni e Province Autonome, in occasione di una riunione presso la sede della Conferenza Stato-Regioni, i *principi* seguiti per le correzioni delle assegnazioni effettuate *dopo* il censimento 1993-94, e ciò perché esse potessero fornire – prima dell’invio delle comunicazioni individuali agli allevatori – eventuali osservazioni (così come, poi, ha fatto la Regione Valle d’Aosta).

D’altra parte, si deve rilevare che nell’unitario procedimento introdotto dal d.l. 411/97 è rilevante la “presenza regionale”. Non solo il decreto ministeriale di attuazione è stato formulato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, ma altresì il procedimento di attribuzione a ciascun produttore della sua quota e della sua produzione si articola in due fasi, la seconda delle quali è stata attribuita alle Regioni, cui è stata riconosciuta la competenza esclusiva per la determinazione dei Q.R.I. e della produzione ai fini della compensazione nazionale o del pagamento del superprelievo. Sotto questo profilo non si può non confermare la regolarità delle operazioni di correzione effettuate dall’AIMA.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale 11 dicembre 1998, n. 398, il componente della Commissione dott. Roberto Corradi ha sollecitato la Commissione a

riesaminare la norma di cui all'art. 2, 3° comma, lett. d, legge 5/98, proponendo una diversa lettura della stessa e motivando la sua opinione a verbale della seduta del 3 febbraio 1999 (v. verbale n. 59). Gli altri commissari, dopo ampia discussione, hanno confermato l'interpretazione della norma precedentemente adottata.

Ma con riguardo alla necessità di un più generale "coinvolgimento" delle Regioni nelle operazioni AIMA e ad una asserita omessa esternazione delle ragioni delle comunicazioni inviate dall'AIMA ai produttori, il TAR del Lazio, con una prima ordinanza del 28 luglio 1998 e con una seconda del 25 agosto 1998 disponeva la sospensione dell'esecuzione delle comunicazioni AIMA a svariati produttori di latte, rilevando altresì che i provvedimenti impugnati si sarebbero concretati in una determinazione retroattiva delle quote in violazione del principio di diritto comunitario del legittimo affidamento. Alla data del 29 ottobre 1998 il Mi.P.A. non aveva ancora a sua disposizione alcuna documentazione relativa alle dette ordinanze (v. in **Allegato G bis**). Ad analoga richiesta di questa Commissione in data 9 dicembre 1998 n. 930 (v. in **Allegato G bis**), l'AIMA non ha risposto, mentre sarebbe stato utile, per disporre del quadro generale, conoscere quanti produttori hanno ritenuto di ricorrere al TAR piuttosto che fare ricorso davanti alle competenti Commissioni regionali. Dalla stampa la Commissione di garanzia ha appreso che il 19 gennaio 1999 il Consiglio di Stato ha accolto gli appelli dell'AIMA contro le ordinanze di sospensiva del TAR del Lazio.

#### **6.4 Le operazioni dell'AIMA nel febbraio-marzo 1998.**

L'AIMA, dunque, chiamata a "correggere" le assegnazioni di quote successive alla prima fase del censimento CCIA, ha sottoposto a revisione tutte le istanze di riesame inviate direttamente all'AIMA tra il luglio 1994 ed il gennaio 1995 e tutte le richieste inoltrate, a partire dal febbraio 1995, tramite i c.d. sportelli latte AIMA e AIMA-Regioni che avessero, però, determinato un incremento di quota e, solo in quanto tali, oggetto necessario di controllo al fine del prescritto aggiornamento delle quote.

Siffatte operazioni di revisione, che materialmente sono state compiute in due momenti distinti (le prime sulle 35.541 posizioni valutate, per la prima volta, entro il gennaio 1995; le seconde su circa 28.000 posizioni valutate per la prima volta a seguito delle richieste effettuate tramite gli sportelli AIMA e AIMA-Regioni), sono state illustrate dall'AIMA con la nota n. 251/I del 3 marzo 1998 e sono state vagliate dalla Commissione

di garanzia, che le ha giudicate conformi alla legislazione vigente, con le seguenti precisazioni da valere per tutte le circa 63.000 posizioni esaminate (v. **Allegato G**).

Il riesame oggetto del punto *d*) ha riguardato in un primo momento 35.541 posizioni che solo per 11.883 avevano portato ad un incremento di quota. Erano coerenti alle indicazioni del c.d. protocollo Gray 8.181 posizioni per un totale di 362.789 tonnellate di latte. Erano rimaste "sospette" 3.702 posizioni, individuate come categorie C7, C9, A1, A3 e C3A. Lo stesso discorso, con riguardo alle stesse casistiche, è poi valso in un secondo tempo per le 28.000 posizioni esaminate – a seguito di decisione presa dall'AIMA confortata dal giudizio della Commissione di garanzia espresso nella riunione dell'11 marzo 1998 (v. in **Allegato H**) – nella successiva tornata del marzo 1998, di cui si dirà.

Nella disamina che segue, si è ritenuto opportuno illustrare, procedendo dal caso più semplice a quello più complesso, le varie casistiche, con la precisazione che i dati numerici che vengono qui riportati in modo specifico e dettagliato riguardano le istanze di riesame che furono accolte nel luglio 1994, mentre le casistiche – come si è detto – riguardano *tutte* le istanze di riesame, ovverosia anche quelle accolte tramite i c.d. sportelli latte AIMA e AIMA–Regioni.

Il caso più semplice è quello indicato come A3 ed è relativo a 37 posizioni per circa 585 tonnellate di latte. Qui esistevano fatture di commercializzazione del latte negli anni 1988-89 o 1991-92 intestate ad un produttore che, al momento della visita CCIA nelle stalle, era già deceduto. Le fatture erano state presentate dagli eredi.

Ora, nell'ipotesi di più eredi, il protocollo Gray negava valore ad un atto notorio che avesse individuato in un preciso erede il continuatore dell'azienda, ragionando sul fatto che in ogni caso di divisione ereditaria è indispensabile, in base al codice civile, un atto scritto. Tuttavia, questa Commissione non può che condividere l'intenzione dell'AIMA di continuare a dare valore all'atto notorio, dato che la nostra legislazione ammette la possibilità di indicare alla P.A., appunto con atto notorio, la propria qualità di erede, ma soprattutto dato che l'art. 49, 1° comma, legge 3 maggio 1982 n. 203, stabilisce il diritto del familiare, collaboratore del *de cuius*, di continuare l'attività nell'azienda di costui, quale affittuario forzoso delle quote dei coeredi.

Più complesso è il caso A1, che è relativo a 839 posizioni per 105.928 tonnellate di latte. Qui esisteva un atto notorio con il quale un soggetto, intestatario delle fatture degli anni 1988-89 e 1991-92, aveva dichiarato, nel 1993-94, di avere ceduto *medio tempore* l'azienda a colui che, al momento del censimento, si trovava in stalla ed aveva esibito le fatture di lui.

Secondo il protocollo Gray tali atti notori non avrebbero potuto avere alcun valore, essendo viventi entrambe le parti e, dunque, in condizioni di stipulare un contratto legalmente valido. Tuttavia, anche per tali casi questa Commissione di garanzia ritiene corretta la decisione dell'AIMA di tenere conto di tutte quelle posizioni consistenti nel "subentro" di un familiare al precedente titolare dell'azienda ed intestatario delle fatture, stante la presenza, nel nostro ordinamento, dell'art. 48 legge 3 maggio 1982 n. 203 sull'impresa familiare coltivatrice, nonché dell'art. 41 stessa legge che consente contratti di affitto verbali e non trascritti se stipulati tra coltivatori diretti. Di conseguenza, e salvo che nei verbali redatti dal CCIA a tavolino o nei fascicoli di cui alle istanze trasmesse tramite gli sportelli latte non siano stati inseriti materialmente gli atti notori da cui si possa desumere il grado di parentela o di affinità nei limiti fissati dall'art. 230 bis c.c. o la natura del contratto di cessione del godimento dell'azienda, gli atti notori suindicati non possono essere esclusi.

Più complesso ancora è il caso C7 ed è relativo a 197 posizioni per 9.151 tonnellate di latte. Qui si avevano atti notori in data antecedente al 31 agosto 1993, con riferimento a vendite dirette di latte tra i 250 ed 650 q.li. Nel protocollo Gray si partiva dal presupposto che fosse un imbrogliatore colui che, pur avendo presentato fatture per consegne, avesse, con l'atto notorio, cercato di ottenere, senza fatture, anche una quota per vendite dirette. La conseguenza doveva essere l'esclusione del produttore anche dall'assegnazione della quota consegne.

Ora, nel presupposto che le fatture regolarmente emesse per le consegne non potevano essere ignorate, pur dovendosi escludere gli atti notori per le vendite dirette, l'AIMA correttamente ha deciso di ritenere, nell'attuale sede di verifica, la precedente operazione conforme a legge, tenendo conto delle diverse disposizioni fiscali all'epoca vigenti per le consegne e per le vendite dirette.

La categoria C9, rappresentata da 1.404 posizioni con un incremento di quota di 18.678 tonnellate, è costituita da atti notori relativi a vendite inferiori a 250 q.li presentati da allevatori che hanno dichiarato di avere effettuato esclusivamente vendite dirette nella campagna 1988/89.

Se il fatto è rappresentato dall'assenza di fatture od autofatture, esso non presenta aspetti di anomalia, siccome conforme alle disposizioni fiscali dell'epoca con riguardo ai piccoli imprenditori agricoli, tra i quali rientravano i produttori di latte per una quantità inferiore ai 250 q.li. Qualche dubbio potrebbe sorgere se attraverso tale autodichiarazione un allevatore, in ipotesi "entrato" sul mercato del latte solo dopo il 1990, avesse tentato di

ottenere una quota vendite, dato che la legge 468/92 ne consentiva l'assegnazione solo a chi fosse stato allevatore già nell'annata 1988/89. Per contestare una simile ipotesi, occorrerebbe provare l'*effettiva* inesistenza dell'azienda del detto allevatore negli anni precedenti al 1990. Elementi obiettivi potrebbero essere rinvenuti solo nei casi in cui i presentatori dei suddetti atti notori fossero stati minorenni o non avessero partita IVA nell'annata precedente al 1° aprile 1989. Dunque, nei limiti suddetti l'operazione di mantenimento, da parte dell'AIMA, di tali quota appare coerente con la legislazione fiscale degli anni '90.

La categoria C3A attiene alla documentazione presentata per consegne di latte a cooperative e riguarda 1.225 posizioni per 82.971 tonnellate di latte. Nella misura in cui il fatto è rappresentato dall'aver ammesso tra gli assegnatari di quote coloro che avevano presentato, al posto dei "tabulati originali con gli estremi delle fatture" (codice C5), *attestati* dei presidenti delle cooperative, giustamente deve concludersi, nell'inesistenza di una norma di legge che attribuisca valore probatorio alla semplice dichiarazione di un soggetto peraltro potenzialmente cointeressato nella vicenda, che l'AIMA non avrebbe potuto decidere diversamente dall'azzeramento di tali assegnazioni.

Ne sarebbe conseguita la particolare attenzione con cui le Commissioni regionali di riesame avrebbero dovuto valutare ricorsi contro siffatti azzeramenti.

Si è già accennato ad un esame di circa 63.000 fascicoli da parte della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale avvenuto nel marzo 1998 presso l'AIMA. Occorreva acclarare, attraverso l'esame puntuale di tutte le istanze di riesame della 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase del censimento 1993-1994, quali istanze della 2<sup>a</sup> fase avessero portato ad un incremento di quota sulla base di documenti, tipologicamente classificati ma *non* allegati nei fascicoli, nonché quali istanze della 3<sup>a</sup> fase avessero, anch'esse, portato ad un incremento di quota sulla base di documenti allegati nei fascicoli ma tipologicamente non classificati. L'operazione è servita a porre in "parità" i due diversi "mondi" delle istanze di riesame della 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase e quindi a far "scattare" per esse, in modo eguale, la direttiva AIMA per la quale occorreva annullare gli incrementi di quota determinati sulla base di documenti non validi od inesistenti nei fascicoli.

I casi in cui l'AIMA ha proceduto ad annullare siffatti incrementi sono stati 5.594 (v. distinta "Aziende oggetto di comunicazione individuale con anomalia. Rigetto riesame/ricorso" con allegata nota AIMA al CSIA del 3 aprile 1998, in **Allegato G**). Per la più agevole possibilità di monitorare siffatte posizioni "sospette", questa Commissione di

Garanzia ha richiesto di avere più precise notizie in merito. Dai dati acquisiti il 17 dicembre 1998 (v. pagine 1-96 dell'Elenco "posizioni con anomalia" sottoposte a ricorso, in **Allegato G**) è emerso che 3.724 posizioni presentavano "anomalie" tali da imporre all'AIMA di procedere all'azzeramento od alla riduzione della quota, che così era passata dagli originari 415.552.899 Kg. di latte, riconosciuti nella 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase del censimento, a 161.597.088 Kg. – ovvero con uno scarto di 254.043.811.

Le Commissioni regionali di riesame hanno riportato le quote a Kg. 397.304.727, rimanendo uno scarto di Kg. 18.248.172 in meno.

La circostanza, anche se messa in rapporto al generale andamento, favorevole ai ricorrenti, delle decisioni delle Commissioni regionali di riesame (v. *infra*, par. 14), è particolarmente rilevante e meritevole di attenzione. In vari casi, infatti, l'aumento della quota è avvenuto anche rispetto a quella che era stata già riconosciuta a seguito delle istanze avverso i risultati della prima fase del censimento CCIA del 1993-94 (così come è stato particolarmente in più casi nelle province di Lodi, Pordenone, Udine, Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Ancona, Foggia ed Enna, e nelle Regioni Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna). Si è trattato di un aumento, cioè, rispetto ad un'assegnazione di quota già avvenuta secondo procedure non trasparenti e parametri allargati, nonché tendenzialmente contrari agli impegni assunti con il FEOGA dall'allora Ministro dell'Agricoltura e dall'AIMA.

Per tale motivo la Commissione di Garanzia ha ritenuto di sottoporre ad esame specifico, tra questi casi, le decisioni relative a 22 produttori ai quali è stata attribuita una quota superiore di oltre 100.000 Kg. rispetto a quella già assegnata a seguito delle istanze di riesame della 2<sup>a</sup> e della 3<sup>a</sup> fase del censimento 1993-94 (v. elenco unito al verbale n. 48 del 9 dicembre 1998, in **Allegato U**. Nell'elenco non è compreso il nome del produttore Buzzini Ambrogio e F.lli della provincia di Milano, perché già compreso tra le 405 posizioni del campione ISTAT. Non è stato acquisito il fascicolo relativo a Leone Antonio a causa di varie omonimie).

Va aggiunto, ancora, che 1.870 posizioni tra quelle rilevate nel corso delle operazioni AIMA del marzo 1998 e con riguardo alle quali l'AIMA aveva proceduto all'azzeramento od alla riduzione della quota già assegnata nelle suddette istanze di riesame, si sono consolidate nella misura quantificata dall'AIMA, per mancanza di ricorso: trattasi di una minore attribuzione di quota per 22.488.441 Kg. di latte rispetto agli originari Kg. 63.507.184 (v. in **Allegato G** alle pagg. 97-152 dell'Elenco "posizioni con anomalia", ma non soggette a ricorso; nonché l'allegato Elenco "recuperi quote da non ricorrenti"). In

sostanza, alla data del 17 dicembre 1998, risultava che le quote assegnate a seguito del complesso procedimento posto in essere dalla legge n. 5/1998 nei confronti dei 5.594 produttori le cui posizioni sono state “ricontrollate” nel marzo 1998, sono ammontate a Kg. 438.323.470 rispetto alle originariamente assegnate per Kg. 479.060.083 con una riduzione di Kg. 40.736.613.

#### **7. La sorte dei contratti di vendita della quota da parte di assegnatari di quota che oggi sono soggetti a correzione.**

Come sintomaticamente risulta dall’invito rivolto, in data 1 ottobre 1993, dalla Coldiretti di Treviso ai propri soci perché “aderissero” all’anagrafe lattiera, anche se avevano già cessato di produrre latte, e ciò al fine di avere “la possibilità di vendere o affittare la quota” (v. in **Allegato N**), non pochi soggetti hanno fatto istanza di riesame – o direttamente all’AIMA, o tramite gli sportelli latte regionali – per acquisire il titolo alla quota che hanno successivamente venduto od affittato.

L’AIMA ha dovuto, così, prospettarsi il problema della sorte dei contratti di vendita posti in essere da assegnatari di quota che oggi, a seguito delle operazioni di correzione, sono stati “colpiti” dai provvedimenti di azzeramento.

L’alternativa si prospettava tra l’applicazione della regola “*resoluto iure dantis, et resolvitur ius accipientis*” e la tutela dell’acquirente in buona fede.

L’AIMA ha adottato la seconda alternativa (v. nota n. 251/l del 3 marzo 1998 in **Allegato N**) e la Commissione di garanzia l’ha ritenuta conforme alla legislazione vigente (v. verbali nr. 7 ed 8 in **Allegato N**). Invero, la Commissione di garanzia ha osservato che alla regola, secondo la quale l’acquisto del terzo acquirente viene travolto dal venire meno della titolarità del bene nel venditore, si contrappone il principio, altrettanto generale, secondo cui il possesso in buona fede di un bene mobile vale titolo (art. 1153 c.c.).

Presupposti per l’applicazione di tale principio alla materia in esame sono: a) il riconoscimento alla quota-latte della natura di “bene immateriale”, b) la possibilità dell’applicazione dell’art. 1153 c.c. anche ai beni immateriali.

Le disposizioni comunitarie e nazionali sulla circolazione delle quote-latte e sul loro valore venale inducono a considerarle quali “beni immateriali”, coerentemente alla giurisprudenza che ha dichiarato le quote-latte suscettibili di convenzioni negoziali o di atti di disposizione (v. Corte Cost. 6 aprile 1998 n.100; Cons. Stato Sez. VI, 9 ottobre 1998 n.1374) ed assoggettabili – fra l’altro – a pignoramento e sequestro (v. Trib. Piacenza del 23 marzo 1995) (v. in **Allegato N**).

Quanto al regime dei beni immateriali, costituisce principio ormai largamente accolto nella giurisprudenza di legittimità e di merito l'applicabilità agli stessi delle regole dettate per i beni mobili – v., ad esempio, le pronunce in tema di quote delle società a responsabilità limitata, sulla base dell'equiparazione fra bene immateriale e bene mobile materiale non iscritto nei pubblici registri (così Cass. 12 dicembre 1986 n. 7409, Trib. Roma Sez. Fall. decr. 5 luglio 1995; cfr. anche Cass. 28 marzo 1996 n. 2843, e Cass. 21 giugno 1996 n. 5773 in **Allegato N**).

Sicché, qualificate le quote-latte come beni immateriali, e ritenuto applicabile a tali beni il regime di circolazione dei beni mobili, i casi controversi restano disciplinati dall'art.1153 c.c., secondo cui: "Colui al quale sono alienati beni mobili da parte di chi non è proprietario, ne acquista la proprietà mediante il possesso, purché sia in buona fede al momento della consegna e sussista un titolo idoneo al trasferimento della proprietà".

Requisito decisivo è dunque la buona fede al momento dell'acquisto della quota-latte da parte dell'apparente titolare (essendo irrilevante l'eventuale successiva consapevolezza di mala fede dell'acquirente – v. Cass. 24 giugno 1995 n. 7202). Ai sensi dell'art. 1135 c.c. la buona fede dell'acquirente di beni mobili è presunta *iuris tantum* (Cass. 24 giugno 1995 n. 7202). Sicché, ogni volta che la quota compravenduta risulti assegnata al venditore nei bollettini AIMA pubblicati all'epoca della compravendita, la buona fede dell'acquirente può essere presunta, salva prova contraria.

#### **8. Il problema del non completamento della rilevazione straordinaria delle vacche lattifere disposta con d.l. n. 130/1997.**

Su indicazioni della Commissione governativa di indagine (v. par. 16.8 della sua Relazione), il Governo, con il d.l. n. 130/1997, dispose una rilevazione straordinaria delle vacche lattifere ad opera dei veterinari delle ASL.

La "storia" dei ritardi (fino all'agosto 1997) di tale rilevazione è descritta nei par. 18.6 e 23.4 della Relazione della Commissione governativa di indagine.

È certo altresì che a dicembre 1997 non erano pervenuti i dati completi di tutte le oltre 110.000 imprese zootecniche italiane. A tal proposito sono significative le due distinte note CSIA all'AIMA del 24 febbraio e del 10 marzo 1998, con riferimento a 5.330 imprese (per la scheda n.1) e 8.060 imprese (per la scheda n. 2) ancora "da verificare" nel febbraio, e con riferimento a 1.580 imprese (per la scheda n. 1) ed a 2.705 imprese (per la scheda n. 2) ancora "da verificare" nel marzo 1998 a causa della presenza di varie anomalie (v. **Allegato H**). Anche per superare tale situazione, con d.m. 17 febbraio 1998 il

Ministro per le politiche agricole ha prescritto all'AIMA di tener conto anche dei dati dei veterinari che fossero pervenuti successivamente al dicembre 1997, purché entro il marzo 1998, data di pubblicazione del decreto (art. 1, 1° comma, ultimo inciso).

La rilevazione delle vacche lattifere da parte dei veterinari è di estrema importanza perché essa permette di determinare la congruità della produzione determinata come commercializzata nei modelli L1 ed, inoltre, la corrispondenza con il dato delle vacche dichiarato, negli stessi modelli L1, dai produttori. È per tale motivo che la legge n. 5/98 stabilisce che l'AIMA deve *determinare* gli effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato nelle campagne lattiere 1995-96 e 1996-97 avendo “particolare riguardo”, tra l'altro, anche ai “modelli L1 privi dell'indicazione dei capi bovini da latte detenuti in stalla o con l'indicazione di capi *zero*” (art. 2, comma 1°, lett. b).

Infatti, ed ovviamente, nell'intenzione del legislatore – che la richiama nell'introduzione al comma 1° del detto art. 2 – la quantificazione delle vacche in stalla, che i veterinari avrebbero dovuto operare nel corso della straordinaria verifica dell'estate 1997, doveva servire da parametro e da riscontro dei dati indicati dagli interessati sui modelli L1, onde consentire all'AIMA di procedere alla determinazione della produzione tenendo conto della “consistenza di stalla accertata in base alla predetta rilevazione straordinaria” (art. 2, comma 1°, lett. c).

Fin dalla sua prima riunione, la Commissione di garanzia – di cui quattro membri su sette hanno fatto parte della precedente Commissione governativa di indagine – era a conoscenza del fatto che vi sarebbero stati modelli L1 rispetto ai quali le dichiarazioni dei produttori non avrebbero mai potuto essere controllate attraverso la verifica dei veterinari, e ciò perché questa era stata compiuta solo parzialmente e perché in molti casi non era stato possibile “accoppiare” il censimento dei veterinari con le imprese zootecniche conosciute dall'AIMA a causa della mancanza od erroneità degli identificativi fiscali. Conseguentemente, il significato implicito nelle lettere *b* e *c* dell'art. 2, comma 1°, della legge 5/98 (e cioè che, in difetto di riscontro, non potesse darsi, *sic et simpliciter*, immediato credito alle dichiarazioni dei produttori) doveva essere esplicitato nel d.m. che il Mi.P.A., d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, stava per emanare (v. verbale n. 1 del 4 febbraio 1998 in **Allegato B**).

La formula adottata nell'*incipit* dell'art. 1 del d.m. 17 febbraio 1998 è la seguente: “l'AIMA, ai fini delle comunicazioni individuali di cui all'art. 2, comma 5, del decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411, si attiene al principio base al quale per *numero di vacche accertato* si intende il minor numero di capi tra quello risultante dal modello L1 e quello

rilevato dalle ASL in occasione della rilevazione straordinaria di cui al decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130, convertito in legge 16 luglio 1997, n. 228, *in assenza di riscontro, con la predetta rilevazione straordinaria, il modello L1 si assimila alla fattispecie di cui al comma 2, lett.b*". Orbene, tale formula, in forza della quale la mancanza di riscontro, a causa dell'omissione di atti di ufficio da parte dei veterinari, avrebbe dovuto determinare *l'azzeramento* della produzione – con la conseguente perdita della quota nella successiva campagna lattiera, a carico del produttore non-controllato dai veterinari, e ciò per omessa produzione – ha obbligato l'AIMA ad interrogarsi sull'interpretazione da dare al detto DM, proponendosi così di distinguere tra "impossibilità di riscontro" e "assenza di riscontro", ovvero di tenere distinto il caso nel quale l'AIMA sarebbe stata impossibilitata di operare il riscontro a causa del mancato puntuale invio da parte della Sanità delle schede di rilevazione per gli anni 1994-95-96 relative ad aziende note all'AIMA in forza dell'acquisizione degli L1, dal caso nel quale l'AIMA non avrebbe potuto operare il riscontro "perfetto" con i dati del censimento della Sanità per essere gli stessi diversi da quelli indicati dal produttore: sicché in definitiva, l'AIMA si è chiesta se dovesse comportarsi nel senso che:

- a) per gli anni dove la Sanità segnala capi zero, e quindi là dove manca ogni riscontro, l'AIMA non dovrebbe dare credibilità alla segnalazione degli L1 e dovrebbe procedere all'azzeramento della produzione;
- b) per gli anni dove la Sanità segnala capi, l'AIMA dovrebbe acquisire come "buono" il dato relativo ai capi che segnala il numero minore tra quello degli L1 e quello della Sanità;

o se, invece, non fosse costretta:

- c) a prendere sempre atto della produzione quale risultante dagli L1, "se non contraddetta *documentalmente* da altri elementi".

Nella sua riunione dell'11 marzo 1998 (v. in **Allegato H**) la Commissione di garanzia ha ritenuto che, per considerare conforme alla legislazione vigente l'operato dell'AIMA con riguardo al rapporto tra L1 e verifica straordinaria dei veterinari, si dovesse giungere alle seguenti conclusioni.

Premesso:

- 1) che la legge 5/98 non parla di "numero di vacche accertate", ma fa riferimento alla "rilevazione straordinaria dei capi bovini da latte" (art. 2, comma 1°), con un esplicito e testuale dato normativo che dà rilievo al *numero* dei capi;

- 2) che il medesimo art. 2, comma 1°, mentre prescrive all'AIMA di determinare gli "effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato nei periodi 1995-96 e 1996-97", attribuisce rilievo ad elementi [quelli di cui alle lettere a), b), c), d), e) del medesimo art. 2, comma 1°] che privilegiano non gli accertamenti del *prodotto* (cioè del latte), ma gli accertamenti connessi ad indici sintomatici relativi agli *strumenti di produzione* (i capi bovini da latte; la non compatibilità con la media; i contratti anomali; la mancanza di firma; la firma apocriфа; la mancanza ed erroneità dei dati fiscali, tutti elementi che "rinviano" agli *strumenti di produzione ed alle attività aziendali*, e non al *prodotto* latte);
- 3) che più in generale la legge 5/98 all'art. 2 impone all'AIMA un'attività di "accertamento" degli "effettivi quantitativi" sulla base di una serie aperta di elementi che comprendono sia alcuni dati espressamente indicati dalla legge (tra questi, i modelli L1), sia gli "altri elementi in suo possesso" (art. 2, comma 1°);

la Commissione di garanzia ha ritenuto che nel sistema della legge si dovesse escludere una sorta di presunzione legale di "effettività" dei quantitativi dichiarati nei modelli L1 ove "non contraddetti documentalmente da altri elementi", dato che, al contrario, l'impianto della legge 5/98 sembra quello di un generale controllo di tutte le produzioni al fine di riscontrarne la "effettività".

In siffatta ricostruzione della *mens legis* il riscontro veterinario è uno degli elementi considerati dal legislatore, senza tuttavia che la mancanza di esso escluda ogni ulteriore possibilità di riscontro attraverso altri elementi.

Sicché, alla Commissione di garanzia è sembrata convincente l'indicazione dell'AIMA, allorché ha interpretato come "assenza di riscontro" il caso in cui, nella rilevazione straordinaria dei capi bovini (di cui all'art. 2, comma 1° legge 5/98), il veterinario avesse annotato il mancato rinvenimento in azienda di capi bovini da latte da censire, risultando questa conclusione coerente (non tanto con l'art. 2, comma 1°, lett. b della legge), quanto piuttosto con la disposizione dell'art. 2, comma 1°, lett. c della legge 5/98, atteso che, in assenza di qualsivoglia "consistenza di stalla", nessuna quantità di latte, che si è dichiarata essere stata prodotta, è "*compatibile*"; mentre non ha ritenuto conforme a legge la considerazione dell'AIMA secondo cui, qualora l'azienda non fosse risultata oggetto della rilevazione straordinaria dei capi bovini che doveva essere svolta dalla P.A., la mancata rilevazione dovesse rendere operante una presunzione di validità dei dati contenuti nei modelli L1, presunzione assente nella legge, con la conseguenza di dover ritenere che la mancata rilevazione straordinaria dei capi bovini da latte per inerzia

della P.A. avesse reso semplicemente non disponibile per l'AIMA uno degli elementi rilevanti previsti dalla legge 5/98 per "determinare gli effettivi quantitativi di latte" (art. 2, comma 1°, legge 5/98).

La necessità - imposta dalla legge 5/98 - di determinare, in ogni caso, gli effettivi quantitativi di latte prodotto, attraverso il richiamo di una serie di elementi sintomatici, escludeva, dunque, che l'inerzia della P.A., cui era affidata la rilevazione veterinaria straordinaria, con conseguente mancanza di accertamento del dato dei capi bovini in giustapposizione al dichiarato dato della produzione di latte nel modello L1, potesse essere assunta come elemento positivo di validazione di quanto dichiarato nello stesso modello L1, che è pur sempre una dichiarazione di parte.

La Commissione di garanzia ha ritenuto, quindi, che l'AIMA dovesse operare la determinazione dell'effettiva quantità di produzione di latte sulla base dei vari elementi indicati dalla legge, fra i quali anche gli "altri elementi in suo possesso". Sicché tra questi "altri elementi in suo possesso" l'AIMA avrebbe dovuto considerare, ad esempio:

- a) le rilevazioni veterinarie inviate all'AIMA anche successivamente alla data indicata nel decreto ministeriale del 17 febbraio 1998;
- b) la circostanza, desumibile *aliunde*, che le rilevazioni veterinarie non fossero state compiute per "fatto" dell'azienda interessata;
- c) l'esistenza di altri motivi di contestazione delle dichiarazioni e/o delle posizioni delle imprese zootecniche, i cui capi bovini non fossero stati rilevati dai veterinari ma che avessero indicato capi e produzione di latte nei modelli L1.

Tutto ciò non escludeva che, nel corso delle istanze di riesame davanti alle Commissioni regionali, queste non potessero - in virtù dei poteri istruttori loro attribuiti - richiedere ed ottenere dai Servizi veterinari della rispettiva Regione (ad esempio, confrontandoli con le bollette dell'energia elettrica della sala di mungitura) i dati di riscontro dei capi lattiferi denunciati negli L1 dai produttori, la cui produzione era stata azzerata dall'AIMA per non averla rinvenuta, tra i suoi atti, "altri elementi" in base ai quali, in difetto della verifica straordinaria veterinaria, dare credibilità ai dati dei capi e delle produzioni contenuti negli L1.

Dai pochi questionari restituiti dalle Regioni e soprattutto dall'esame specifico delle decisioni delle Commissioni regionali di riesame sottoposte a verifica da parte di questa Commissione di Garanzia è emerso che il non puntuale censimento veterinario del giugno-luglio 1997 o, comunque, l'impossibilità di collegarlo ad uno specifico produttore esistente nell'archivio informatico dell'AIMA sono stati la causa del più alto numero di

ricorsi (dall'indagine ISTAT, in **Allegato Y**, risulta che su 36.025 ricorsi ben 26.347 hanno riguardato posizioni con vacche 0 ed altri 1.745 sono stati relativi a posizioni con vacche > 0), che ha imposto alle Commissioni regionali un superlavoro al fine di accertare l'effettiva consistenza delle stalle dei produttori ricorrenti.

Le conseguenze del comportamento di alcuni veterinari e dell'Istituto Zooprofilattico di Teramo nella trasmissione dei dati (va sottolineato che in diversi casi sottoposti a verifica da parte della Commissione è risultato che il ricorrente ha prodotto la copia del censimento veterinario dell'estate del 1997, eseguito ma non trasmesso all'AIMA) risultano ancor più rilevanti, se si considera che il monitoraggio dei ricorsi ha messo in luce che la maggior parte degli azzeramenti eseguiti dall'AIMA per mancato riscontro del numero dei capi indicato negli L1 con le rilevazioni ASL è stata oggetto di quasi completo ripristino in sede di riesame regionale.

## **9. L'azzeramento della produzione per difetti formali degli L1.**

La legge 5/98 non vuole dare credito agli L1 che, predisposti dagli acquirenti, non siano stati controfirmati dai produttori-venditori del latte.

La ragione di tale disposizione si rinviene negli accertamenti compiuti dalla Commissione governativa di indagine, la quale ebbe a scoprire vari casi di produttori "ignari" della quantità di latte che dagli L1 a loro nome risultava da essi prodotta (nei limiti della rispettiva quota) e commercializzata. Il vecchio sistema, cioè, aveva dato la possibilità, alle latterie, di dichiarare, come consegnato da specifici produttori, latte che invece era stato prodotto da altri soggetti (talvolta stranieri, e talvolta fornitori di latte in polvere).

Allo stesso modo, la legge 5/98 non vuole dare credito alle dichiarazioni di *produzione* di latte da parte di chi non ha vacche lattifere in stalla. Il fenomeno delle stalle fantasma era stato accertato dalla Commissione governativa di indagine e l'unico modo per quantificarlo è stato quello di imporre che i venditori di latte dichiarassero, nei loro L1, il numero dei capi lattiferi produttori del latte da essi commercializzato, e ciò in giustapposizione al riscontro da operarsi sulla base della verifica straordinaria del patrimonio bovino lattifero italiano che, nell'estate 1997, i veterinari regionali avrebbero dovuto effettuare.

Ad eguale conclusione – cioè all'azzeramento della produzione – la legge 5/98 vuole che si pervenga nell'ipotesi di L1 attribuiti a produttori i cui errati o mancanti identificativi

fiscali non consentano di ricondurre inequivocabilmente la dichiarata produzione ad una specifica impresa zootecnica.

Correttamente il d.m. 17 febbraio 1998 ha esplicitato le operazioni cui l'AIMA sarebbe stata tenuta; e correttamente – ovverosia, in modo conforme alla legislazione vigente – l'AIMA ha indicato le modalità con le quali le avrebbe condotte. La Commissione di garanzia non ha dovuto fare alcuna osservazione in proposito.

#### **10. La rideterminazione della produzione incompatibile con il numero delle vacche possedute in stalla.**

Ai sensi dell'art. 2, comma 1°, lett. c, qualora la produzione dichiarata (nel modello L1 o nelle dichiarazioni di vendite dirette) superasse di oltre il 20% la potenzialità produttiva dell'azienda zootecnica ottenuta moltiplicando l'accertato numero delle vacche possedute per la media provinciale AIA, l'AIMA avrebbe dovuto assumere come (vero) quantitativo prodotto, e quindi commercializzato, la quantità corrispondente alla potenzialità produttiva e, di conseguenza, ridurre il quantitativo di latte che quello specifico produttore avesse, invece, dichiarato come commercializzato.

Si tenga conto che la media AIA è, di per sé, già alta, dato che l'Associazione italiana allevatori – ente riconosciuto con D.P.R. 27 ottobre 1950 n. 1051, con funzioni di natura e di rilevanza pubblicistica – provvede a controllare, in modo sistematico e completo, i capi degli allevatori associati, ovvero i migliori capi dal punto di vista genetico e, dunque, le vacche con le più alte rese produttive. I dati AIA erano stati individuati dalla Commissione governativa di indagine nel par. 20.9 della Relazione e, ai fini del calcolo della produzione di latte italiano, erano stati presi in considerazione con un abbattimento del 20%.

Come si è detto, il legislatore, al diverso fine di ritenere “incompatibile” il dato dichiarato di produzione rispetto al numero dei capi posseduti e, quindi, di ridurre al minimo il contenzioso, ha stabilito che la potenzialità produttiva delle vacche lattifere italiane dovesse essere calcolata aumentando del 20% la media provinciale AIA.

Si tenga conto, altresì, che nella tabella riportata al par. 20.9 della sua Relazione, la Commissione governativa di indagine, che aveva ricevuto dall'AIA le produzioni medie *per razza* e per provincia, ha indicato la *resa media ponderata delle varie razze* esistenti presso le aziende zootecniche delle *singole province* controllate dall'AIA, avendone demandato il calcolo ponderato al CSIA.

Con un ordine del giorno nella seduta del 22 gennaio 1998 (v. in **Allegato M**) la Camera dei Deputati ha impegnato il Governo a tener conto, nella fase regolamentare per l'esame dei vari casi, "del fatto che le Regioni Val d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano debbono avvalersi", per l'accertamento della consistenza zootecnica e della produzione, dei dati relativi alle anagrafi zootecniche già funzionanti presso di loro. D'altra parte la Commissione governativa di indagine aveva già dato atto dell'esistenza di tali anagrafi e della doverosa considerazione dei dati da esse risultanti.

A seguito della nota del 2 aprile 1998 della Regione Val d'Aosta (v. in **Allegato V**) con la quale, tra l'altro, si poneva in evidenza come la produzione media **reale** delle singole aziende zootecniche valdostane fosse superiore a quella media provinciale ponderata determinata dall'AIA e come ciò fosse facilmente dimostrabile proprio attraverso l'anagrafe del bestiame che garantiva il numero e la razza delle bovine di ogni singolo allevatore, ed a seguito della nota del 5 marzo 1998 della Provincia Autonoma di Bolzano (v. in **Allegato V**) con la quale si poneva in evidenza un analogo problema, il Sub Commissario dell'AIMA segnalava agli uffici operativi dell'Azienda di provvedere "da subito" ad alcune rettifiche degli accertamenti già effettuati, rideterminando le produzioni 1995-96 e 1996-97 sulla scorta dei dati contenuti nelle anagrafi regionali (v. nota AIMA n. 644/Subcom. del 3 aprile 1998, in **Allegato V**). Qualunque sia stato l'operato concreto degli organi operativi dell'Azienda di intervento sui mercati agricoli, questa Commissione ha ritenuto conforme a legge il rilievo del Mi.P.A. (v., ad esempio, risposta ai quesiti del 26 marzo 1998, in **Allegato O**) per il quale in sostanza le Commissioni regionali avrebbero potuto compiere correzioni nella concreta individuazione della razza delle bovine possedute dallo specifico allevatore, ogni volta, cioè, che fosse stato possibile determinare, in base a riscontri obiettivi e nel modo più coerente alla realtà, **l'effettiva** produzione delle aziende zootecniche ricorrenti, produzione che, per la particolare razza delle bovine in oggetto, si discostasse dalla media provinciale ponderata AIA tenuta in conto, ma in via astratta, dalla legge n. 5/98.

In ogni caso, la Commissione regionale della Valle d'Aosta si è servita della anagrafe regionale e delle medie produttive risultanti dai controlli della locale Associazione Allevatori (v. nota 16 ottobre 1998 n. 10405, in **Allegato V**).

## **11. L'istruttoria e le deliberazioni degli Uffici e delle Commissioni Regionali di riesame.**

Come si è detto *supra*, par. 2, la complessa procedura prevista dalla legge n. 5 del 1998 si articola in una serie di operazioni da parte dell'AIMA e quindi, a seguito del ricorso degli interessati, nel riesame ad opera delle Regioni attraverso uffici o commissioni appositamente individuati o nominate, dunque con una "forte" e determinante partecipazione regionale nel procedimento.

Il primo problema che è stato prospettato da tutti (AIMA e Regioni) ha riguardato l'aspetto formale, ovverosia l'esigenza che il modo di procedere di tutte le Commissioni fosse identico, in modo che si potesse, anche per via informatica, inviare all'AIMA il verbale dell'istruttoria ed il risultato della decisione.

Dopo le modifiche formulate ad una prima bozza di "verbale informatico" predisposta dall'AIMA a seguito di un accordo intervenuto nell'ambito del Comitato di coordinamento Mi.P.A.-Regioni-AIMA costituito ai sensi del d.m. 17 febbraio 1998, le definitive bozze del verbale di istruttoria e della decisione, predisposte dall'AIMA (nota del 22 aprile 1998 in **Allegato O**) sono state esaminate dalla Commissione di garanzia senza obiezioni (verbale n. 17 del 22 aprile 1998 in **Allegato O**), tranne per la parte relativa alla necessità che lo schema dei detti verbali di istruttoria e di decisione fossero integrati, nella intestazione, dall'indicazione "I responsabili del riesame" (o simile) poiché non tutte le Regioni avevano istituito Commissioni di riesame (verbale n. 19 del 7 maggio 1998, in **Allegato O**).

Va aggiunto, tuttavia, che più di una volta questa Commissione ha messo in evidenza che le Regioni non erano obbligate ad utilizzare lo schema predisposto dall'AIMA, solo che si fossero preoccupate, nella verbalizzazione del procedimento di riesame, di tener conto di tutti gli aspetti rilevanti ai sensi della legge n. 5/98, nonché della necessità di un'adeguata motivazione (v., ad esempio, nota n. 202 del 21 maggio 1998, in **Allegato O**), e della indispensabile acquisizione dei documenti prodotti dalle parti da inviare, poi, ma eventualmente, all'AIMA assieme al c.d. cartaceo (v. nota n. 412 dell'8 luglio 1998 della Commissione di garanzia al Mi.P.A. che aveva dato all'AIMA una incompleta risposta sul punto con la nota del precedente 3 luglio 1998, n. C/1799, in **Allegato O**) e comunque da conservare con accuratezza (v. note n. 573 del 3 settembre e 595 del 10 settembre 1998, in **Allegato O**).

Ma il problema più complesso è consistito nella innumerevole massa di quesiti (v. in **Allegato O**, ad esempio, le richieste del 26 marzo, 1, 16 e 30 aprile 1998; nonché il "compendio" predisposto dal Mi.P.A. ed allegato alla nota n. c/2990 dell'11 settembre 1998 in **Allegato O**) che le Regioni e/o le Commissioni di riesame, a partire dalla fine di marzo 1998, hanno inviato al Mi.P.A. od all'AIMA e, talvolta, direttamente alla

Commissione di garanzia, la quale, per la sua funzione di verifica di conformità a legge delle operazioni, ha chiesto di ricevere *in primis* le soluzioni offerte – per casi *astratti* e non concreti e specifici - dal Ministero per le Politiche Agricole nel suo ruolo di coordinamento ex art. 7 d.m. 17 febbraio 1998, sulle quali ha, poi, espresso un orientamento motivato ed in via generale ed astratta soltanto quando le risposte ministeriali non le fossero apparse conformi a legge (v. verbali 13, 15, 18, 19, 21, 24 e 25, nonché, ad es., le note nn. 161, 179, 182, 202, in **Allegato O**). Solo eccezionalmente, per l'urgenza del caso, la Commissione ha risposto direttamente alla Regione o alla Commissione interrogante (v. ad es., la nota del 28 luglio 1998, n. 476 alla Commissione regionale di riesame Parma 1°, quella del 28 luglio 1998 n. 475 alla Commissione regionale Friuli Venezia Giulia, quella del 28 luglio 1998 n. 480 alla Giunta regionale della Campania, quella del 28 luglio 1998 n. 484 alla Regione Lombardia, e quella n. 680 del 07 ottobre 1998 alla Regione Lazio, tutte in **Allegato O**) o ha direttamente, d'ufficio, interessato la Commissione regionale di riesame (caso di Campobasso: v. nota n. 673 del 07 ottobre 1998 in **Allegato O**).

Merita in questa Relazione dare conto della a volte non prontezza delle Regioni al complesso compito che la legge n. 5/98 ha voluto loro assegnare, se è vero che questa Commissione ha dovuto insistere più volte sui poteri e sui limiti delle Commissioni regionali nel corso del c.d. "giudizio di riesame", fino a che, con la Segnalazione n. 4 del 6 maggio 1998 (v. in **Allegato O**), ha dovuto rimarcare che, essendo la finalità principale perseguita dalla l. n. 5/98 quella di accertare gli "effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato" negli anni in discorso, il riesame regionale degli accertamenti comunicati dall'AIMA ai produttori, da operarsi in contraddittorio, doveva essere diretto a tale finalità. Con la conseguenza che esso comportava una **congrua istruttoria** dei singoli casi e concludersi con l'**adozione di decisioni motivate**, nel rispetto dei principi di legittimità dell'attività amministrativa, considerato anche che le decisioni avrebbero potuto essere oggetto del vaglio del Giudice amministrativo, in caso di successivi ricorsi giurisdizionali.

Si è, pertanto, messo in evidenza il fatto per il quale le Commissioni regionali di riesame erano tenute a: 1) esaminare tutti i fatti e documenti ad esse sottoposti in sede di riesame; 2) valutare tutti i documenti e gli altri elementi di prova raccolti, procedendo alle eventuali integrazioni, ove ritenute possibili e necessarie, anche mediante l'utilizzo dei poteri attribuiti dall'art. 2, comma 7, d.l. 411/97; 3) determinare l'adeguatezza probatoria, nel loro complesso, degli elementi così acquisiti, tenendo conto dell'esistenza di riscontri obiettivi idonei a sostenere la credibilità delle allegazioni di parte; 4) motivare la decisione

adottata con riferimento specifico a tutti gli aspetti e punti sopra indicati, onde far risultare la corrispondenza ai fatti accertati, la ragionevolezza, la congruità e la logicità della decisione. Con l'ulteriore conseguenza – e ciò con riferimento alle numerose richieste di specifica individuazione degli elementi documentali e probatori per varie ipotesi di ricorso – che non appariva conforme alla *mens legis* la predeterminazione **in astratto** di elementi di prova cui attribuire valore decisorio per sé, essendo invece riservata al prudente e motivato apprezzamento delle singole Commissioni la valutazione di tutti gli elementi acquisiti per ogni singolo caso concreto.

Questo non pieno intendimento del proprio ruolo e della propria funzione da parte di alcune Commissioni regionali si è presentato in forma particolarmente acuta con riguardo alla valutazione dei c.d. **contratti anomali**, tanto da imporre alla Commissione di garanzia - anche a seguito di denuncia formale dei Cobas (v. in **Allegato Z**) e di lettere come quella dell'allevatore Elio Guarnieri di Volpago del 30 maggio 1998 con cui denunciava di risultare parte di un contratto anomalo mai da lui sottoscritto (v. in **Allegato Z**) [si è trattato più precisamente di un contratto di comodato con tali Insoli Renato e Severo] – di intervenire con due distinte segnalazioni – la prima (la n. 5) il 1° giugno 1998 e la seconda (la n. 6) l'8 luglio 1998 – al fine di avvertire che la conformità alla legge pretendeva un congruo accertamento istruttorio dei singoli casi, con riscontri obiettivi idonei a sostenere la credibilità delle allegazioni di parte, senza poter dare aprioristica efficacia probatoria, ad esempio, a fatture di compravendita di foraggi emesse tardivamente, a comprova dell'esistenza di veri rapporti di comodato di vacche (v. la Segnalazione n. 6 in **Allegato O**), o al fatto che il contratto adoperato per la sostanziale cessione della quota fosse qualificato dalle parti con un *nomen* e secondo un tipo conosciuto dall'Ordinamento (v. Segnalazione n. 5 in **Allegato O**). Soprattutto con riguardo ai quesiti diretti a risolvere la questione della validità o meno di contratti tipici, questa Commissione è stata costretta a precisare che, stante il divieto di trasferire la **sola** quota in mancanza di determinati requisiti territoriali e temporali e a causa del rilevantissimo effetto della perdita della quota in caso della sua omessa utilizzazione per un anno, era possibile che, alla stregua dei principi generali del diritto dei contratti, confermati dalla legge n. 5/98, un contratto, pur concluso secondo un tipo conosciuto dall'ordinamento e sotto tale profilo astrattamente valido ed efficace, fosse nullo per contrarietà a norme imperative e per inesistenza della causa, qualora lo stesso, per i suoi elementi e per le concrete modalità di attuazione e di esecuzione, si fosse tradotto in strumento per la circolazione della sola quota in assenza dei richiamati tassativi

presupposti di legge. In questo senso avrebbero acquistato rilievo la simulazione ed il meccanismo del negozio in frode alla legge, qualora l'utilizzazione di un tipo contrattuale astrattamente lecito fosse risultata solo apparente, in ragione di clausole convenzionali e di comportamenti materiali confliggenti con il tipo contrattuale adottato e tali da realizzare una circolazione delle quote latte in violazione di norme imperative.

Ribadendo, dunque, che nella fase di riesame la P.A., impersonata nelle Commissioni regionali, era chiamata ad operare non più in base a parametri astratti (come era spettato all'AIMA), ma attraverso *un'indagine del caso concreto*, con pieno rispetto del contraddittorio e con ampiezza di mezzi istruttori, gli Uffici responsabili del riesame avrebbero dovuto accertare caso per caso se il contratto c.d. "anomalo", pur rientrando in una delle ipotesi astrattamente assunte quali sintomatiche di possibile illecito, nel caso concreto risultasse, invece, aderente alla disciplina prevista per la legittima circolazione delle quote. Con l'effetto che in tali casi gli Uffici regionali di riesame, con congrua motivazione sulla base della istruttoria svolta, avrebbero potuto dichiarare che il contratto aveva avuto **effettiva** esecuzione, imputando la produzione a colui che dal contratto risultava il produttore del latte. Restando, comunque, escluso, in sede di provvedimento definitivo di riesame, l'operare di presunzioni assolute, avendo la legge semplicemente individuato, anche con riferimento ai contratti c.d. "anomali", alcuni elementi rilevanti, da tenere in debito conto in sede di istruttoria di riesame.

Quanto finora detto sulla non pronta rispondenza del personale delle Regioni a gestire, nell'autonomia ad esse attribuita dalla legge, i problemi concreti delle multiformi casistiche dei ricorsi, non può, però, essere generalizzato, perché è doveroso – ancorché si sia talvolta rimasti di contrario avviso – rendere atto alla Regione Piemonte (v., ad es., le note n. 5088/12.01 del 27 maggio 1998 e n. 7071/12.1 del 14 luglio 1998, in **Allegato P**) ed alla Regione Emilia Romagna (v., ad es., fax del 16 aprile 1998, e nota 26 maggio 1998 n. 19083/7.2 in **Allegato P**) dell'impegno con cui hanno cercato di chiarire, ai produttori, le modalità di presentazione dei ricorsi e dei documenti di allegare, ed agli organi di riesame, le modalità di gestione dei ricorsi. Né può essere passato sotto silenzio lo "strumento di lavoro" predisposto dalla Direzione Generale Agricoltura della Regione Lombardia, con il titolo "Orientamenti per l'attività istruttoria sui contratti anomali" nel quale, al di là dell'avvertenza corretta dell'obbligo di "una congrua motivazione sulla base dell'istruttoria svolta", sono state usate frasi che avranno potuto indurre le Commissioni lombarde di riesame a tener conto di quanto sarebbe potuto emergere dalle formule adoperate nel contratto (ad es., patto di tacita riconduzione "capace" di neutralizzare

l'anomalia della durata inferiore ai sei mesi o della durata di pochi giorni) piuttosto che della effettiva realtà (v. il documento in **Allegato P**).

## 12. I ricorsi ed alcuni dei problemi concreti sollevati dalle Regioni.

L'AIMA ha spedito 127.935 comunicazioni individuali e, a seguito delle operazioni di correzione di dati erronei o mancanti, ha spedito, in sostituzione di un eguale numero di precedenti comunicazioni corrette e per nuove comunicazioni rese necessarie, altre 672 comunicazioni individuali, per un totale complessivo e finale di 127.935.

Contro tali comunicazioni sono stati prodotti 51.019 ricorsi (alla data del 2.2.1999), secondo la suddivisione regionale che è riportata in **Allegato B** (v. elenco AIMA "gaa0h107" del 10.12.1998, e nota CSIA n. 1504/98/GDS/CC del 26 ottobre 1998 con riguardo a 50.312 ricorsi, in risposta alla nota della Commissione n. 677 del 7 ottobre 1998, in **Allegato B**).

Gli aspetti più problematici hanno riguardato:

- a) la data da prendere in considerazione al fine di ritenere "in termine" il ricorso: e cioè la data di spedizione postale del ricorso o la data di arrivo in Regione, con il successivo problema del termine da considerare quando, a seguito della legge 3 agosto 1998 n. 276 di conversione del d.l. 15 giugno 1998 n. 182, sono stati estesi i termini per la presentazione del ricorso e per la decisione da parte della Commissione regionale di riesame;
- b) la possibilità per le Commissioni di "riaprire" il procedimento di riesame da esse già concluso, per l'esercizio del potere di autotutela;
- c) il dovere per le Commissioni di prendere in considerazione, nella riquantificazione del QRI, le quote B "tagliate", e ciò quando il bollettino AIMA contenente il taglio fosse stato annullato dal TAR;
- d) l'interpretazione dell'espressione "vendita di azienda **con** quota" adoperata dal Regol. n. 3950/92, e ciò in relazione alla diversa data di efficacia del trasferimento ed alla diversa conseguenza sulla quantità della quota;
- e) la questione delle vacche nutrici;
- f) la natura immediatamente esecutiva delle decisioni delle Commissioni di riesame.

Orbene, con riguardo al punto a), va detto che, avverso l'opinione espressa dal Mi.P.A. (v. nota C/1179 del 19 maggio 1998 in **Allegato Q**), la Commissione di garanzia è stata dell'avviso che il comma 8 dell'art. 2 della legge n. 5/98, ove letto in chiave

sistematica, inducesse a ritenere che il ricorso dovesse considerarsi presentato tempestivamente dall'interessato, ove spedito per posta entro il termine prescritto. Mentre, con riguardo all'individuazione del *dies a quo* per la decisione della Regione investita del riesame, la presentazione dovesse ritenersi perfezionata nel momento in cui la Regione avesse ricevuto il ricorso medesimo. A siffatta conclusione la Commissione di garanzia è pervenuta anche considerando la giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. 2 aprile 1992, n. 4008; Cass. 27 aprile 1994, n. 4015, sia pure con riguardo alla notifica effettuata a mezzo del servizio postale in caso di rifiuto di ricevimento del plico da parte delle persone abilitate) e la sentenza della Corte costituzionale 3 marzo 1994 n. 69, per la quale “è illegittimo, per violazione degli artt.3 e 24 Cost., il combinato disposto degli artt.142, 3° comma, 143, 3° comma, 680, 1° comma, c.p.c. nella parte in cui non prevedono che la notificazione all'estero del sequestro si perfezioni, ai fini dell'osservanza del prescritto termine, con il compimento delle formalità imposte al notificante dalle convenzioni internazionali e dagli artt.30 e 75 D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200”.

Comunque l'art. 2, 2° comma del D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 sulla semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi esplicitamente stabilisce che “quando il ricorso è inviato a mezzo posta, la data di spedizione vale quale data di presentazione”.

In siffatta situazione, il tempo che all'Amministrazione postale sarebbe occorso per far giungere il ricorso all'organo regionale deputato all'esame del ricorso non sarebbe fatto “gravare” sul breve periodo di tempo ad esso assegnato per la decisione (v. nota n. 202 del 21 maggio 1998, ribadita con nota n. 576 del 3 settembre 1998, in **Allegato Q**).

Sempre con riguardo al punto a) va detto che l'estensione dei termini per la presentazione del ricorso e per le decisioni delle Commissioni od Uffici regionali, estensione stabilita dalla legge 3 agosto 1998 n. 276 di conversione del d.l. n. 182/98 modificativo dell'art. 2 d.l. n. 411/97, ha determinato il sorgere del problema con riferimento ai ricorsi già presentati *prima* dell'entrata in vigore della suddetta legge di conversione. In risposta al quesito posto dalla Regione Campania, la Commissione ha ritenuto suo compito intervenire, invitando il Mi.P.A., con nota n. 597 del 10 settembre 1998 (in **Allegato Q**), a divulgare alle varie Regioni le considerazioni dalla Commissione stessa espresse. Invero, davanti al nuovo testo dell'8° comma dell'art. 2 d.l. n. 411/97 che ha prolungato il termine perentorio per la presentazione dei ricorsi di riesame, diverso tempo dopo che anche il termine prorogato era già scaduto, occorreva – in difetto di una specifica disposizione transitoria – valutare se la legge avesse, retroattivamente, reso

tempestivi quei ricorsi che, in base alla precedente disciplina, dovevano essere considerati tardivi e che in molti casi erano stati già dichiarati irricevibili. Per la necessità di interpretare la nuova disposizione nel solo significato possibile, onde essa non fosse valutata priva di concreta efficacia e, comunque, non lesiva dei principi degli artt.3 e 97 Cost., la Commissione ha ritenuto, aderendo all'ipotesi interpretativa della Regione Campania, che "il termine di 80 giorni per la decisione dei ricorsi divenuti ricevibili in virtù della proroga di cui alla legge n. 276/98, andasse fatto decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (che, appunto, li aveva resi ricevibili)".

Con riguardo al punto b), è stata sollevata la questione se le Commissioni di riesame, in presenza di **nuovi** rilevanti elementi acquisiti **solo dopo** la decisione o di riconoscimento, *melius re perpensa*, di errori di giudizio, potessero riaprire i procedimenti già conclusi e definiti.

Alla Commissione di garanzia una siffatta possibilità è apparsa conforme a legge. Ed invero, alla stregua dei principi che regolano l'azione amministrativa, la potestà di riaprire i procedimenti già definiti, per tener conto di nuovi rilevanti elementi di fatto o di diritto, acquisiti solo dopo la decisione, rientra nell'esercizio dell'autotutela, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Ovviamente, restando applicabili in ogni caso le regole proprie dell'autotutela, e dunque l'esercizio dell'autotutela supponendo l'esistenza della competenza e del potere ancora in capo all'organo che la eserciti, le Commissioni regionali di riesame non avrebbero potuto adottare provvedimenti di autotutela dopo la scadenza dei termini perentori ad esse assegnati per la decisione dei ricorsi (v. Segnalazione n. 7, in **Allegato Q**).

Ma alcune Regioni hanno tentato di estendere il principio dell'autotutela a tutti i casi possibili, tanto da obbligare la Commissione ad inviare a tutte le Regioni la segnalazione n. 8 (v., in **Allegato Q**) e la nota n. 675 del 7 ottobre alla Regione Veneto (v. in **Allegato Q**).

Più precisamente, la Commissione ha tenuto ad evidenziare con la Segnalazione n. 8 del 7 ottobre 1998 le tre diverse casistiche che sarebbero potute occorrere: 1) l'erronea digitazione informatica dei dati risultanti dai verbali cartacei delle decisioni (sempre correggibile, senza limiti di tempo); 2) l'erronea materiale scritturazione del verbale originale di decisione (correggibile solo entro gli 80 giorni decorrenti dalla presentazione del singolo ricorso, e solo in contraddittorio con l'interessato); 3) l'eventuale acquisizione di rilevanti elementi di fatto e di diritto capaci di modificare la precedente decisione (potere

di modifica esercitabile, nel contraddittorio con l'interessato, solo entro gli 80 giorni per l'esercizio del potere di autotutela). Ed il Mi.P.A., con nota del 17 novembre 1998 (v. in **Allegato Q**), ha confermato il contenuto della suddetta Segnalazione.

Relativamente all'aspetto dell'esercizio del potere di autotutela, la Commissione deve mettere in evidenza di aver rilevato situazioni assai diversificate, che spesso appaiono non conformi alle prescrizioni normative vigenti, con evidenti ricadute sulla regolare acquisizione dei dati della produzione nazionale. Ad esempio, la Commissione di riesame di Salerno, dopo aver deciso che la stalla di due capi bovini di tale Domenica Palermo fosse stata capace di produrre Kg. 82.516 di latte ed avere di conseguenza attribuito alla ricorrente la quota di uguale ammontare contro quella di Kg. 5.534 assegnata dall'AIMA, ha richiesto, non già nel corso del procedimento come avrebbe potuto, ma soltanto dopo aver chiuso il ricorso e dopo il decorso del termine di 80 giorni dalla sua presentazione, l'intervento della Guardia di Finanza (che ha acclarato la falsità della documentazione prodotta in sede di ricorso, denunciando la ricorrente all'Autorità Giudiziaria). Una volta ricevuta la risposta dai finanziari, la Commissione di riesame di Salerno ha invocato l'esercizio del potere di autotutela che peraltro, nonostante l'evidente assurdità della decisione, non appare esercitabile dalla Commissione regionale di riesame oltre il termine assegnato per la decisione medesima: sicché la decisione – a parere di questa Commissione (v. *infra*, par. 14.1) – resta imm modificabile da parte dell'AIMA (v. nota Commissione del 2 dicembre 1998 n. 889, in **Allegato Q**).

Così egualmente va rilevato come la stessa Commissione di riesame di Salerno, pur avendo riscontrato la tardività del ricorso in 16 casi di cui alla nota del 24 novembre 1998 n. 11017 (v. in **Allegato Q**), li abbia accolti decidendo però in via condizionata, nel senso che era “fatta salva la successiva verifica da parte dell'AIMA in ordine al rispetto dei termini di cui all'art. 2, comma 5, del d.l. n. 411/1997”. Essendosi resa poi conto dell'errore, ovvero che non avrebbe mai potuto scendere nel merito se prima non avesse risolto il punto della ricevibilità del ricorso, la Commissione di riesame di Salerno ha richiesto di essere “autorizzata” ad esercitare il potere di autotutela. Nel caso di specie, peraltro, appaiono carenti i presupposti per l'esercizio del potere di autotutela, perché, per effetto della riserva espressa nella parte decisoria, è da ritenersi che non vi sia stato alcun provvedimento definitivo: cosicché i suddetti ricorsi risultavano, alla data della nota della Commissione di Salerno, ancora pendenti davanti alla Regione Campania (v. nota Commissione del 2 dicembre 1998 n. 915, in **Allegato Q**). Ma sulla “sorte” di questi 16 casi v. *infra*, par. 14.4, Ld.

Nonostante quanto più volte precisato vi è stato qualche caso, come quello (di **Roma**) di Vela Vincenzo, in cui sostanzialmente la Commissione di riesame ha riaperto il caso, rientrando nel merito, dopo la “fine” dei suoi poteri (sul caso v. *infra*, par. 14.4, lett. La).

Quanto al punto c), questa Commissione è stata destinataria di quesiti sollevati da numerose Commissioni regionali con riguardo all’efficacia, nei procedimenti di riesame, delle sentenze di alcuni TAR aventi per oggetto il c.d. taglio della quota B. Più precisamente è stato prospettato il fatto che alcuni Tribunali Amministrativi Regionali, accogliendo i ricorsi di taluni produttori, avessero annullato alcune riduzioni della c.d. quota B, disposte dall’AIMA con bollettino n. 2 del 28 gennaio 1997 in sede di applicazione dell’art. 2 della legge 24 febbraio 1995 n. 46, e ciò per carenza di motivazione e per violazione della legge 46/95, in ragione soprattutto della mancata esplicitazione, da parte dell’AIMA nel bollettino n. 2 del 28 gennaio 1997, delle ragioni della disposta riduzione della quota B.

In una situazione siffatta ed in presenza di sentenze immediatamente esecutive e non impugnate davanti al Consiglio di Stato, alla presente Commissione è apparsa conforme a legge la vigenza dell’efficacia di dette sentenze anche dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 411/97 convertito nella legge n. 5/98 (che sembrerebbe porre nel nulla tutti i precedenti bollettini AIMA), con conseguente inapplicabilità della riduzione della quota B, di cui al Bollettino AIMA del 28 gennaio 1997, ai soli soggetti che avessero a suo tempo impugnato con successo detta riduzione innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali, dato che, come è stato posto in rilievo dalle stesse decisioni dei giudici amministrativi, non è prevista dalla legge un’estensione del giudicato ai soggetti che non siano stati parte nel giudizio (v. Segnalazione n. 7, in **Allegato Q**).

Senza, tuttavia, che siffatta conclusione, con specifico riguardo al taglio della quota B operata dall’AIMA in elusione delle sentenze definitive del TAR relative a ben individuati allevatori, potesse assurgere a ribaltamento della presa di posizione della Commissione di garanzia, che fin dall’inizio ha ritenuto conforme a legge l’estraneità alla competenza delle Regioni del compito della correzione delle assegnazioni di quota dopo il censimento CCIA del 1993-94, e ciò ai sensi dell’art. 2, comma 3°, legge n. 5/98 che espressamente lo ha assegnato all’AIMA (v. verbale n. 2 del 5 febbraio 1998 in **Allegato Q**), con la conseguenza che le Commissioni regionali avevano competenza limitata al “riesame” delle assegnazioni come comunicate dall’AIMA nell’ambito delle operazioni straordinarie

disciplinate dalla normativa richiamata: sicché nel procedimento di riesame, previsto dall'art. 2 d.l. 411/97, commi da 6 ad 11, non era consentito eseguire accertamenti ed attribuzioni di quota al di fuori delle specifiche questioni oggetto di contestazione da parte dell'AIMA e di ricorso per riesame da parte del singolo interessato (v. nota n. 179 del 13 maggio 1998 in **Allegato Q**).

Nel corso delle operazioni di riesame da parte delle Regioni è intervenuta l'ordinanza di sospensione dei "dati afferenti ai quantitativi produttivi assegnati ai produttori per le campagne 1995-96, 1996-97 e 1997-98", da parte del TAR Lombardia (ord. del 15 luglio 1998, in **Allegato Q**). La Commissione di garanzia ritiene doveroso sottolineare la circostanza che in detti giudizi l'AIMA non si era costituita, fatto ancor più grave nel caso della Lombardia, perché quel TAR era stato adito dalla stessa Regione (v. nota n. 481 del 28 luglio 1998 della Commissione, nonché nota del 29 luglio 1998 del Commissario AIMA, Avv. Ricciardi, in **Allegato Q**). La sospensiva è stata, poi, annullata dal Consiglio di Stato (v. sul punto, la nota del Ministro per le Politiche Agricole del 4 agosto 1998; l'appello dell'Avvocatura dello Stato al Consiglio di Stato del 29 luglio 1998; il provvedimento del Consiglio di Stato del 28 agosto 1998, tutti in **Allegato Q**).

Non si può, tuttavia, passare sotto silenzio la deliberazione n. 7505 del 17 luglio 1998 della Giunta regionale della Lombardia (**Allegato Q**), con la quale, in presenza del potere di autotutela ed a causa della sospensiva del TAR, non solo sono stati riaperti, con riguardo ai "tagli" della c.d. quota B, i procedimenti già definiti, ma altresì è stato dato mandato alle Commissioni regionali di riesame di sospendere, sempre con riguardo al taglio della quota B, i procedimenti in istruttoria in cui il suddetto taglio fosse stato contestato. Comunque, con il provvedimento del Consiglio di Stato con cui è stata annullata la sospensiva del TAR nessuna Commissione lombarda di riesame ha potuto disporre un provvedimento in ossequio alla delibera n. 7505/98 della Giunta regionale della Lombardia.

Quanto al punto d), tra i quesiti sollevati dalle Commissioni di riesame uno in particolare richiedeva specifica attenzione, perché la differente interpretazione della normativa comunitaria e nazionale, da parte delle diverse Commissioni regionali, avrebbe dato luogo a rilevanti conseguenze pratiche. La questione riguardava il significato di "trasferimento di quota con l'azienda" che, ben diverso dalla cessione della sola quota, dà diritto alla immediata efficacia del trasferimento dell'intera quota trasferita, senza che possa verificarsi alcun taglio. Il quesito si concentrava su specifiche situazioni fattuali di

allevatori che avevano comprato le vacche e le quote altrui, subentrando, con distinto e separato contratto di affitto, nel godimento del terreno già goduto in affitto dall'allevatore cedente (v., ad es., quesito cod. U3 in **Allegato O**).

Alla Commissione è apparsa conforme a legge, sia con riguardo all'art. 7, 1° comma, 2° inciso, del Reg. 3952/92 [per il quale si applicano le stesse disposizioni proprie del trasferimento di quota con azienda per vendita, locazione o successione, "agli altri casi di trasferimento che abbiano analoghi effetti giuridici per i produttori"], sia con riguardo all'art. 21 D.P.R. n. 569/93 [per il quale vengono assimilati ai casi di successione ereditaria, frazionamento o accorpamento, acquisto o affitto dell'azienda, "ogni altro **atto** o **fatto** giuridico che comporti un mutamento del conduttore dell'azienda"], la distinzione tra l'ipotesi della vendita di quota con logicamente contestuale affitto della terra su cui insisteva la stalla del venditore della quota (da considerarsi, con tutte le conseguenze di competenza e di efficacia, come vendita di quota con azienda) e l'ipotesi della vendita di quota con la stalla e le vacche, senza (logicamente contestuale) presa di consegna dei terreni su cui insisteva la stalla (da considerarsi, con tutte le conseguenze di competenza, di efficacia e di condizioni, come vendita di *soia* quota) (v. nota n. 161 del 7 maggio 1998 rivolta al Mi.P.A., in **Allegato Q**). D'altronde, se le parti, come avrebbero potuto fare (posto che **l'azienda** dell'imprenditore agricolo-allevatore ha come elemento centripeto il bestiame e non la terra), non erano ricorse all'art. 2558 c.c. che disciplina l'effetto automatico del subentro del cessionario dell'azienda nei contratti stipulati dal cedente per l'esercizio della sua impresa (tra i quali rientra, per la nuova formula dell'art. 21 legge n. 203/1982, anche il contratto di affitto di fondo rustico), ma avevano stipulato due contratti tra loro logicamente collegati e temporalmente contestuali o vicinissimi (quello del trasferimento delle vacche e della quota, e quello dell'affitto del terreno su cui le vacche erano allevate), non era corretto far derivare conseguenze fortemente divaricate dal diverso grado di conoscenza del diritto.

Quanto al punto e), va premesso che la regolamentazione comunitaria prevede la possibilità di ammissione al premio "vacche nutrici" anche per le aziende ad indirizzo misto carni-latte, purché le stesse siano titolari di una quota per sole vendite dirette, ovvero di una quota consegne non superiore a 120.000 Kg.. L'AIMA comunque ha proceduto alla rideterminazione delle produzioni in presenza di vacche nutrici ammesse a premio, anche in presenza dei predetti requisiti, essendo questo parso all'AIMA l'unico modo per accertare la reale produzione e l'effettivo numero di vacche lattifere possedute

dal produttore, e ciò anche per dare una risposta omogenea a quella adottata nel caso dell'incompatibilità tra il numero delle vacche secondo il censimento veterinario e quello indicato sugli L1.

Va infatti precisato che l'applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 1°, del DM 17 febbraio 1998 (scelta, come "numero vacche accertato", del minore dei due tra il numero dei capi dichiarato in L1 e quello risultante dal censimento ASL), ha provocato che – qualora in L1 sia stato correttamente dichiarato soltanto il numero delle vacche da latte che hanno prodotto il latte commercializzato, escludendo le vacche nutrici – le vacche nutrici stesse potrebbero essere state in effetti sottratte due volte, con le ovvie conseguenze in merito alla determinazione della potenzialità produttiva ed alla riduzione o azzeramento, in sede di comunicazione AIMA, della produzione commercializzata.

Tuttavia, correttamente l'azzeramento della quota a causa della cessione del premio per vacche nutrici è stato annullato dalle Commissioni regionali, quando è stata accertata la presenza di vendita diretta del latte. Alla Commissione di garanzia è apparsa, infatti, conforme a legge – e più precisamente per l'art. 41, comma 5°, del Reg. 30 giugno 1992 n. 2066/92 – la risposta data dal Mi.P.A. alle Commissioni che avevano sollevato il quesito, per la quale, non costituendo la cessione **diretta** di latte impedimento alla corresponsione del premio, era necessario ripristinare la situazione indicata in L1 e quindi procedere alla correzione dell'azzeramento della quota determinato dall'AIMA (v. quesiti del 16 aprile 1998, in **Allegato O**) nei casi di commercializzazione di latte (ma – si noti bene – solo nell'ipotesi di vendite dirette) da parte di chi aveva goduto del premio per vacche nutrici. Diversa è la situazione in cui i produttori hanno percepito il premio e, contemporaneamente, hanno consegnato il latte alle latterie.

Per la comprensione della questione va detto che nei modelli L1, con riferimento alle vacche munte, occorreva indicare le sole vacche lattifere e non le vacche nutrici (v. la voce 9 delle Istruzioni per la compilazione del modello L1, secondo la circolare AIMA n. 45 del 22 maggio 1997, in **Allegato Q**), ma che spesso " per prassi consolidata" (v. così, ad esempio, la decisione sul ricorso di Pina Rosa della Commissione di Firenze, in **Allegato Q**) piccoli allevatori hanno riscosso il premio pur consegnando il latte alle latterie. La situazione non ha inciso sul quantitativo globale di produzione del latte, ma ha rappresentato una anomalia per i risvolti anche penali, come posto in rilievo con la nota della Commissione di garanzia del 9 dicembre 1998 n. 933 alla Commissione di riesame di **Pescara** che, senza alcuna motivazione che permettesse di seguire l'*iter* logico della decisione, ha riassegnato la quota ad allevatori con consegne di latte pur in presenza del

premio per vacche nutrici, senza procedere ad ulteriori segnalazioni in ordine all'eventuale indebito percepimento del premio (v. in **Allegato Q**). Sul punto v. anche *infra*, par. 14.I.

Con riguardo al punto f), la Commissione di garanzia (v. nota n. 240 del 3 giugno 1998 in **Allegato Q**) ha condiviso la tesi dell'AIMA (v. nota n. 767/Sub del 2 giugno 1998 in **Allegato Q**), secondo cui le decisioni adottate dalle Regioni in esito ai ricorsi di riesame costituissero provvedimenti amministrativi esecutivi. Siffatta conclusione, peraltro, è stata trasfusa in specifica norma di legge e costituisce, adesso, l'art. 1, 1° comma, ultimo inciso, del d.l. 15 giugno 1998 n. 182, convertito, con la precisazione che l'esecutività è nei confronti degli acquirenti, dalla legge 3 agosto 1998 n. 276.

### **13. I rapporti con il Ministero per le Politiche Agricole.**

Conformemente a quanto deliberato sui propri poteri (v. *supra*, par. 1), la Commissione si è proposta, nell'esercizio della sua funzione di garanzia, anche nei confronti del Ministero per le Politiche Agricole, sia quando è stata esplicitamente richiesta, sia in virtù di un proprio potere di segnalazione – salvo l'ultimo decisivo giudizio di natura politica – onde fossero tempestivamente introdotte disposizioni che rendessero l'operato della P.A. conforme alla lettera ed allo spirito della legge n. 5/98.

Con riguardo al primo profilo può riferirsi della richiesta del Ministro, prima della deliberazione in sede di Consiglio dei Ministri, della formulazione del testo di quello che è poi divenuto il decreto legge 15 giugno 1998 n. 182. La formula prevista dall'art. 1 - che in qualche modo si richiamava all'opinione espressa nella nota AIMA n. 767/Sub del 2 giugno 1998 e già respinta da questa Commissione con nota di risposta del 3 giugno successivo (v. in **Allegato R**) - e per la quale (anche a seguito delle pressioni delle Regioni dirette ad ottenere un prolungamento del breve termine di 60 giorni concesso originariamente dal Parlamento alle Commissioni regionali per le decisioni dei ricorsi di riesame) si confermava il termine di 60 giorni facendolo, però, decorrere "dalla data di ricezione dell'ultimo ricorso di riesame tempestivamente prodotto" (v. lo schema di decreto allegato alla nota del Gabinetto del Ministro per le Politiche Agricole del 10 giugno 1998, in **Allegato R**), è apparsa a questa Commissione palesemente in contrasto con gli artt.3, 24, 41 e 97 Cost. Si è osservato, invero, che prevedendo che il termine per la decisione da parte di ciascuna Regione fosse, per tutti i ricorsi indistintamente, il 60° giorno dalla data di ricezione dell'**ultimo** ricorso tempestivamente presentato alla Regione medesima, ci si ponesse in contrasto con le esigenze del buon andamento amministrativo (art. 97 Cost.),

con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e, in ultima analisi, con la stessa garanzia di tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) in riferimento alla possibilità del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di riesame.

Infatti, l'individuazione del *dies a quo*, per tutti i ricorsi, nella data di ricezione dell'**ultimo** ricorso avrebbe determinato una situazione nella quale l'Amministrazione non avrebbe mai avuto certezza di quale fosse il **termine finale**, atteso che questo sarebbe derivato da un **termine iniziale assolutamente incerto**, non potendo la P.A. stabilire quale fosse effettivamente l'ultimo ricorso tempestivamente presentato o presentabile. Inoltre, operando nelle diverse Regioni termini differenziati, sarebbero conseguite una disparità di trattamento per le diverse posizioni individuali, la possibilità di distorsione della concorrenza fra imprese produttrici di stessi beni sul territorio nazionale, e l'impossibilità di procedere tempestivamente alle operazioni di compensazione, così rischiando di penalizzare gravemente l'interesse del singolo produttore a conoscere, in tempi certi e definiti, in riferimento alla sua specifica posizione individuale, l'esito del ricorso da lui presentato e quindi il quantitativo di riferimento a lui riconosciuto anche per la campagna in corso. Osservazioni che hanno indotto il Consiglio dei Ministri ad approvare il ben diverso e più elaborato art. 1 del d.l. n. 182/98 secondo cui "Qualora il numero dei ricorsi presentati sia pari o superiore al 20 per cento delle comunicazioni individuali effettuate nella regione o provincia autonoma, al suddetto termine perentorio si aggiungono ulteriori venti giorni. Le decisioni devono essere fatte pervenire all'AIMA nei successivi cinque giorni. Le decisioni adottate nel rispetto del suddetto termine sono immediatamente esecutive".

Il Parlamento, tuttavia, in sede di conversione ha modificato il testo del decreto legge, incidendo tanto sul termine finale di presentazione del ricorso, quanto sulla durata massima dell'istruttoria per la decisione delle procedure regionali di riesame, determinando, peraltro, per la mancanza di una disposizione transitoria *ad hoc*, il problema interpretativo di cui si è detto *supra*, par. 11.

Nessun intervento questa Commissione ha ritenuto possibile rivolgere al Parlamento, nonostante le altre Autorità Garanti ritengano avere, tra le proprie funzioni, quella di rivolgersi alle Camere nel momento in cui sono in procinto di legiferare, al fine di avvertirle delle conseguenze che le norme approvate potrebbero avere sul sistema. Invero, ancorché non possa essere messa in dubbio la posizione di Garante che questa Commissione riveste in modo analogo a quella delle altre Autorità di Garanzia (v. *supra*, par. 1), tuttavia gli emendamenti proposti nella seduta del 7 luglio 1998 dagli onorevoli

deputati al testo del d.l. n. 182/98 anche nella misura in cui avrebbero potuto sovvertire il sistema deliberato dalla legge n. 5/98 sull'attribuzione delle quote agli effettivi produttori (v., ad es. l'emendamento n. 1.15, per il quale "Ai produttori non aderenti ad alcuna associazione **che hanno cessato del tutto** ed a quelli che nelle annate 1990-91 e 1991-92 si trovavano ancora in attività, viene **confermato il quantitativo indicato negli allegati al decreto** del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 26 maggio 1991, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 130 del 4 giugno 1992. Detto quantitativo viene confermato a titolo di quota A, senza alcuna decurtazione") si sarebbero posti sempre "fuori" dal ruolo di questa Commissione che era ed è quello di verificare la conformità delle operazioni **della P.A.** alla legge. Il suddetto emendamento, approvato dalla Camera dei deputati, è stato peraltro eliminato dal Senato.

Altre osservazioni la Commissione ha ritenuto opportuno svolgere (v. nota n. 734 del 14 ottobre 1998 in **Allegato R**) con riguardo alla Relazione sullo stato di attuazione della legge 27 gennaio 1998 n. 5, trasmessa con nota del 30 settembre 1998 da parte del Capo di Gabinetto del Mi.P.A. (v. in **Allegato R**).

Quanto al secondo profilo, non può questa Commissione non rilevare che fin dall'11 marzo 1998 (v. verbale n. 9, in **Allegato S**), di fronte al prolungamento dei tempi occorrenti all'AIMA per completare le operazioni di invio delle comunicazioni individuali agli allevatori, essa ha ritenuto rientrante nella sua funzione rappresentare alla P.A. l'esigenza di trovare, con anticipo, una soluzione ai tre problemi che si sarebbero sicuramente presentati di lì a poco: I) quello dell'inizio della nuova campagna lattiera (1° aprile 1998) senza che ancora gli allevatori conoscessero la loro quota, "frutto" anche di tutte le operazioni di riesame regionali; II) quello del probabile rifiuto di pagamenti del latte, da parte delle latterie acquirenti, agli allevatori ancora formalmente privi di quota per la mancata decisione in termini sul loro ricorso, dato l'obbligo delle latterie di pagare il superprelievo, salvo rimborso; III) quello delle misure, che ai sensi dell'art. 2, comma 8 bis, legge n. 5/98, il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto adottare, qualora le Regioni non avessero concluso, nel termine perentorio loro assegnato, l'esame e la decisione dei ricorsi: e tutto questo sotto l'incombere dell'obbligo per l'Italia di calcolare il superprelievo nei tempi stabiliti dal diritto comunitario.

Dopo una risposta sostanzialmente negativa del Mi.P.A. alle dette sollecitazioni (v. nota n. C/830 del 6 maggio 1998, in **Allegato S**), successivamente il Governo ha formalizzato, nel d.l. 15 giugno 1998 n. 182, il carattere "immediatamente esecutivo" delle

decisioni regionali (onde gli acquirenti non potessero più invocare elementi ostativi al pagamento del latte consegnato dagli allevatori con “quota” conseguente dalla decisione della Commissione regionale) ed ha prolungato il termine per le operazioni delle Commissioni regionali (con l’obiettivo di ridurre il rischio di ritardi, che avrebbero imposto al Presidente del Consiglio di adottare i provvedimenti sostitutivi necessari).

Nonostante il prolungamento dei termini, già nell’agosto 1998 fu evidente la necessità di interventi sostitutivi. Il Mi.P.A. con nota n. C/3163 del 2 ottobre, sollecitata da questa Commissione che ne aveva avuto notizia solo nel corso di una riunione, a livello di funzionari, della Conferenza Stato–Regioni, ha riferito quanto adottato, imponendo alla Commissione la risposta di cui alla nota n. 676 del 7 ottobre 1998 (v. entrambe in **Allegato S**). Nello stesso **Allegato S** sono inserite la nota Mi.P.A. C/3064 del 24 settembre 1998 (pervenuta alla Commissione in data 14 ottobre successivo), nonché la nota Mi.P.A. del 14 ottobre 1998 (pervenuta alla Commissione solo l’11 novembre successivo) nella quale è fatta la cronistoria degli interventi in ordine all’esercizio del potere sostitutivo di cui all’art. 2, comma 8 bis, legge n. 5/1998, ed in cui sono allegate: la nota Mi.P.A. 5 agosto 1998 agli Assessorati regionali; le diffide 11 settembre 1998 alle Regioni Piemonte, Molise, Umbria, Calabria e Lazio ad effettuare le operazioni di riesame; la nota 5 ottobre 1998 della Regione Lazio in cui si trasmette l’elenco di 816 ricorsi non chiusi nei termini; la nota Mi.P.A. del 24 settembre 1998 all’AIMA; la nota del Mi.P.A. - Direzione Generale delle Politiche Comunitarie e Internazionali – Div. III<sup>a</sup> al suo Ufficio Legislativo sul caso Lazio; la nota Mi.P.A. del 1° settembre 1998 agli Assessorati regionali, sempre in ordine al problema dell’esercizio del potere sostitutivo. A detta nota ha fatto seguito la nota del Gabinetto Mi.P.A. del 2 novembre 1998, con allegate le note del 2 novembre e del 16 ottobre 1998 alla Presidenza del Consiglio e del 19 ottobre 1998 alla Direzione Generale delle Politiche Comunitarie e Internazionali – Div. III<sup>a</sup> del Mi.P.A. (v. in **Allegato S**).

In data 25 novembre 1998 il Gabinetto del Mi.P.A. con nota n. 8481 ha trasmesso il testo dello schema di provvedimento (peraltro intestato al Presidente della Repubblica e non al Presidente del Consiglio dei Ministri, come disposto dal comma 8 bis dell’art. 2, legge n. 5/1998) per l’esercizio dei poteri sostitutivi con riguardo ai ricorsi ancora pendenti davanti alle Commissioni del Lazio e del Molise (v. **Allegati S**). Ma non vi è stato alcun successivo formale provvedimento. Con un emendamento al d.lgs. collegato alla finanziaria per il 1999, la Commissione Bilancio del Senato ha approvato una disposizione per la quale sarebbero state “valide e ricevibili le decisioni delle Commissioni regionali di

riesame fatte pervenire all'AIMA entro il 10 gennaio 1999 anche se adottate o *corrette* oltre i termini" di cui alla legge 5/1998 come modificata dalla legge n. 276/1998 (v. in **Allegato S**), imponendo a questa Commissione prima la nota n. 941 del 10 dicembre 1998 diretta al Mi.P.A. (v. in **Allegato S**) e quindi, dopo aver ricevuto dal Gabinetto del Mi.P.A. la nota e gli allegati di cui al n. 8688 del 16 dicembre 1998, la nota n. 956 del 16 dicembre 1998 (v. **Allegato S**; v. anche, nello stesso **Allegato S**, la nota Mi.P.A., Dir. III, del 18 dicembre 1998 n. C/4146). In aula, il Parlamento, approvando il 27° comma dell'art. 45 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, ha modificato l'emendamento, che così è stato indirizzato a "sanare" i problemi sorti per l'omesso esercizio, a tempo debito, dei poteri sostitutivi di cui all'art. 2, comma 8 bis, legge n. 5/98. Ma ancora, al 10 gennaio 1999, non erano stati decisi 1 ricorso in Campania, 3 ricorsi nelle Marche, 15 ricorsi in Molise e 13 nel Lazio (v. fax delle 19 Regioni e delle 2 Province Autonome, e la nota della Regione Lazio del 20 gennaio 1999 in **Allegato S**), mentre non sono stati informatizzati, benché conclusi e definiti, tra gli altri, 21 casi in Calabria (tra cui, sette irricevibili perché tardivi) e 1.407 casi in Molise.

L'AIMA ed il C.S.I.A. nel resoconto di audizione del 28 gennaio 1999 hanno dato adeguata spiegazione in ordine all'attuale situazione dei dati informatizzati all'11 gennaio 1999 (v. in **Allegato S**, copia del detto resoconto). Tuttavia, deve essere presente che al momento della "chiusura" (ore 24 dell'11 gennaio 1999) del sistema informatico C.S.I.A., al quale sono collegati i terminali delle Commissioni di riesame, e ciò per dare attuazione all'art. 45, comma 27°, legge n. 448/1998, risultavano non informatizzati 2.535 ricorsi già chiusi. A parte l'enorme "carico" del Molise (1.407 ricorsi chiusi e non informatizzati, per l'informatizzazione dei quali è stata attivata una procedura sostitutiva), le altre mancate informatizzazioni riguardano, probabilmente, casi di ricorsi o di pseudo-ricorsi (avanzati tramite lettere e non attraverso il modulo prescritto) "assunti" informaticamente come "ricorsi aperti" e poi dichiarati irricevibili, rispetto ai quali è necessario trovare una pronta soluzione.

#### **14. L'operato delle Commissioni regionali di riesame.**

##### **14.1 I presupposti della verifica.**

A questa Commissione non spettava e non spetta il riesame delle decisioni delle Commissioni regionali sui ricorsi degli allevatori con una sorta di giudizio di appello.

Ad essa spetta solo la verifica della conformità, alla legislazione vigente, delle procedure e delle operazioni effettuate dalle Regioni per la determinazione delle quantità di latte prodotte e commercializzate, per l'accertamento del numero delle bovine da latte in possesso dei produttori e per la quantificazione delle quote assegnate agli allevatori. In questo quadro si iscrive – ad avviso della Commissione – il compito di riferire sulla “gestione”, da parte delle Regioni, della seconda fase del complesso procedimento di risistemazione del settore lattiero-caseario: però non su tutti i 51.019 ricorsi.

Al fine di acquisire gli elementi di conoscenza necessari per tale verifica, la Commissione ha richiesto, con nota n. 407 dell'8 luglio 1998, al Mi.P.A. ed all'AIMA (v. in **Allegato T**), di eseguire lo *screening* delle decisioni, così da fornire alla Commissione notizie analitiche sulle diverse categorie delle decisioni di accoglimento o di rigetto. Tale *screening* risulterebbe, del resto, utile anche all'Amministrazione attiva, al fine di formulare direttive omogenee per la difesa davanti ai diversi Tribunali Amministrativi regionali in caso di ricorsi giurisdizionali degli interessati. La richiesta della Commissione, peraltro, non ha ricevuto risposta.

Sempre nel luglio 1998, con nota n. 491 del 28 luglio, la Commissione ha richiesto al Mi.P.A. ed all'AIMA di valutare l'ammissibilità di eventuali ricorsi dello Stato in sede giurisdizionale avverso le decisioni adottate dalle Regioni ai sensi dell'art. 2, 6° comma, d.l. n. 411/97, qualora fossero apparse illegittime (v. in **Allegato T**). Successivamente, l'Avvocatura generale dello Stato, sollecitata dall'AIMA con nota dell'8 luglio 1998 (v. in **Allegato T**), ha espresso il parere di doversi escludere la possibilità di ricorsi giurisdizionali da parte di un'autorità statale (Mi.P.A. od AIMA) avverso le decisioni regionali di accoglimento di ricorsi dagli allevatori, riconoscendo però all'AIMA il potere di “correggere in via definitiva [...] eventuali errori metodologici in cui (fossero) incorse le decisioni” delle Regioni (v. parere del 28 agosto 1998, in **Allegato T**).

A questa Commissione, tuttavia è apparso arduo ritenere che, in deroga al sistema “costruito” dalla legge 5/98 (il potere deferito alle Regioni di decidere i ricorsi avverso i provvedimenti dell'AIMA discende dalla riserva di attribuzioni di cui le Regioni stesse sono titolari nella materia, sicché con l'esercizio di tale potere le Regioni concludono un procedimento complesso la cui fase iniziale è di spettanza dell'AIMA e quella finale di spettanza delle Regioni), il legislatore avesse inteso attribuire all'AIMA il potere di annullare o di revocare le decisioni regionali, seppure con il filtro del previo rilievo della Commissione di garanzia.

Né è apparso che un potere così incisivo dell'AIMA potesse essere desunto dalla locuzione, del tutto generica, dell'art. 4 bis: "*in caso di rilievi della Commissione, l'AIMA riesamina le procedure e le operazioni effettuate nella parte interessata nei rilievi riferendone al Ministro e alle Commissioni Parlamentari competenti*". Non è sembrato, infatti, che tale locuzione volesse sancire che l'AIMA dovesse o potesse adottare veri e propri provvedimenti di riesame che comportassero l'immediata modifica dei dati degli elenchi dei produttori. In effetti, quando il legislatore ha voluto prevedere uno specifico atto in tal senso dell'AIMA, esso lo ha indicato espressamente, come è avvenuto nella parte terminale dell'art. 4 del D.L. n. 411, dove ha affermato che a seguito della decisione dei ricorsi "*l'AIMA procede all'aggiornamento definitivo dei suddetti elenchi*".

Nel caso dell'art. 4 bis, invece, la espressione secondo cui l'AIMA "*riesamina le procedure e le operazioni*" era troppo generica per poter essere interpretata come se il legislatore avesse affermato che "*l'AIMA avvia un procedimento di riesame che può concludersi con un provvedimento di conferma o di rettifica delle decisioni regionali, con conseguente modifica -in quest'ultimo caso- degli elenchi dei produttori*". Tanto più che sarebbe stata necessaria una qualche disposizione normativa relativa a tale procedimento, il quale avrebbe dovuto comunque svolgersi in contraddittorio con le Regioni ed i singoli produttori, previa comunicazione dell'avvio di procedimento ai sensi dell'art. 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

D'altronde lo stesso legislatore ha previsto, nella citata disposizione del 1° comma dell'art. 4 bis, il fine cui è diretta l'attività di riesame dell'AIMA: quello, cioè, di riferirne "*al Ministro e alle Commissioni parlamentari competenti*".

Ad avviso di questa Commissione la suddetta previsione è quindi apparsa pienamente comprensibile e giustificata, tenendo presente l'esigenza che sono gli organi politici o, comunque, di direzione politico-amministrativa a statuire in via finale sulle decisioni che il legislatore ha deferito alle Regioni, non per un mero capriccio ma al fine di rispettare gli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita. Un'esigenza che la stessa Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato e dimostrato di considerare nel suo parere, ma che essa ha ritenuto di poter garantire prevedendo che l'AIMA avrebbe dovuto adottare i supposti provvedimenti di riesame, procedendo "*con molta prudenza e solo in relazione a determinazioni di metodo ritenute in punto di diritto inaccettabili*".

Questa Commissione di Garanzia, mentre ha evidenziato serie perplessità sull'adeguatezza di tali generici criteri per garantire il rispetto del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ha concluso che la soluzione potesse trovarsi, appunto, nella indicazione

fornita dal legislatore. Ovverosia, compito della Commissione è quello di comunicare i risultati della verifica prevista dall'art. 4 bis d.l. 411/1997 – L. 5/1998, formulando gli eventuali rilievi sul metodo; l'AIMA opera il riesame delle procedure e delle operazioni, come previsto dal medesimo art. 4/bis; spetta quindi al Ministro, anche ai sensi dell'art. 1 della legge 28 marzo 1997 n. 81, e successive modifiche, e al Governo, intervenire per fare valere gli interessi unitari dello Stato in caso di manifeste violazioni della legislazione in materia, eventualmente riscontrate nei provvedimenti di riesame, anche con riferimento al rispetto degli obblighi comunitari; spetta, infine, al Parlamento l'adozione di nuovi provvedimenti legislativi che si dovessero eventualmente dimostrare necessari.

Alle considerazioni espresse da questa Commissione al Mi.P.A., all'AIMA ed all'Avvocatura Generale dello Stato con nota del 17 settembre 1998 n. 605 (v. in **Allegato T**), ha fatto seguito la nota del 29 settembre 1998 dell'Avvocatura Generale dello Stato (v. in **Allegato T**). Successivamente, questa Commissione ha confermato la sua precedente conclusione secondo cui, a differenza di quanto ritenuto dall'Avvocatura Generale dello Stato, l'AIMA non avrebbe potuto procedere alla correzione delle risultanze dei modelli L1 e delle quote nemmeno sulla base dei rilievi generali che saranno espressi dalla Commissione stessa, spettando solo al Ministro ed al Governo il potere, non già di rettificare le decisioni regionali erranee, ma di "intervenire, anche ai sensi dell'art. 1 legge 28 maggio 1997 n. 81, per far valere gli interessi unitari dello Stato in caso di manifeste violazioni della vigente legislazione eventualmente riscontrate nei provvedimenti di riesame, anche con riferimento al rispetto degli obblighi comunitari", mentre al Parlamento sarebbe spettata la eventuale "adozione di nuovi provvedimenti legislativi che si dovessero eventualmente dimostrare necessari" (v. nota Commissione del 3 novembre 1998 n. 815 in **Allegato T**).

Certo è che l'AIMA, con nota del 22 dicembre 1998 n. 4013 (pervenuta a questa Commissione solo il 13 gennaio 1999), è ritornata sulla questione, preoccupata come è ad eseguire la compensazione per le annate lattiere 1995/96 e 1996/97 senza chiare indicazioni di percorso (v. in **Allegato T**): ma questa Commissione non ha avuto nulla da aggiungere a quanto già espresso e motivato.

Non si può, tuttavia, non riportare l'opinione espressa dalle Regioni Lombardia (nota del 2 ottobre 1998), Veneto (nota del 19 ottobre 1998) e Piemonte (nota del 6 novembre 1998, tutte in **Allegato T**), secondo cui, qualora gli Uffici regionali avessero trasmesso una motivata relazione su errori sostanziali rilevati quando gli stessi non avrebbero più potuto correggerli per essere decorso il termine per l'esercizio del potere di autotutela, sarebbe

spettato all'AIMA di agire in via di autotutela, acquisendo a sistema la posizione corretta. Considerazioni meritevoli di attenzione, ma inapplicabili – ad avviso della Commissione – perché il criterio della legge n. 5/98 ha imposto all'AIMA lo svolgimento di attività meramente esecutive a seguito delle decisioni delle Regioni, con conseguente incapacità dell'AIMA di verificare, con discrezionalità amministrativa (come richiede l'esercizio del potere di autotutela), le richieste delle Regioni.

## 14.2 Le modalità della verifica.

Dunque, poiché compete a questa Commissione di comunicare i risultati della verifica prevista dall'art. 4 bis d.l. 411/97 – l. 5/98 formulando – come si esprime l'Avvocatura dello Stato – gli eventuali rilievi sul metodo, si è provveduto, innanzitutto a predisporre un Questionario finalizzato ad acquisire elementi utili per l'esecuzione della verifica finale. Il Questionario è stato inviato alle Regioni il 21 settembre 1998 onde provvedessero a compilarlo ed a rispedirlo entro il 12 ottobre successivo.

La Commissione, fino ad allora, nel rispetto delle competenze regionali, si era limitata a formulare segnalazioni di massima sulla gestione dei ricorsi di riesame – “accertare l'effettiva produzione di latte sulla base di elementi oggettivi di prova e di valutazione”, “accertare gli effettivi produttori di latte, indipendentemente dalla formale attribuzione di esso ai titolari della quota” -; ma nel momento in cui si approssimava il tempo per esprimere i suoi rilievi, si è imposta la necessità di conoscere le modalità procedurali dei ricorsi tenute dalle varie Commissioni regionali di riesame, onde valutarne la correttezza, appunto, procedimentale (cioè, **non** la correttezza della decisione di merito).

Per comprendere meglio l'impostazione della Commissione, che era a base del Questionario – e che, comunque, è stata presa a base delle successive verifiche di sua spettanza – è opportuno chiarire che tutte le richieste del Questionario si rifacevano sostanzialmente a considerazioni già evidenziate *expressis verbis* od implicitamente contenute nelle varie note e segnalazioni di questa Commissione e nella relazione della Commissione ministeriale sui contatti c.d. anomali.

Si deve tener presente che il “sistema” delle quote latte, al quale le ultime leggi hanno tentato di dare corrispondenza a verità ed alla realtà, è costruito sulle produzioni effettive e sulle quote. Le precedenti Commissioni avevano, infatti, evidenziato, “produzioni di carta” e “quote di carta”. Le prime possono aver causato il superamento del

QGG, mentre le seconde hanno di fatto impedito la costituzione della riserva nazionale delle quote da riattribuirsi ai veri produttori di latte. Per risolvere tali problemi il Governo prima, con il d.l. n. 411/1997, ed il Parlamento poi, con la legge n. 5/1998, hanno previsto le comunicazioni AIMA ed i ricorsi di riesame regionali.

Più precisamente, la **produzione di carta** si ha qualora gli L1 siano stati gonfiati; e ciò o nell'interesse del produttore (che vuole confermato il suo QRI, per non correre il rischio di tagli) o nell'interesse della latteria-acquirente (che vuole, con l'accordo o senza accordo con l'allevatore, imputare a costui, su un determinato L1, acquisti fatti *aliunde* che non può o non vuole rivelare).

Gli indizi erano rappresentati da:

- A) mancanza della firma del produttore sugli L1;
- B) esistenza di istanze di "ricusazione" da parte di produttori con riguardo agli L1 predisposti dalle latterie;
- C) non corrispondenza tra la produzione dichiarata negli L1 e la potenzialità produttiva delle vacche possedute dal dichiarante.

Si imponeva la necessità di sapere:

per A: quanti fossero stati i casi di difetto formale (mancanza della firma sugli L1) contestati dall'AIMA; quanti quelli che avevano dato luogo a ricorso; e quanti ricorsi fossero stati accolti;

per B: i motivi della "ricusazione", da parte del produttore, dell'L1 predisposto dalla latteria;

per C: quanti fossero stati i casi di non corrispondenza tra la produzione dichiarata negli L1 e la potenzialità produttiva delle vacche possedute, e ciò:

- a) per mancanza di vacche secondo le ASL;
- b) per numero di vacche inferiore, secondo le ASL, rispetto al numero dichiarato nel L1;
- c) per contrasto tra il numero delle vacche (che secondo le ASL e gli L1 era uguale) e la produttività media secondo A.I.A.;

nonché quanti ricorsi nei detti casi fossero stati accolti a seguito di:

- a) nuovi accertamenti veterinari;
- b) presentazione di vecchie fatture per acquisto foraggi;
- c) accertamento della razza delle vacche effettivamente possedute;

- d) documentazione della media produttiva della determinata razza delle vacche possedute.

E' evidente che le risposte delle Regioni in ordine al succitato punto C avrebbero potuto consentire di valutare la conformità del loro operato alla legislazione vigente che, pretendendo l'accertamento dell'effettiva produzione, ha messo al bando:

- 1) qualsiasi forma di autocertificazione del ricorrente, sia come dichiarazione espressa nel ricorso, sia sotto forma di atto notorio, e ciò a causa dell'esclusione di presunzione di effettività di produzione sulla base degli L1 (cioè, appunto, delle dichiarazioni del numero delle vacche e delle produzioni da parte degli interessati) ex art. 2 legge n. 5/98;
- 2) le fatture del latte, incapaci da se sole di risolvere il problema delle produzioni di carta risultanti, appunto, dagli L1 e, dunque, dalle fatture che vi devono essere allegate;
- 3) le sole fatture di acquisto di foraggi, incapaci di per sé a quantificare il numero e la razza delle vacche lattifere (potendo riferirsi anche a manze e manzette o ad altro bestiame in stalla);
- 4) la sola indicazione e prova della specifica razza delle vacche possedute, essendo necessario acquisire l'ulteriore prova della potenzialità produttiva di quella specifica razza di vacche possedute.

Mirando l'accertamento disposto dal Parlamento ad avere certezza (o molta sicurezza) sull'effettiva produzione nazionale, il compito di cui erano state investite le Regioni non era un compito da poco. L'allargamento delle maglie procedurali, soprattutto se operato da alcune Commissioni, avrebbe portato a falsare il risultato. Compito di questa Commissione era, dunque, quello di accertare se vi fossero state procedure non conformi alla legge.

Quanto alle **quote di carta**, esse si hanno qualora i titolari di quote siano ricorsi a contratti c.d. anomali od a fatturazioni false per apparire produttori ed evitare di perdere il QRI loro assegnato. Come è noto, il produttore, che non produce per un'intera annata lattiera, perde la quota; e colui, che per cinque anni consecutivi produce meno del 75% della quota, subisce la decurtazione di questa.

Ma il fenomeno coinvolge, nel suo gioco, anche l'interesse di colui che si serve del contratto c.d. anomalo per imputare fittiziamente il proprio latte al titolare della quota, evitando così di risultare superproduttore e, quindi, di essere sottoposto a prelievo. La

conseguenza ulteriore che si verifica è il danno per tutti gli effettivi produttori che, negli anni della cattiva gestione nazionale e regionale della quota, hanno aumentato la consistenza delle proprie stalle e che ora si trovano ad avere produzioni superiori alla quota assegnata: invero, in difetto di contratti anomali che garantiscono solo ai più furbi od ai più ricchi superproduttori una compensazione sì onerosa ma “privata”, gli altri superproduttori non possono godere, in sede di gratuita compensazione nazionale, delle quote altrui non sfruttate.

E' evidente, allora la particolare attenzione che le Commissioni regionali di riesame avrebbero dovuto riservare ai c.d. contratti anomali, non partendo dalla presunzione che coloro che vi avessero fatto ricorso avevano posto in essere fittiziamente un contratto legalmente tipico ma diretto, in frode alla legge, a raggiungere risultati contrastanti con il diritto comunitario; ma tenendo conto dell'interesse dei produttori della propria Regione che, secondo quanto risulta dalle relazioni della Commissione Governativa di indagine, vengono “coinvolti” nel pagamento del superprelievo. Le Regioni, in altre parole, sono state chiamate a compiere un'operazione di pulizia che avrebbe permesso ai superproduttori della propria Regione, nell'immediato, di godere della gratuita compensazione nazionale garantita dalla Unione Europea, e nel futuro di ottenere una ulteriore assegnazione di quota (gestita dalla Regione, ex d.l. n. 11/1997, convertito dalla legge n. 81/1997) coerente con la loro realtà aziendale.

Per questi motivi, la Commissione di garanzia, con riguardo agli indizi di quote di carta di cui alle varie “anomalie” già individuate e quantificate dalla precedente Commissione ministeriale istituita *ad hoc*, aveva necessità di sapere quanti ricorsi fossero stati accolti con riguardo agli affitti e comodati di terra contestati, agli affitti e comodati di vacche contestati ed alle soccide contestate, al fine di accertare se, in conformità alla legislazione vigente, le Commissioni regionali di riesame avessero escluso valore probatorio alle formulazioni letterali del contratto ed alle dichiarazioni od atti notori delle parti, disponendo invece l'acquisizione di prove amministrative o di P.G., o di prove documentali o di prove testimoniali dirette a confermare l'effettiva provenienza del latte munto dalle vacche in effettiva e già da tempo proprietà del titolare di quota, e risultante il “produttore” nelle fatture e negli L1.

Il terzo problema al quale le Commissioni regionali, con le loro decisioni, avrebbero portato soluzione, era quello della compensazione nazionale, per la cui operazione è necessario conoscere, oltre il fattore della produzione, quello della quota assegnata a ciascun produttore.

A tal fine era importante determinare il QRI di ciascun produttore e, per la legge n. 5/98, l'AIMA è dovuta "partire" dalle vecchie "assegnazioni" compiute sulla base del (primo) censimento operato dal CCIA "a tappeto", integrato dai risultati delle istanze proposte attraverso i c.d. "sportelli latte" AIMA e AIMA-Regioni (v. *supra*, par. 6).

In ordine a tale aspetto, assumevano rilievo:

- 1) i casi del protocollo Gray, e più precisamente i casi C7, C9 e, soprattutto, C3A;
- 2) il taglio della c.d. quota B;
- 3) il taglio della quota venduta senza azienda;
- 4) il premio concesso per vacche nutrici;
- 5) l'eventuale contestazione di errori commessi nel censimento CCIA.

Era, perciò, necessario a questa Commissione – anche con riguardo alle osservazioni da essa sollevate – conoscere:

- a) quanti ricorsi fossero stati proposti con riguardo ai "tagli" operati dall'AIMA per la "disapplicazione" dei casi C7, C9 e C3A (non potendo i ricorsi essere accolti sulla base delle stesse identiche documentazioni, già prodotte a suo tempo "contro" la legislazione vigente che era stata interpretata illegittimamente "a maglie larghe");
- b) quanti ricorsi fossero stati proposti con riguardo ai "tagli" della quota B operati dall'AIMA (potendo il ricorso essere accolto solo se la sentenza del TAR avesse riguardato personalmente il ricorrente; ma dovendo egualmente, la Commissione regionale, accertare l'effettiva produzione, senza limitarsi ad assegnare la quota B al ricorrente);
- c) quanti ricorsi fossero stati proposti per i "tagli" di quota a seguito della sua vendita (potendo il ricorso essere accolto, oltre che nel caso di vendita della quota con la terra, anche nell'ipotesi di contestuale esistenza del contratto di cessione della quota assieme al contratto di affitto della terra sulla quale l'originario allevatore esercitava la sua azienda zootecnica);
- d) in quanti ricorsi fosse stata richiesta una determinazione della quota a favore di produttori che nel censimento CCIA (ex legge 1992) non esistevano o non avevano dato prova della produzione ora pretesa;
- e) quanti ricorsi fossero stati accolti contro "tagli" operati dall'AIMA a carico dei produttori che avevano ottenuto il premio per vacche nutrici.

Orbene, la maggior parte delle Regioni si è rifiutata di rispondere. Non vi è, certamente, un'omissione di atti di ufficio penalmente rilevante perché la legge non ha previsto esplicitamente che le Regioni debbano compiere atti richiesti da questa Commissione. Sarà, però, la collettività ed il Parlamento a valutare siffatta condotta omissiva, che non consente di verificare in modo globale come le Commissioni regionali abbiano svolto il compito che la collettività, attraverso i suoi rappresentanti in Parlamento, avevano loro affidato. In **Allegato W** sono inserite le note della Regione Puglia del 30 ottobre 1998 n. 7132 che, a nome di altre Regioni, ha accusato questa Commissione di voler "delegare di fatto" un proprio compito alle Regioni, nonché la risposta di questa Commissione del 21 ottobre n. 767. Ma non può questa Commissione esimersi dal rendere noto, nella presente Relazione, la lettera che l'Assessore all'agricoltura della Regione Lombardia ha inviato il 12 ottobre 1998 al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Mi.P.A. ed ai Presidenti delle Regioni italiane (lettera a questa Commissione trasmessa "per opportuna conoscenza" dalla Direzione Generale Agricoltura della stessa Regione, con nota del 15 ottobre 1998, pervenuta l'11 novembre successivo: v. in **Allegato W**), con la quale, per contestare la richiesta di informazioni sulla base dell'inviato Questionario, ha accusato il Parlamento di avere, con legge n. 5/98, "scaricato sulle Regioni l'onere di esaminare, in 80 giorni, ricorsi accumulatisi in 10 anni di inefficienza degli organi statali", dimenticando che il disordine nella gestione delle quote latte degli anni trascorsi non è dipeso solo dallo Stato e dall'AIMA, ma altresì dalle Regioni, così come adeguatamente rilevato e comprovato dalla Commissione Governativa di Indagine sulle quote latte istituita ai sensi dell'art. 7 del D.L. 31 gennaio 1997, n. 11 (paragrafi 6.9, 10.1 e 15.1).

Nell'esame di tali operazioni non si può non rilevare quanto i Cobas del latte hanno riferito, con riguardo alle Commissioni di riesame di Cremona e di Brescia, in ordine all'accettazione incondizionata di fatture tardive a giustificazione di foraggi consegnati negli anni passati e ciò al fine di poter dichiarare veri e reali numerosi contratti di comodato nei quali il "comodante" delle vacche, al fine di far godere al latte delle proprie vacche la quota del "comodatario", avrebbe dichiarato di avere "consegnato" a costui le proprie vacche, continuando però a prestare il lavoro di mungitura e ad alimentarle con proprio foraggio (v. denuncia dei Cobas dell'8 luglio 1998, in **Allegato Z**).

Così come è doveroso rilevare quanto emerge dalla nota AGR-13286 del 1° luglio 1998 della 2° Commissione della Regione Friuli – Venezia Giulia (v. in **Allegato U**), con la quale si è data comunicazione dell'accoglimento di tutti i ricorsi relativi a "contratti di

soccida intesi ad evitare lo splafonamento di quota” allorché gli stessi riguardassero “zona montana ove la normativa vigente e quella previgente non prevede limitazioni alle produzioni”, senza rendersi conto che in tal modo è stata violata la legge n. 5/98 per la quale i contratti nulli, perché in frode alla legge (quali sarebbero quelli di cui alla nota suddetta, così come esplicitamente ammesso dalla Commissione di riesame), dovevano comunque e sempre comportare l’attribuzione del latte al **vero** proprietario delle vacche e la perdita della quota a carico di colui che non l’aveva utilizzata.

Ed è con riguardo a queste due situazioni che si ripropone ancora una volta il problema dell’individuazione della competenza ad intervenire, onde non siano consentite violazioni eclatanti della normativa vigente, nazionale e comunitaria.

### **14.3 La verifica sui ricorsi acquisiti.**

Pur in mancanza delle risposte regionali ai questionari che avrebbero potuto dare un quadro completo per i 51.019 ricorsi, questa Commissione di garanzia ha provveduto all’acquisizione di un campione di decisioni regionali e, per completezza di indagine, di un campione di comunicazioni AIMA contro cui non sono stati proposti ricorsi.

Nella riunione del 14 ottobre 1998 (v. verbale n. 36 in **Allegato U**), questa Commissione ha deciso – anche se non all’unanimità – di acquisire:

a) un numero ritenuto adeguato di posizioni individuate con sorteggio sulla base di criteri determinati dall’ISTAT;

b) tutte le situazioni emerse nominativamente nel corso delle operazioni delle precedenti Commissione Governativa di indagine sulle quote latte e Commissione Ministeriale sui contratti anomali;

c) tutte le situazioni “denunciate” da associazioni sindacali, da associazioni di produttori e da singoli produttori prima della data del 21 ottobre 1998.

Si è trattato complessivamente di 405 ricorsi individuati statisticamente (v. elenco nominativo in **Allegato U**) quanto al punto a, di 28 nominativi quanto al punto b (v. elenco nominativo in **Allegato U**) e di 172+23 nominativi quanto al punto c (v. elenchi nominativi in **Allegato U**).

È da precisare che l’elenco di cui al punto c è divenuto complessivamente di 162 nominativi, perché uno è risultato già compreso nell’elenco ISTAT di cui al punto a, un altro è già compreso nell’Elenco di cui al punto b, quattro sono ripetuti due volte nell’Elenco di cui al punto c, e ventotto non sono stati riscontrati nell’anagrafe lattiera. Risulta, invece, aggiunto un nominativo (tale Buzzacconi Giovanni).

Sono stati quindi acquisiti, in primo luogo e direttamente, i 28 fascicoli di cui al punto *b* con richiesta diretta alle Regioni e poi, tramite la Guardia di Finanza, 567 fascicoli di ricorsi, istruttoria e decisione davanti alle Commissioni od agli Uffici regionali di riesame.

Nella riunione del 9 dicembre 1998 (v. verbale n. 48 in **Allegato U**) questa Commissione ha, poi, deciso di estendere la sua verifica a:

*d*) 22 casi (ridotti a 21 per la difficoltà d'individuare uno tra i vari omonimi) nei quali la rideterminazione della quota da parte delle Commissioni regionali è stata superiore alla stessa quota già assegnata dall'AIMA dopo i riesami attraverso gli sportelli-latte (v. *supra*, par. 6.4), nonché a:

*e*) 10 tra i primi cento assegnatari di quota che non fossero stati già individuati statisticamente tra i 567 ricorrenti assoggettati a verifica.

Come si è detto *supra*, par. 1, la Commissione ha ritenuto opportuno procedere, in aggiunta, alla verifica:

*f*) dei 94 casi i cui verbali di istruttoria sono stati "trafugati" dai locali della Commissione regionale di Salerno;

*g*) dei 16 casi per i quali la predetta Commissione di Salerno ha "delegato" l'AIMA a decidere sulla pregiudiziale della tardività dei ricorsi mentre li aveva già accolti nel merito (v. anche *supra*, par. 12).;

*h*) di 269 casi per i quali le Commissioni siciliane di riesame hanno richiesto la "riapertura" del sistema informatico per "correggere" i dati dei ricorsi già decisi e chiusi.

Infine, la Commissione ha ritenuto utile sottoporre a verifica 20 casi, individuati con lo stesso criterio posto in essere dall'ISTAT, relativi a situazioni in cui la determinazione dell'AIMA non è stata contestata con ricorsi (v. nota n. 954 del 16 dicembre 1998 all'AIMA). Ma alla data del 28 gennaio 1999, l'AIMA non aveva dato risposta. Tuttavia, rientrano tra questi casi tutti quelli che, richiesti alle Regioni direttamente o tramite la Guardia di Finanza, non sono risultati oggetto di ricorso (v. *infra*, par. 14.4, Lf).

Si è trattato complessivamente della volontà di verificare 1.025 casi su 51.019 ricorsi e su 127.935 comunicazioni. È da mettere, tuttavia, in evidenza che, nel corso della verifica, varie volte o la stessa Commissione di riesame o questa Commissione ha dovuto estendere l'indagine su altre posizioni: sicché, in definitiva, sono state controllate molte di più delle 1.005 posizioni risultanti dalla somma dei nominativi inseriti nei vari succitati elenchi.

Con riguardo ai 595 ricorsi di cui ai sopraindicati punti *a*, *b* e *c*, (territorialmente distribuiti per i 567 ricorsi di cui ai punti *a* e *c*, come da elenco in **Allegato Y**), va innanzitutto ricordato che 405 di essi sono stati individuati secondo un criterio di sorteggio statistico determinato dall'ISTAT (in **Allegato Y**) e che i restanti 190 comprendono i nomi di allevatori da questa Commissione già conosciuti attraverso la lettura tanto delle relazioni delle precedenti Commissione governativa d'indagine sulle quote latte e Commissione ministeriale sui contratti anomali (v. nota n. 738 del 19 ottobre 1998 con il relativo elenco in **Allegato Y**), quanto delle segnalazioni pervenute fino alla fine del mese di ottobre 1998 da parte della Promolat di Mantova (28.8.98), della Coldiretti e dell'Aprolat di Verona (09.9.98), della Comisag di Montichiari (22.9.98), di aziende agricole di Maclodio (16.9.98), di Civitanova del Sannio (12.10.98), di S. Francesco di Torino (20.10.98), di Spresiano (21.10.98), del Veneto (19.10.98), di Brescia (20 e 21.10.98), dell'Emilia (20.10.98), delle Cooperative Latte Padano (20.10.98), nonché del Nucleo di Polizia Tributaria di Siracusa (14.10.98) (v. in **Allegato Y**: tutte le segnalazioni sono firmate). Si tratta di tre distinti elenchi contenenti i nominativi, rispettivamente, di 28, 172 e 23 allevatori.

Come si è accennato *supra*, par. 1, tra le posizioni che la Commissione ha ritenuto opportuno verificare sono state assunte anche le 94 istruttorie e decisioni "scomparse" dai locali della Commissione regionale di Salerno, così come risulta dalle note di detta Commissione nn. 10002 del 23 ottobre 1998 e 10961 del 20 novembre successivo (v. in **Allegato Y/A**). La necessità di rendersi conto del ricorso, dei documenti allegati, del "tipo" di decisione (aumento o riduzione della produzione; aumento o meno della quota; aumento o riduzione della presenza delle vacche lattifere) ha suggerito a questa Commissione non solo di richiedere la immediata ricostruzione dei fascicoli, ma altresì l'invio sollecito degli stessi per la doverosa verifica (v. note nn. 876 del 25 novembre 1998 e 914 del 2 dicembre 1998 in **Allegato Y/A**). La copia di alcuni e non di tutti è pervenuta a questa Commissione solo in data 21 dicembre 1998 (note Commissione di Salerno del 14 e del 21 dicembre 1998 in **Allegato Y/A**).

Si è accennato *supra*, par. 1, che le Commissioni regionali delle Province di Catania, Siracusa, Messina, Palermo (v. in **Allegato Y/B** i rispettivi fax) hanno richiesto all'AIMA di ottenere la "riapertura in blocco" dei ricorsi già chiusi, invocando la circolare AIMA n. 692 del 24 luglio 1998. La Commissione provinciale di Ragusa ha, invece, richiesto la riapertura dei ricorsi di 11 produttori di cui ai cinque fax dell'ottobre e del novembre 1998 (v. in **Allegato Y/B**); così come la Commissione provinciale di Enna con riguardo a 36

produttori di cui ai due fax del 24 e del 25 novembre 1998 (v. in **Allegato Y/B**). La coincidenza temporale delle suddette richieste con la denuncia del Comando Nucleo Polizia Tributaria di Siracusa del 14 ottobre 1998 all'Autorità Giudiziaria per i reati ex art. 640 2° comma c.p. nei confronti di diciassette allevatori di Siracusa che avevano fatto ricorso contro le comunicazioni AIMA (v. in **Allegato Y**), ha indotto questa Commissione a chiedere notizia all'AIMA almeno sui 269 ricorsi che dagli atti ricevuti risultavano "riaperti" nelle province di Catania, Siracusa, Messina, Palermo, Ragusa ed Enna, al fine di rendersi conto della vastità del fenomeno e del "genere" di operazione compiuta (v. note n. 891 del 19 novembre 1998, n. 923 del 3 dicembre 1998 e n. 963 del 7 gennaio 1999, in **Allegato Y/B**).

Le verifiche, dunque, hanno riguardato varie tipologie di situazioni, per alcune delle quali la verifica era motivata dalla denunciata "sparizione" dei fascicoli di ricorso (94 casi di Salerno) o dalla richiesta di "riapertura in blocco" di tutti i risultati già informatizzati (269 casi delle Commissioni siciliane), casi per i quali la Commissione ha voluto rendersi conto dei fenomeni denunciati. Altre verifiche hanno riguardato specifiche situazioni, come quella dei 16 ricorsi la cui irricevibilità, per tardività, la Commissione di Salerno aveva "rimesso" all'AIMA, e ciò perché la Commissione ha ritenuto suo dovere avere certezza del "risultato" finale. Tanto le prime, quanto le seconde non possono essere prese in considerazione ai fini di una loro eventuale assunzione a formare un "campione", attese le richiamate modalità di selezione. Parimenti il modo dell'individuazione degli altri 162 casi "denunciati" da vari soggetti, dei 28 casi "indicati" dalla lettura delle relazioni della Commissione governativa d'indagine sulle quote latte e della Commissione ministeriale sui contratti anomali, e dei 21 casi di produttori a cui le Commissioni regionali hanno attribuito una quota superiore di 100.000 Kg. a quella già loro assegnata al momento della 2ª e della 3ª fase del censimento ed "annullata" dall'AIMA ex legge 5/98, non consente che questi casi siano assunti come "campione". Diversamente va detto per i casi individuati statisticamente su tutti i produttori di latte (405, tra i quali oltre 20 non ricorrenti) e sui 10 sorteggiati tra i cento produttori assegnatari della più alta quota, per i quali la modalità del sorteggio consente la configurazione e la formazione di un "campione" valido.

Negli uni e negli altri casi, peraltro, l'indagine della Commissione era finalizzata ad individuare le varie tipologie significative di "irregolarità" riscontrate con riguardo a *tutte* le situazioni verificate (v. *infra*, par. 14.4), e non ad acquisire dati di rilievo statistico.

Al termine della verifica di 1.005 posizioni che per necessità di cose è stata delegata, nella sua materialità, soprattutto a due componenti della Commissione (Corradi e

Germanò) aiutati da una squadra di sottufficiali della Guardia di Finanza coordinati dal Cap. Luigi Mimmo, questa Commissione di garanzia è in condizione di poter procedere ai rilievi di cui al successivo sottoparagrafo.

#### **14.4 I rilievi sulle decisioni regionali.**

Come si è più volte detto, questa Commissione non è un organo di appello, ma solo un organo di garanzia. Le osservazioni che seguono investono pertanto esclusivamente – secondo legge – “la conformità alla vigente legislazione delle procedure e delle operazioni” con le quali le Commissioni o gli Uffici delle Regioni e Province autonome hanno esercitato i poteri loro conferiti dalla legge.

In virtù del fatto che la legge attribuisce alle Regioni e Province autonome compiti di natura decisoria dei ricorsi degli interessati avverso le comunicazioni AIMA, la Commissione di garanzia ha ritenuto che la verifica di conformità alla legge comportasse l'adozione di criteri analoghi a quelli propri delle decisioni giudiziarie.

Per semplicità di analisi, le problematiche insorte sono state quindi esaminate organizzandole secondo i principi fondamentali in materia di controversie giudiziali.

##### **A) Violazione del principio “nulla sententia sine lege”.**

Principio fondamentale è che il giudice non è *legibus solutus*. In altre parole, egli è tenuto al disposto delle leggi e, per i casi già decisi giudizialmente, alle sentenze che quelle leggi hanno applicato.

Il taglio della quota B è stato deciso con la legge del Parlamento Italiano, secondo uno specifico criterio di priorità. Non tutti gli allevatori hanno contestato le modalità concrete con cui l'AIMA ha applicato il detto taglio, perché soltanto alcuni hanno fatto ricorso ai TAR, ottenendo ordinanze di sospensiva ed in alcuni casi decisioni nel merito. Le pronunce dei TAR sono passate in giudicato, in quanto non appellate dall'AIMA. Ne è derivato che per i *ricorrenti* il taglio delle quote B non è valido.

In attuazione della legge n. 5/98 l'AIMA ha, però, “insistito” nell'operare il detto taglio, senza tener conto, cioè, delle decisioni dei TAR, mentre correttamente ha proceduto con riguardo alle ordinanze del TAR Molise relative ai piani di sviluppo che, per non essere state appellate dall'Azienda, sono state riconsiderate al momento della contestazione ai

73 produttori (v. **Allegato Q**). Con riguardo al taglio della quota B, la Commissione di garanzia, con la segnalazione n. 7 (in **Allegato Q**), ha pertanto segnalato che nei confronti di coloro che avessero, a suo tempo, fatto ricorso, era doveroso per le Commissioni regionali operare la reintegrazione della quota (nuovamente, ma per errore) tagliata (v. *supra*, par. 12, punto c).

In tutti i casi in cui le Commissioni regionali hanno scorrettamente operato la reintegrazione della quota B anche a favore di produttori che non avevano, a tempo debito, fatto ricorso e che, quindi, non risultavano “vincitori” nei precedenti procedimenti davanti ai TAR, avendo – in sostanza – fatto acquiescenza al taglio disposto dall’AIMA ai sensi di legge, l’errore è manifesto.

Non è soggetto invece a rilievo alcuno l’operato delle Commissioni di riesame della Lombardia che, in presenza della sospensiva del TAR Lombardia del 15 luglio 1998 e della delibera della Giunta Lombarda del 17 luglio 1998, hanno “sospeso” di decidere sulla determinazione complessiva della quota dei ricorrenti in presenza di tagli alla quota B (v. *supra*, par. 12, punto c), fin tanto che la suddetta sospensiva del TAR Lombardia non è stata annullata dal Consiglio di Stato con ordinanza del 28 agosto 1998.

Nel caso di Frairia Ermanno la Commissione di **Torino** ha considerato valido un contratto *verbale di affitto di terra con quota* sulla base della dichiarazione del ricorrente, “ricostruendo” come dato normativo una regola diversa da quella propria della circolazione delle quote, ovvero che i contratti di cessione di quota devono essere sempre redatti con scrittura autenticata (art. 18, 5° comma, DPR 569/93). Nel caso di Giaccotto Vincenzo la Commissione di **Catania-Siracusa** ha elevato la siccità a causa di determinazione di un diverso anno di riferimento per l’assegnazione della quota storica, mentre nel caso dei F.lli Baciocchi la Commissione di **Lodi** ha determinato il diverso anno di riferimento avendo riguardo alla malattia del produttore, in entrambi i casi in contrasto con l’art. 2, comma 1°, lett. a, legge n. 468/92 e con l’art. 3, par. 3, comma 2°, Reg. CEE n. 857/84. Infine, nel caso (di **Parma**) di Massari Marino e Marco, la mancata produzione e commercializzazione è stata elevata *di per sé* ad una ipotesi di forza maggiore o impossibilità sopravvenuta, in contrasto con quanto dispone l’art. 2, comma 4°, legge 468/1992 e con riferimento all’art. 2 DPR 569/1993.

- B) Violazione del principio “*nemo iudex sine actore*” non ai fini dell’introduzione del ricorso (di ufficio), ma ai fini della valutazione della mancanza del ricorso da parte di un produttore “collegato” alla posizione del ricorrente.

La legge n. 5/98 stabilisce l'effetto della mancanza e del ritardo del ricorso e, dunque, impone la regola che non vi può essere riesame di una comunicazione AIMA se il produttore non se ne dolga o non se ne dolga nei termini.

Tra i casi verificati da questa Commissione, alcuni sono stati "introdotti" dalla stessa Commissione regionale. La giustificazione può rinvenirsi nel fatto che si trattava di assumere in contraddittorio (come vuole la legge) la controparte di un contratto c.d. anomalo con la conseguenza di una decisione che incidesse non solo sulla posizione del ricorrente ma anche su quella del non-ricorrente per una specie di litisconsorzio necessario; tuttavia sarebbe stato imprescindibile motivare sulle ragioni del "non-ricorso" voluto dalla controparte del contratto anomalo, ovvero sul comportamento di chi aveva "accettato" la contestazione AIMA di un contratto dichiarato simulato ed in frode alla legge. Sono i casi (di **Cremona** 1) di Mariani Santo collegato a Poletti Giovanni e Rino (poi accolto) e di Boldini Andrea ed Eugenio collegato a Sangiovanni Battista, Lorenzo e Giorgio (poi accolto). Diverso è il caso (di **Modena**) di Moretti Anselmo collegato al ricorso di Moretti Ricordino e Celestino, nel quale si è trattato di una sorta di chiamata in causa per ordine del giudicante, per la necessità di procedere all'"annullamento" della posizione relativa alla campagna 1995/96 essendo l'azienda Moretti Anselmo la duplicazione di quella di Moretti Ricordino e Celestino.

Certo è che in vari casi il contraddittorio preteso dalla legge n. 5/98 con riguardo ai contratti c.d. anomali non è stato realizzato.

C) Violazione del principio "iudex decidere non potest ultra petita".

La legge n. 5/98 impone che il ricorrente contesti esplicitamente i distinti capi della comunicazione AIMA, con l'effetto di restringere il riesame all'ambito del ricorso e, quindi, di aversi per definitivo quanto comunicato e non contestato. I capi della comunicazione AIMA possono riguardare la quota, la produzione ed il numero delle vacche possedute, e ciò per le distinte campagne lattiere 1995-96, 1996-97 e 1997-98 (per quest'ultima, però, non il capo della produzione).

Tra i casi verificati, questa Commissione ha rinvenuto come decisi dagli uffici regionali di riesame anche questioni sulle quali il ricorrente non aveva espresso doglianza alcuna né all'atto del ricorso né al momento della prima convocazione quando essa fosse stata entro i 35 giorni dal ricevimento della comunicazione. Sono i casi (di **Milano**) di Buzzini Ambrogio e f.lli, a cui è stato attribuito un aumento di quota A per l'anno 1995-96,

benché egli non avesse contestato il capo relativo a quella campagna lattiera (la richiesta di chiarimenti di questa Commissione del 9 dicembre 1998 e la risposta della Regione Lombardia dell'11 dicembre 1998 sono in **Allegato Y/C**); (di **Padova**) di Baldisseri Flavia e C., che aveva rivendicato, per la campagna 1996-97, una quota A consegne di Kg. 245.575 e si è vista attribuita una quota di Kg. 284.630; (di **Treviso**) di Panziera Bruno, che nella seduta dell'8 agosto 1998 ha "esteso" il suo ricorso ad altri punti della comunicazione AIMA notificatagli il 6 maggio precedente; (di **Novara** 1) di Castellani Raimondo, in cui è stato "riconsiderato" un contratto di soccida contestato dall'AIMA e nei cui riguardi non vi era stato ricorso; (di **Torino**) di Rollè Michelangelo, in cui è stato ripristinato il contratto contestato come anomalo dall'AIMA, nonostante non vi fosse stato ricorso sul punto; (di **Parma**) di Massari Marino Marco, che nella seduta dell'8 luglio 1998 hanno "esteso" il loro ricorso ad altri punti della comunicazione AIMA notificata il 12 maggio 1998 (sul caso v. anche *infra*, La); di Pizzi Alberto ed Emilio, che non si erano doluti di un asserito difetto di conteggio (da 8.000 ad 80.000 Kg. di quota) da parte dell'AIMA con riguardo ad un contratto di affitto di quota da Brianti Afro ed Alcide, "riconosciuto" e rettificato d'ufficio dalla Commissione di riesame (sul caso v. anche *infra*, La).

In questa categoria di "vizi" rientra il caso (di **Roma**) di Vela Vincenzo, nel quale la decisione *ultra petita* si intreccia con una "strana" verbalizzazione risultante nel verbale di istruttoria, o meglio nei due verbali di istruttoria in atti. Precisato che la questione relativa ad un contratto con tale Atzori (v. meglio *infra*, La) non era indicata né nel ricorso originario, né nella documentazione richiamata nel primo verbale, essa risulta, nel secondo verbale, come prospettata fin dall'inizio. La rilevanza delle conseguenze a favore del ricorrente ed a danno di tutti gli altri allevatori impone a questa Commissione di garanzia di dare comunicazione del caso alla Procura della Repubblica.

D) Violazione del principio "iudex decidere debet secundum probata".

Il sistema posto in essere dalla legge n. 5/98 è quello di pretendere dai produttori non parole, ma prove. Non si è trattato di non credere alle autocertificazioni in un periodo in cui ad esse, nei rapporti con la P.A., si dà sempre più credito; si è trattato del principio valido in tutti i processi nei quali la parte non solo deve allegare i fatti, ma deve provarli mediante riscontri obiettivi (come, del resto, confermato anche in sede europea dalle indicazioni del Protocollo Gray).

Sovente, tra i casi soggetti a verifica, questa Commissione ha rinvenuto decisioni fondate (in tutto od in parte) sulle sole dichiarazioni del ricorrente. Ad esempio sono i casi (di **Cremona**) di Lazzari Carlo e Alberto, ai quali la riassegnazione dei capi è stata operata solo in base a quanto, già dichiarato in L1, è stato confermato dal ricorrente; di Valcarengi Arnoldo e f.lli, il quale è stato creduto sulla parola in ordine all'asserzione che vi era stata inversione dei nomi delle parti nel contratto scritto di comodato con Lanzanova Filippo e Carlo; (di **Roma**) di Chialastri Patrizia, il cui ricorso è stato accolto sulla base dell'autocertificazione del numero delle vacche possedute; (di **Udine**) di Maccari Nazzareno, alla cui dichiarazione sulla proprietà delle vacche è stato dato credito, senza alcun riscontro obiettivo; di Ossena Fabio, alla cui dichiarazione è rimesso il numero delle vacche possedute; (di **Bergamo**) di Majer Roberto, creduto nell'affermazione di aver ricevuto in comodato 50 vacche, anziché le 100 vacche dichiarate nel contratto scritto di comodato di terreno, di vacche e di quota, concessogli da Pesenti Giuseppe dal 10 maggio al 31 maggio 1998; (di **Torino**) di Frairia Ermanno, alla cui dichiarazione è rimessa l'esistenza di un contratto di affitto di quota con terra; (di **Cuneo**) di Vallero Renato e Luigi, in cui si è dato credito ad un contratto di affitto sulla dichiarazione di parte; (di **Salerno**) di Molinaro Gelasio, sulla cui dichiarazione è stata basata la media aziendale di produzione per 6.000 Kg./vacca; (di **Benevento**) di Mauriello Antonio, nel quale è stata riconosciuta una quota A solo sulla scorta delle dichiarazioni dell'interessato; (di **Mantova**) di Tosi Giorgio, per quanto riguarda la produzione 1988/89 e 1991/92.

E ciò a differenza di quanto, invece, correttamente deciso (da **Verona**) per Sartori Luciano e per Borasco Vincenzo, alle cui autodichiarazioni ed atti di notorietà non è stato dato credito alcuno perché privi di riscontri obiettivi.

Ed in modo più generale va detto che diverse sono le considerazioni che devono farsi, fra le motivazioni di tutte le decisioni verificate, con riguardo, appunto, a quelle della Commissione di riesame di **Verona** nella ricostruzione dell'effettività delle dichiarazioni dei ricorrenti, nella prescritta ricerca di riscontri obiettivi, gli unici capaci, nel sistema della legge, di dare credito a quanto affermato: sicché essa ha quasi sempre disposto sopralluoghi, eseguiti direttamente o tramite funzionari dell'IRA veronese (v. in **Allegato Y/D** le motivazioni relative a vari ricorsi).

- E) Violazione della regola sull'obbligo di motivazione.
  - a) Assenza di motivazione.

Tra i casi verificati da questa Commissione vi sono alcuni che mancano totalmente di motivazione. Sono, ad esempio, tutti i 16 casi di ricorsi discussi davanti alla Commissione regionale di **Pescara** ed acquisiti per la verifica, e cioè i casi di Bianco Donato Nicola, Ciccone Franca, Ciocca Federico, Colabrese Vittorio, Colangelo Nicola, D'Angelo Tonino, Di Nardo Lucia, Di Stefano Mauro, az. agr. Masetta di Cellini Mauro, Pomponio Donato, Tomei Domenico, Liberati Angelo e Nicola, Franceschini Tommaso, Stella Rocco, Zinni Vincenzo, Costantini Rita, con particolare gravità per gli ultimi cinque, nei quali l'assenza di motivazione impedisce di comprendere l'iter argomentativo in forza del quale è stata risolta la questione delle consegne di latte in presenza di premi per vacche nutrici (v. anche nota Commissione n. 933 del 9 dicembre 1998 in **Allegato Q**).

Difettano in modo assoluto di motivazione i casi (di **Belluno**) di Codogno Barbara; (di **Treviso**) di Ponte Vecchio di Curto Italo; (di **Como** 1) di Bordoli Giuseppe e di Albin Oreste; (di **Bolzano**) di Volgger Karl; (di **L'Aquila**) di Tomei Domenico; (di **Torino**) di Rollè Michelangelo, di Chiappero F.lli, e di Astegiano Giuseppe (per quanto concerne il "ripristino" di un contratto di affitto di quota con terra); (di **Piacenza**) di Zanetti Gaetano ed Enrico, in ordine ad un comodato di terra con quota; (di **Reggio Emilia**) di Coop. Intercomunale Lavoratori Agricoli – CILA, in cui l'aumento della quota consegne A da Kg. 5.549.122 a Kg. 6.729.122 per la campagna 1997/98 non ha motivazione; (di **Brescia**) dell'az. agr. Belvedere di Fenaroli, Valotti Barbieri e C. (in cui la riassegnazione delle quote storiche non è motivata, né esistono documenti probatori sulla produzione 1988/89) e dell'az. agr. Bolina s.r.l.; di Scala Maria (in cui è validata la soccida con Accini Silvio "visto il contratto"); (di **Salerno**) di Turco Vespuccio; (di **Roma**) di Pariciani Mario (con riguardo alle produzioni storiche) e di Tedeschi Vincenzo, casi di cui si dirà anche *infra*, in questo stesso paragrafo. Sostanzialmente manca la motivazione nel caso (di **Milano**) dell'Az. agr. Immobiliare Bembo S.p.A. perché non è motivata la ragione in base alla quale dalle 310 vacche indicate in L1 e dalle 460 vacche ritenute dall'AIMA si sia passati a 404 vacche e si sia ritornati alla produzione dichiarata in L1. Ed ancora, la motivazione manca nei casi (di **Catania-Siracusa**) di Fontana Paolo; (di **Brescia**) di Danieletti Francesco, nel quale si informatizza il dato di una quota B per Kg. 173.257 di cui non solo non v'è traccia nella comunicazione AIMA ma di cui non vi è motivazione alcuna; di Franzoni Rosa Bruna, nel quale l'accoglimento ed il rigetto dei vari comodati non hanno motivazioni coerenti; (di **Campobasso**) di Amorosa Salvatore; (di **Lodi**) dei F.lli Barbieri comodanti di 320 vacche nello stesso periodo dal 20 marzo al 31 marzo 1997 all'Az. Agr.

Reschia e ad Ercoli, quando risultano in possesso di 202 vacche; (di **Torino** 1) di Rossi Giulio, peraltro ricorrente oltre i termini di legge.

b) Mancanza di vera motivazione.

Tra i casi verificati da questa Commissione vi sono alcuni in cui la motivazione è data per *relationem* alla documentazione prodotta dal ricorrente, senza indicazione né di quale, né del perché è stata presa a sostegno della decisione.

Sono i casi (di **Roma**) di Chialastri Patrizia, deciso con la formula “le produzioni sono compatibili con i capi accertati in produzione”; (di **Padova**) di Baldisserri Flavia e C.; (di **Belluno** 1) di Dolomiti di Carlin Sante Paolo; (di **Treviso**) di Brugnera Lorenzo e Michele, Da Ros Giuseppe, Franco e Claudio, Da Ros Anna, Dussin Maurizio; (di **Pavia**) di Mercalli Franco; (di **Milano** 1°) di Trespidi Mario; (di **Cremona**) di Ferrari Aggradi Franco e Alberto Annibale, con la formula “con riferimento alla documentazione allegata”; (di **Pavia**) di Bertolli Angelo e Domenico, con la formula “dall’esame della documentazione risulta”; (di **Modena**) della Fertilcoop; (di **Brescia**) di Leoni Carlo nel quale non vi è motivazione in ordine alla stima della quantità del latte interessata da un comodato dichiarato invalido per simulazione, determinata dalla Commissione in Kg. 9.431 contro i Kg. 13.429 indicati dall’AIMA.

c) Insufficienza di motivazione.

Tra i casi verificati da questa Commissione ve ne sono molti in cui la motivazione è palesemente inadeguata.

c1) Nelle ipotesi di comodato di vacche si ha un soggetto (comodante) che, *a titolo gratuito*, concede le proprie vacche ad un comodatario perché questi le munga e, quindi, conferisca il latte alla latteria riscuotendo il relativo prezzo e, perciò, arricchendosi così del valore del latte munto. Ora, nel caso di un numero rilevante di vacche è evidente la necessità – davanti al pericolo che si tratti di un contratto in frode della rigorosa normativa della Comunità europea sulla circolazione delle quote – di comprendere la motivazione di un atto che priva un soggetto del frutto delle sue cose e che di converso arricchisce gratuitamente altri. Varie Commissioni regionali hanno, invece, limitato la motivazione sull’esistenza od inesistenza di fatture per la fornitura del foraggio da parte del comodante al comodatario, che avrebbe dato la prova dell’*effettività* e della realtà o no del comodato, senza badare al fatto che, qualora i soggetti avessero voluto ricorrere appunto ad un contratto che permettesse di imputare una superproduzione di latte ad un

produttore deficitario, si sarebbe dovuto trovare un modo per “nascondere” il corrispettivo del “favore”.

Sono i casi (di **Cremona**) di Garlappi Severino ed Achille (comodante di 125 vacche a Calcini Vincenzo per 30 giorni; di 100 vacche a Mainoni Luciano per 31 giorni; di 125 vacche a Cornalba Francesco per 8 giorni); di Valcarenghi Arnaldo e f.lli (comodante di 32 vacche ad Achilli Giuseppe per 25 gg. e comodatario di 87 vacche da parte di Lanzaova Filippo e Carlo per 45 giorni); di Cervi Ciboldi Ernesto Maria (comodante di 20 vacche a Sabina Manara Galeotti per 45 gg.; di 112 vacche all'azienda agr. Guida per 8 giorni; di 76 vacche a Stringhini Ciboldi Rodolfo per 41 giorni); di Alborghetti Giuseppe e Luigi (comodatario di 34 vacche da parte di Tosoni Francesco per 18 giorni); di Boldini Simone Mario (comodante di 100 vacche a Marazzi Lorenzo e Luigi per 90 gg.); di Bombelli Pierluigi (comodante di 60 vacche a Nuova Lodolina e C. per 20 gg.); di Rinaldi Massimiliano (comodante di 100 vacche alla Coop. Pievedizio in due distinte campagne, per 45 giorni e per 31 giorni); di Ricca Giacomo e Luigi (comodante di 45 vacche a Ballarini Luigi per 47 giorni); dell'az. agr. Crotti Sergio e sorelle (comodante di 99 vacche a Guarneri Adriano per 8 giorni); di Boni Battista (comodante di 60 vacche a Fiameni Palmiro per 15 gg.); di Riva Giuseppe e Claudio (comodanti di 60 vacche a Bandera Antonio per 60 gg.); di Guarneri Adriano (comodante di 45 o 50 vacche a Marchesi Luigina e Poli Carlo per 47 giorni); di Ferrari Ciboldi Mauro e Francesco (comodatari di 81 vacche da Sgalbazzini Giovanni per 60 giorni; di 40 vacche da Fiameni Palmiro per 90 giorni e di 20 vacche da Oprandi Sperandio per 60 giorni); di Sozzi Gianfranco, Bortolo ed Agostino (comodatari di 350 vacche da Lanfredi Terenzio dal 20 novembre 1996 al 31 marzo 1997, di 100 vacche da Trebeschi Pierangelo ed Alessandro dal 3 gennaio al 31 marzo 1997, di 50 vacche da Zanetti Claudio, Agostino e Lauro dal 3 gennaio al 31 marzo 1997 e di 65 vacche da Spoldi Pierluigi e Gianbattista).

Sono ancora i casi (di **Lodi** 1) di Oldini Cesare Emanuele, con riferimento al comodato di vacche con Pesenti Costantino; (di **Lecco**) di Anzani Maria Rita (comodataria di 60 vacche da Binda Gianluigi per 20 giorni); (di **Brescia**) di Agliardi Aiardo (comodante di 57 vacche a Vannutelli De Poli Giorgio e fratelli per 53 giorni); (di **Bergamo**) di Majer Roberto, comodatario di 50 vacche da Pesenti Giuseppe; (di **Milano** 1°) di Trespidi Mario, comodatario di 120 vacche da Sisti Enrico dal 1° dicembre 1996 al 31 gennaio 1997; (di **Cremona**) di Ferrari Aggradi Franco e Alberto Annibale, comodanti di 160 vacche ad Agosti Alfredo e Gianluca dall'11 al 31 marzo 1997, di 160 vacche a Stringhini Ciboldi Rodolfo dal 18 ottobre al 31 dicembre 1996 e di 150 vacche al detto Stringhini Ciboldi dal

19 febbraio al 31 marzo 1996. E sono ancora i casi (di **Brescia**) di Bondioli Antonio e F.Ili, in cui sono stati validati due comodati (con Bresciani Angelo, di 45 vacche per 180 gg.; e con Dossi Fausto, di 68 vacche per 152 gg.) dal 1° novembre 1995 al 31 marzo 1996 il primo e dal 1° settembre 1995 al 31 gennaio 1996 il secondo, nonché tre soccide (Mutti Enrico: 43 capi, per 214 gg.; Bresciani Angelo: 44 capi, per 153 gg.; Breschi Mario: 45 capi, per 153 gg.) nel periodo, in parte sovrapposto, dal 1° giugno 1996 al 31 gennaio 1997, perché “dall’esame della documentazione prodotta non può evincersi la produzione ai soccidanti o comodatari”, senza dare indicazione a quali documenti si riferisca, essendo agli atti una sola fattura di vendita di vacche da Bondioli Antonio a Mutti Enrico; ed ancora (di **Brescia**) di Franzoni Rosa Bruna; di Borghesi Massimo (per il comodato con Buizza Enrico); di Abbazia Az. agr. dei F.Ili Zucchi (per i comodati con Beffa Angelo e Figli e Cervati Giuseppe per 35 gg. e per 400 vacche complessivamente, mentre per i dati ASL la ricorrente risulta avere 331 vacche); nonché di Zanardelli Francesco e Bruno, nel quale gli stessi risultano, nello stesso periodo della campagna 1995/96, comodanti in base a quattro contratti e comodatari in base ad un quinto, e nello stesso periodo della campagna 1996/97 comodanti in base a due contratti e comodatari in base ad altri due, ed in specie in un caso in cui la controparte si trova a Cutro (Crotone) ed il contratto ha la durata di soli venti giorni, con “l’aggravante” che, nel periodo 1995/96, i veterinari “contano” 325 vacche, mentre gli Zanardelli ne danno in comodato 451.

Per contro, laddove è stato richiesto dalle Commissioni di riesame (nella specie l’IRA di Venezia) un accertamento sulla realtà dei comodati di vacche, è stato rilevato che la convenzione (nel caso di specie, quella del comodato di vacche di Bettini Nasia di Prozzolo di Camponogara alla Soc. Granarolo di Bologna) era “un artificio di una costruzione giuridica realizzata mediante la stipula di contratti tipici tendenti però a dissimulare la prosecuzione di un mero contratto di compravendita di latte” (v. segnalazione del Nucleo di Polizia Tributaria di Venezia del 18 gennaio 1999 in **Allegato Y/E**).

c2) Nelle ipotesi di affitto o di comodato di terra *con* quota – soggette a validazione da parte delle Regioni – la regola comunitaria è quella del rapporto proporzionale tra terra e quota. Ne consegue che in caso di cessione temporanea di *parte* della terra, è necessario accertare – e, quindi, motivare su – tale proporzione, e ciò anche in rapporto al periodo della concessione, di cui il legislatore del 1998 era bene a

conoscenza nel momento in cui ha dichiarato soggetti a contestazione i contratti inferiori a sei mesi.

Nei seguenti casi (di **Cremona**), invece, è stata attribuita *sic et simpliciter* validità alle precorse validazioni dello SPAFA di Cremona, senza affatto motivare alcunché su quale altra ragione siano state riconosciute come reali ed effettive le concessioni che non presentavano proporzione fra terra–quota–tempo. Né è legittimo invocare, nel caso, a giustificare l'operato del produttore, una sua buona fede, ovverosia il suo affidamento alla condotta della P.A., perché, e soprattutto in presenza di una chiara disposizione della legge n. 5/98 che ha posto nel nulla perfino le operazioni degli sportelli-latte che risalgono agli anni '93-'94, mai la attività della P.A. può ledere gli interessi ed i diritti dei terzi coinvolti nella operazione, restando – se del caso – la responsabilità civile ed amministrativa del funzionario nei riguardi del cittadino che ad esso si è affidato (sicché, in ultima analisi, la Commissione di riesame di Cremona ha “protetto” lo SPAFA di Cremona). Si tratta dei casi di Manzoni Carmelo (comodatario di 3.55 su 31.69 ettari e di 43.900 Kg. di quota su 393.041 Kg. di Mora Giuseppe per mesi tre, ovverosia, nel rapporto terra–quota–tempo di Kg. 11.000 e non già di 43.900 Kg.); di Pagliari f.lli (comodatario di 0.50 su 20.73 ettari e di 60.000 su 127.525 Kg. di Sacchi Giuseppe per quattro mesi e mezzo, ovverosia, nel suindicato rapporto terra–quota–tempo, di 1.157 Kg. e non già di 60.000 Kg.; e comodatario di 92.01 su 197.75 ettari e di 145.000 su 317.000 Kg. di Bottone Giuseppe per quattro mesi, ovverosia di 49.200 Kg. e non già di 145.000 Kg.); di Fazio Giuseppe e Maninetti Stefania (comodatori di 12.67 su 59.96 ettari e di 200.000 su 957.815 Kg. di Ferro Vittorio per quattro mesi, ovverosia di 67.486 Kg. e non già di 200.000 Kg.); di Bianchetti Attilio e Giliola Doldi (comodatori di 0.87 su 15.28 ettari e di 70.000 su 1.061.534 Kg. di Tiraboschi Emilio e Giacomo per 41 giorni, ovverosia di 7.800 Kg. e non già di 70.000 Kg.); di Agricola Pandolfa di Pedrini Alberto (comodante di 15 su 136 ettari e di 100.000 su 1.790.480 Kg. per mesi tre a favore di Delledonne Angelo, e perciò di Kg. 49.368 e non già di 100.000 Kg.); di Poletti Giovanni e Rino (comodatori di 4.13 su 73.08.10 ettari e di 50.229 su 887.911 Kg. di Mariani Santo per tre mesi, e perciò di Kg. 10.452 e non già di 50.229); di Fiorini Guido ed Ugo (comodatori di 4.09 su 49 ettari e di 40.000 su 538.329 Kg. di Bassetti Santo per quattro mesi, e perciò di Kg. 17.944 e non già di 40.000 Kg.).

Nella stessa categoria rientrano, ancora, i casi (di **Bergamo**) di Begnini Elio (comodatario di tre ettari di Arnoldi Bruno, dal 14.11.95 al 31.03.96, ritenuto “effettivo” perché già validato dallo SPAFA di Bergamo); (di **Pavia**) di Mercalli Franco (affittante di

parte dei suoi terreni e della sua quota a Draghetta Pietro) “considerata la documentazione allegata”.

Simile insufficienza di motivazione è stata ravvisata in altri casi in cui le Commissioni regionali si sono limitate a dichiarare “eseguiti” i contratti di affitto o di comodato di terra senza badare al tipo di terreno che si dichiarava concesso, e senza calcolare il rapporto ettari/quota/tempo. Sono i casi, ad esempio, (di **Torino**) di Lisa Antonio e figli (affittuario di 0.99 su 9.71 ettari e di 40.000 su 165.089 Kg. di Audisio Giovanni per 111 giorni e perciò di appena 4.218 Kg. e non già di 40.000); di Cortassa Arnaldo (affittante di terra con quota, il cui contratto per appena 69 giorni nella campagna 1996/97 è stato ritenuto reale ed effettivo “per essere stato rinnovato”, senza rilevare che il contratto di rinnovo è del 21 ottobre 1997, ovverosia di sette mesi dopo la scadenza del primo); nonché il caso (di **Novara**) di Cavallone Maurizio, perché vi sarebbe stato, nel periodo considerato, “*un* taglio di erba verde”, senza approfondire il rapporto terra-quota-tempo; ed ancora il caso (di **Piacenza**) di Lucchini Marco in cui si discuteva di un comodato di *una parte* del terreno ma di *tutta* la quota per soli 168 gg. Insufficiente è la motivazione nel caso (di **Parma** 1) di Tiberti Pietro e Franco, ricorrenti solo per la quota 1997/98 in virtù di un contratto di affitto del terreno di Della Cella Giovanni per l'intero anno agrario, ma di un terreno su cui, al tempo rilevante per l'assegnazione della quota, era affittuario tale Zantelli Gianfranco, allevatore che nell'abbandonare l'attività ebbe a lasciare al proprietario la terra; caso nel quale occorreva motivare a) quando la terra fosse stata riaffittata ai ricorrenti Tiberti, b) se il proprietario Della Cella avesse mai prodotto latte con imputazione a quella quota, c) se questa quota fosse stata utilizzata da alcuno negli anni precedenti alla decisione regionale (con riguardo all'anno 1997/98) e d) se comunque al 3 giugno 1996, data del rinnovo del contratto con i Tiberti, il Della Cella avesse loro “ceduto”, con il terreno, anche la quota, ma forse una quota non utilizzata fin dal 1992 e perciò “perduta”. Insufficiente è anche la motivazione nei casi (di **Cuneo**) di Sibona Giacomo e Domenico, affittuario di terreno per il quale era stata richiesta, dal proprietario, il contributo PAC; di Vallero Renato e Luigi, affittanti di terreno a tale Berea Francesco; di Sibona Giacomo, affittuario di terra con quota in base a contratti “già recepiti e validati dall'AIMA”; (di **Alessandria** 1) di Repetti Carlo, affittuario di terreno; (di **Piacenza**) di Montenet Francesco, per un comodato di terra con quota con Peretti Adelmo, Giuseppe e Luigi, perché già validato dalla Regione; di Bosi Nardo, per un comodato di terra con quota con Lucchini Mario, perché anch'esso già validato dalla Regione.

Di ben altro spessore è la motivazione della Commissione regionale di riesame di **Lodi** 1 nel caso di Brambilla Carlo Diego Aldo, con riferimento ai comodati con tali Cipolla, Miglio, Regazzetti, Cesana e Garlaffi non presi in considerazione perché “indice non dell’effettiva consegna della mandria per fini produttivi, ma dell’intenzione di far figurare a carico del comodatario delle produzioni effettivamente realizzate dal comodante e concordate tra le parti” (v. in **Allegato Y/D**), o della Commissione di **Mantova**, nel caso di Crovetti Alberto e Marco, con riguardo al comodato con il Consorzio Granarolo Felsinea (v. in **Allegato Y/D**), o della Commissione di **Brescia**, nel caso di Balestreri Carlo i cui nove contratti di comodato per “la dislocazione su un ampio territorio delle aziende comodanti” (az. agr. Camilla; az. agr. Malghe Rosse; az. agr. Albergati; az. agr. Zicchetti; az. agr. Danieletti; az. agr. Nozza Bielli; Malanca Angelo; az. agr. Piantoni; az. agr. Foglia) sono da ritenersi fittizi (v. in **Allegato Y/D**).

c3) Nelle ipotesi di soccida, il soccidante dà le proprie bestie al soccidario per l’allevamento in comune. Dunque, si parte dal presupposto che gli animali siano del soccidante.

In presenza di fatture di compravendita e di retrovendita delle vacche nelle date contestuali od immediatamente precedenti e successive al temporalmente limitatissimo periodo contrattuale – le uniche considerate dalla maggioranza delle Commissioni di riesame come prova della realtà ed effettività delle soccide – la motivazione diretta a dichiarare reale ed effettivo il contratto avrebbe dovuto estendersi ai motivi di queste strane operazioni con le quali le vacche originariamente del soccidario sarebbero state acquistate dal soccidante per essere immediatamente date in soccida al primo che al termine della soccida le ha ricomprate rifacendole nuovamente sue, in una situazione in cui non si è realizzato nessuno spostamento di vacche. Operazioni che in alcuni casi, per l’imponenza del fenomeno avrebbero meritato indagini attraverso la Guardia di Finanza, come era nel potere delle Commissioni di riesame.

È il caso della Via Lattea S.p.A. deciso dalla Commissione di **Caserta** che ha dovuto “caricare” sulle consegne 95/96 e 96/97 il latte che la Commissione di **Brescia** aveva già riattribuito alla società ricorrente con riguardo a 48 soccide, sulla base dell’esistenza di fatture di acquisto e di retrovendita del bestiame, e più precisamente con riguardo ad Almici Tullio Pietro e Lorenzo (soccidari, in Bagnolo Mella, di 72 vacche per 160 gg.), Gilberti Domenica e figli (soccidari, in Leno, di 70 vacche per 163 gg.), Cocchi Cristiano (soccidario, in Leno, di 19 vacche per 152 gg.), Bellini Feroldi Bruna e figli

(soccidari, in Bagnolo Mella, di 46 vacche per 131 gg.), Facchi Pietro e Remo (soccidari, in Milano, di 24 vacche per 168 gg.), Gaetarelli Giampiero (soccidario, in Salò, di 24 vacche per 168 gg.), Poviani Francesco e figli (soccidari, in Villachiera, di 36 vacche per 168 gg.), Bosetti Mario e figli (soccidari, in Orzinuovi, di 24 vacche per 168 gg.), Piccini Paolo (soccidario, in Milano, di 36 vacche per 168 gg.), Pellegrini Bernardo e Gazzaniga (soccidari, in Milano, di 14 vacche per 168 gg.), Facchi Giovanni (soccidario, in Milano, di 12 vacche per 168 gg.), Boselli Angelo, Giuseppe ed Ermerino (soccidari, in Milano, di 19 vacche per 168 gg.), Baronchelli Alfonso, Angelo e Giuseppe (soccidari, in Milano, di 9 vacche per 168 gg.), Pellegrini Mario e Domenico (soccidari, in Milano, di 24 vacche per 168 gg.), Copetta Mario e Gianni (soccidari, in Milano, di 12 vacche per 168 gg.), Capelli Mario e Dario (soccidari, in Bagnolo Mella, di 8 vacche per 168 gg.), Bellini Francesco e F.lli (soccidari, in Milano, di 24 vacche per 168 gg.), Campagnoni Antonio (soccidario, in Milano, di 39 vacche per 175 gg.), Zamboni Bartolo e C. (soccidari, in Milano, di 26 vacche per 152 gg.), Bergamini Antonio e Mario (soccidari, in Milano, di 24 vacche per 168 gg.), azienda Allevamenti Le Colombaie (soccidaria, in Milano, di 52 vacche per 143 gg.), Ferrari Giuseppe e Pietro (soccidari, in Milano, di 12 vacche per 168 gg.), Ferrari Fausto e Fini Felicità (soccidari, in Milano, di 24 vacche per 168 gg.), Ferrari Santo e Giuseppe (soccidari, in Milano, di 29 vacche per 168 gg.), Alloisio Luigi, Giacomo e Antonio (soccidari, in Milano, di 17 vacche per 168 gg.), Bellini Giovanni e Roberto (soccidari, in Milano, di 48 vacche per 168 gg.), Almici Rocco e Pegoiani Maria (soccidari, in Bagnolo Mella, di 48 vacche per 168 gg.), Pe Faustino (soccidario, in Milano, di 18 vacche per 138 gg.), az. agr. Campoverde di Pedrali (soccidaria, in Milano, di 24 vacche per 168 gg.), Scalmana Renato ed Enrico (soccidari, in Visano, di 22 vacche per 131 gg.), Zani Luigi ed Angelo (soccidari, in Fiesse, di 8 vacche per 168 gg.), Roncali Luciano e Lorenzo (soccidari, in Orzinuovi, di 42 vacche per 152 gg.), Accini Silvio (soccidario, in Fiesse, di 8 vacche per 168 gg.), Armanti Giuseppe (soccidario, in Fiesse, di 8 vacche per 168 gg.), Taino Attilio e figli (soccidari, in Fiesse, di 12 vacche per 168 gg.), Taino Giovanni e Davide (soccidari, in Fiesse, di 8 vacche per 168 gg.), Vitari Giuseppe e Mauro (soccidari, in Orzinuovi, di 19 vacche per 168 gg.), Renzi Mario e Franco (soccidari, in Verolavecchia, di 9 vacche per 168 gg.), Bertoletti Pietro e Gaetano (soccidari, in Orzinuovi, di 17 vacche per 168 gg.), Lanzasova Angelo e Simone (soccidari, in Barbariga, di 12 vacche per 168 gg.), quasi tutti decorrenti dal 16 ottobre 1995 al 31 marzo 1996; nonché con riguardo a Bellini Giovanni e Roberto (soccidari, in Milano, di 65 vacche per 182 gg.), Baglioli Francesco e Serafino (soccidari, in Milano, di 26 vacche per

182 gg.), Maggini Giancarlo, Roberto, Tullio e Carlo (soccidari, in Milano, di 39 vacche per 182 gg.), az. agr. Le Mura di Zampedri Oreste (soccidaria, in Milano, di 65 vacche per 182 gg.), Pellegrini Mario e Domenico (soccidari, in Milano, di 43 vacche per 182 gg.), Barbieri Bruno e C. (soccidario, in Milano, di 22 vacche per 182 gg.), quasi tutti dal 1° ottobre 1996 al 31 marzo 1997. La stessa Commissione di **Caserta** ha, invece, confermato il rigetto del ricorso della Via Lattea con riguardo al contratto di soccida con l'Az. agr. Gery srl di Telsate (BG) già escluso dalla Commissione di **Bergamo** perché quanto da questa accertato aveva confermato "la valutazione di incongruità tra il mezzo giuridico adoperato [il contratto di soccida tra la Via Lattea S.p.A. e la Gery srl] e lo scopo pratico che le parti stesse avevano voluto conseguire, vale a dire l'elusione della legislazione sulla circolazione delle quote latte" (la motivazione della Commissione di Bergamo è in **Allegato Y/D**). La Procura della Repubblica di Brescia, con nota del 25 gennaio 1999 (v. in **Allegato Y/D**) trasmessa alla Commissione di garanzia dal Comando Gruppo della Guardia di Finanza di Brescia, ha comunicato che presso quella Procura pendono procedimenti penali su tali vicende.

Ma sono, ancora, i casi (di **Caserta**) di Rega Enrico; (di **Udine**) di Paranuzzi Toppa Luigi, la cui soccida di 15 vacche con Lama Gianni e Roberto è "creduta" reale per l'esistenza della fattura di acquisto delle vacche dal Lama al quale, poi, vengono retrocesse in soccida; (di **Varese**) dell'azienda agraria F.lli Bellotti, soccidaria di 16 vacche da Raimondi Rosita, sulla base delle fatture di vendita delle vacche da Bellotti a Raimondi del 18 febbraio 1997 e di retrovendita delle stesse vacche da Raimondi a Bellotti del 31 marzo 1997; (di **Novara** 1) di Castellani Raimondo, soccidante di 15 vacche alla S.p.A. Rinascita Agricola; (di **Brescia**) di Guizzardi Giovanni (soccida di 10 capi per 97 gg. con Fusari di Parzani Adelaide, sulla base di una sola fattura, quella di acquisto delle vacche, mancando la fattura della retrovendita a fine soccida); di Biloni Vittorio, di Boldini Franco, di Arisi Angelo e di Caligari Costanzo, Angelo, Giuseppe e Fausto, perché dall'esame della documentazione "non può evincersi la simulazione del contratto". E sono ancora i casi (di **Brescia**) di Bressanini Maria C. e Manfredi M. R. e F.lli, in cui a prova della soccida di 53 capi per 58 gg. con l'Az. agr. Baronchelli è stata addotta una fattura "bis" di acquisto vacche; di Soregaroli Giuliano, nel quale la soccida di 18 capi per 146 gg., non solo non è basata su riscontri obiettivi oltre le fatture di acquisto e retrovendita delle vacche, ma avrebbe dato al Soregaroli, privo di vacche nel 1995/96, la possibilità di ottenere nel 1996/97 una produzione di Kg. 65.790 di latte come dichiarata in L1 e riconosciuta dalla Commissione di riesame senza che si badasse che essa corrisponde

ad una media di circa 9.000 Kg./vacca; di Peroni Pierluigi, nel quale la soccida con Turelli Pietro e Sergio di 12 capi per 182 gg., non solo non è basata su riscontri obiettivi oltre le fatture di acquisto e di retrovendita delle vacche, ma avrebbe dato la possibilità di ottenere una produzione di Kg. 72.171 come accertato dalla Commissione di riesame, ovvero una produzione pari ad una media di circa 11.800 Kg./vacca; nonché di Ruggeri Genesio, nel quale il contratto di soccida con tale Cervati è stato validato dalla Commissione di riesame non solo sulla base del solo riscontro delle fatture di acquisto e di retrovendita delle vacche, ma tenendo conto della comunicazione AIMA senza che si fosse notato che, per errore dell'AIMA, in tale comunicazione erano stati invertiti gli effetti della contestata invalidazione del contratto; ed ancora di Piantoni Santo, Innocente e Marco, soccidari di 6 vacche di Pe Giuseppe per gg. 275.

Di ben diverso spessore nella ricerca dell'effettività e della realtà sono i casi (di **Varese**) di Borra Matteo e Daniele nel quale invece, per la mancanza di ulteriori riscontri, non è stato dato credito alle fatture di vendita e retrovendita di vacche a distanza di due mesi l'una dall'altra; e (di **Rovigo**) di Bovolenta Stefano, in cui gli accertamenti disposti, tramite la Guardia di Finanza, hanno portato ad evidenziare che i tre asseriti contratti di soccida erano "stati messi in essere solo per non perdere la quota e che lo scopo era quello di documentare una produzione superiore a quella effettiva" (v. in **Allegato Y/D**). Ed è con riguardo a tale caso di Bovolenta, che ha confessato la simulazione del contratto di soccida anche con la Az. Agr. Tosoni Maria Maddalena di Verolavecchia, che la Commissione di garanzia non può non rilevare il fatto che il detto contratto anomalo non risulta essere stato contestato alla Tosoni sicché la Commissione di **Brescia** ha deciso il 22 luglio 1998 sul ricorso di costei solo nei limiti del *petitum* e della *causa petendi*, cioè, nella specie, del taglio della quota B (d'altronde Brescia è stata informata da Rovigo solo in data 22 settembre 1998).

c4) E' espressione di corretta procedura la congruità della motivazione adottata. Vi sono stati, invece, casi in cui non si comprende l'*iter* argomentativo in base al quale, ad esempio, la Commissione di **Cremona** ha accolto il ricorso di Boni Battista con riguardo al contratto di comodato di 60 vacche a Fiameni Palmiro dal 15 marzo al 31 marzo 1996, senza badare che per la stessa campagna lattiera 1995/96 aveva riconosciuto il possesso, del Boni, di sole 45 vacche e senza calcolare che con 45 vacche il Boni aveva prodotto 232.042 Kg. di latte (pari a 5.516 Kg./vacca) mentre con 40 vacche

avrebbe prodotto, nella campagna successiva, 140.597 Kg., cioè appena 3.524 Kg./vacca.

Stessa cosa può essere detta con riguardo al caso (di **Bergamo**) di Majer Roberto, al quale, nella parte motiva della decisione, prima viene contestato il contratto di comodato di terreno e di quota da parte di Pesenti Giuseppe perché non sarebbe stata data la prova dell'effettiva esecuzione del contratto, e poi si accoglie parzialmente il ricorso attribuendo veridicità alla dichiarazione del ricorrente secondo cui le vacche comodate sarebbero state 50 e non già 100 come risultante dal contratto scritto.

Identica considerazione suscita il caso (di **Sondrio**) di Sala Caterina, in cui la Commissione ha ripristinato la quota sulla base di un documento ASL intestato a Strombini Domenico di cui si ignora chi sia; e di Panella Eugenio (su cui v. *infra*, La).

Problemi di congruità della motivazione risultano anche nei casi (di **Torino**) di Grosso Luigi e Bruno (nel quale il contratto, contestato come anomalo dall'AIMA perché di poche decine di giorni, è stato ripristinato dalla Commissione, perché "è consuetudine della zona l'uso di terreni pascolivi *per tutto il periodo dell'anno*"); (di **Brescia**) dei f.lli Zanardelli Francesco e Bruno il cui ricorso è stato accolto benché fosse contestato che nella campagna 1995/96 essi erano comodatari di vacche in base a quattro contratti ma comodanti di vacche in base ad un quinto, mentre nella campagna 1996/97 erano comodatari in base a due contratti (di cui, però, uno non è stato ritenuto reale) e comodanti in base ad altri due contratti, e ciò negli stessi periodi. Egualmente è incongrua la motivazione con la quale si modifica l'accertata produzione *effettiva* di 45.900 Kg. (verbale istruttorio del 19 maggio 1998) – che era il compito della Commissione di riesame – in Kg. 25.000 (verbale istruttorio dell'8 giugno 1998 e quindi nei termini dei poteri di autotutela) ma perché solo siffatta produzione è la quantità massima ammissibile per soggetti in regime di esonero di contabilità: è il caso (di **Sondrio**) di Zugnoni Plinio. Motivazione incongrua è ancora quella del caso (di **Piacenza**) di Marzoli Pierino, nel quale alla dichiarazione di invalidità del contratto di vendita della quota sarebbe dovuto conseguire l'azzeramento della quota nell'anno successivo alla mancanza totale di produzione. Ed ancora, incongrua è la motivazione del caso (di **Catania-Siracusa**) di Nieli Sebastiano, nel quale non si considera che le fatture di consegna del latte riguardano solo sei mesi (perché se si raddoppiassero, per gli altri sei mesi, le consegne, si avrebbe una produzione superiore al QRI), senza porsi il problema della sorte delle vacche negli altri mesi dell'anno. Incongrua è la motivazione del caso (di **Isernia**) di Di Tirro Giovannina, nel quale pur non ripristinando la produzione per l'anno 1995/96, la Commissione ha

assegnato la quota per l'anno 1996/97; e quella (di **Foggia**) di Leone Antonio, nel quale viene riconosciuta una produzione per il 1995/96 di cui non vi è cenno nei modelli L1.

c5) La motivazione non può essere stilata sulla base di facsimili senza le dovute correzioni ed integrazioni del caso. Invece, nel caso (di **Brescia**) di Bariselli Giovan Maria il riconoscimento "al ricorrente" della quota storica va interpretato nel senso che l'assegnatario della quota era stato il padre Bernardo, come poteva desumersi dall'esistenza di un verbale ASL intestato a "Bariselli Giovan Maria ex Bariselli Bernardo", quota poi divenuta del figlio proprio a seguito del subentro nell'azienda paterna.

c6) La motivazione verbalizzata non può risultare da frasi cancellate senza alcuna dichiarazione di conferma, specie se la frase cancellata è nel senso del rigetto del ricorso e la frase aggiunta è nel senso dell'accoglimento, o viceversa. È il caso (di **Piacenza**) di Bellori Nino, per il quale non si comprende se l'iniziale rigetto di una quota storica B per Kg. 197.032 era dovuto correttamente perché la prova data consisteva solo nell'inammissibile atto notorio del presidente della cooperativa acquirente, o se il successivo accoglimento è dipeso da tale atto notorio e dalla produzione dei libretti di stalla del 1991/92 che però non risultano agli atti.

F) Violazione del principio della corrispondenza tra il motivato e la *formula* del deciso.

Non vi è dubbio che la formula della decisione (cioè il deciso formale) debba corrispondere con quanto è stato motivato e quindi sostanzialmente deciso. Tra i casi verificati da questa Commissione sono stati trovati alcuni in cui siffatta corrispondenza manca. Ad esempio è il caso (di **Belluno** 1) di Dolomiti di Carlin Sante Paolo, nel quale la Commissione di riesame, dopo avere confermato pienamente le contestazioni dell'AIMA, che aveva aumentato il numero delle vacche indicato in L1, ha dichiarato "accolto" il ricorso. Diverso è il caso in cui la decisione (nei casi di specie, i dati numerici delle quote, delle produzioni e dei capi riportati nella parte decisoria del verbale) non corrisponde ai dati numerici riportati nel corpo della motivazione, perché scorrettamente, dal punto di vista materiale, riportati nei quadri finali. Così come ancora è diverso il caso in cui vi sia stato errore di digitazione dei dati scritti sul cartaceo ed i dati informatizzati. Ma di essi si dirà *infra*, in questo stesso paragrafo, lett. I e nel par. 16.

G) Violazione del principio della necessità della sussistenza del potere per decidere.

Sono stati rinvenuti casi nei quali la decisione è stata adottata dopo gli 80 giorni dal ricevimento del ricorso. Sono, ad esempio, i casi (di **Treviso**) di Ponte Vecchio di Curto Italo (gg. 81); di Brugnera Lorenzo e Michele (gg.82); Tittoto Sebastiano (gg. 81); Ilca S.p.A. (gg. 84); nonché i casi (di **Cuneo**) di Giuliano Bartolomeo (gg. 95), coop. agr. La Magliana, Eredi Giletta, Prette Ferruccio, Ribero Mario; Giuliano Bartolomeo (gg. 95); (di **Torino**) di Verderone Giovanni (gg. 105), Bellone Valeria, Lena Rita, F.lli Costassa (gg. 124), Rollè Michelangelo (gg. 120), Grosso Luigi e Bruno (gg. 102), Astegiano Giuseppe (gg. 132); Vanzetti Carlo (gg. 91); F.lli Chiappero (gg. 103); (di **Novara**) di Cavallone Maurizio (gg. 109); (di **Latina**) di Di Girolamo Eugenio (gg. 102); (di **Isernia**) di Vannicola Pasquale; Az. agr. san Giovanni; Patriarca Raffaele; Di Biase Francesco; Di Tirro Giovannina; Di Palma Antonio; (di **Campobasso**) di Ciocca Carmelina; Petrecca Giovanni; Passaro Pompilio; Amorosa Salvatore; (di **Brescia**) di Zanardelli Francesco e Bruno.

Ma su tali casi ha efficacia la nuova disposizione contenuta nella legge 23 dicembre 1998, n. 448, il cui art. 45, comma 27°, stabilisce che sono valide le decisioni pervenute all'AIMA entro il 10 gennaio 1999.

In altri casi, le Commissioni regionali hanno "corretto" oltre il tempo per l'esercizio dei propri poteri la precedente decisione, benché non si trattasse di mera correzione di errore materiale. È il caso (di **Treviso** 1) di Ilca S.p.A., nel quale la decisione del 10 agosto 1998 (con cui si riconoscevano 58 vacche nel periodo 95/96) è stata modificata nel senso che le vacche sarebbero state, invece, 130.

H) *Errores in procedendo.*

Non si può, infine, non rilevare l'esistenza di errori in cui alcune Commissioni di riesame sono incorse.

Nel caso di Di Giacomo Giuseppe la Commissione di **Salerno** dopo aver riconosciuto l'esistenza della produzione nelle annate 1995/96 e 1996/97, non ha provveduto a riattribuirgli la quota come avrebbe dovuto (v. anche nota Mi.P.A. del 5 novembre 1998 n. C/3590, con cui, a seguito di vari quesiti sul punto, ha confermato la necessità, per le Commissioni di riesame, di riattribuire la quota al produttore cui è stata riattribuita la produzione: v. in **Allegato Y/C**). Lo stesso deve dirsi con riguardo ai casi (di **Salerno**) di Castrataro Michele e di Tagliafierro Anna.

*Error in procedendo* va considerato quello in cui è caduta la Commissione di riesame di **Catania-Siracusa**, che non ha citato il ricorrente Mariano Caligiore asserendo che nel caso di specie essa sarebbe stata incompetente. A prescindere dalla correttezza o meno della decisione sul merito, certo è che la legge n. 5/98 impone l'esame in contraddittorio di tutti i ricorsi, perfino di quelli irricevibili per essere stati proposti dopo i 35 giorni stabiliti, e comunque non prevede casi di dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi sulla base del solo atto scritto (v. **Allegato Y/C**).

I) Questioni particolari.

a) Si è già fatto presente che uno dei problemi affrontati dalla Commissione di riesame è stato quello delle vacche nutrici. La soluzione era semplice allorché si fosse trattato di vendite dirette, perché, in forza del Regolamento comunitario, non vi è contraddizione tra l'acquisizione del premio e la vendita diretta. Il problema era grave quando si è trattato di coesistenza del premio e della consegna del latte a latterie. In tali ultimi casi, al di là della riattribuzione della quota, le Commissioni regionali si sarebbero dovute attivare, quanto meno evidenziandoli all'AIMA "per le conseguenti determinazioni". Ciò non sempre è avvenuto, come ad esempio nei casi (di **Firenze**) di Guidotti Ezio (qui è stato prodotto un modello 2/33 *firmato in bianco* dal veterinario), De Lucchi Mario, Pina Rosa, Cavani Pellegrino. Comunque, l'AIMA deve prendere atto delle notizie comunicate dalla Commissione di riesame di Firenze. Problemi analoghi sorgono con riguardo ai casi (di **Avellino**) di Grella Nicolina, Imbriale Concetta, Forgione Gerardo, Di Meo Carmela; (di **Benevento**) di Rubortone Salvatore, Jotterand Lisette, Belperio Carmine; (di **Napoli 2**) di Buonocore Alberto; (di **Vibo Valentia**) di Barbuto Giuseppe.

Sempre con riguardo al problema delle vacche nutrici va messa in evidenza l'affermazione di alcune Commissioni di riesame, come ad esempio quella di **Bergamo**, nel caso, ad esempio, di Curti Giovanni Carlo, secondo cui "il ricorrente, quale detentore di vacche di razza bruna *sembra non possa essere oggetto della decurtazione* di cui all'art. 1, comma 2°, lett. e), punto 2 del d.m. 17.02.1998"; e (di **Brescia**) di Bariselli Giovan Maria; o come, ad esempio, quello (di **Cuneo**), di Re Aldo, nel quale la Commissione di riesame invita l'AIMA ad attivarsi per richiedere la restituzione del premio. E *supra*, sub E, c4, si è riferito del caso (di **Sondrio**) di Zugnoni Plinio.

b) In una categoria di "difetti particolari" potrebbe farsi rientrare il caso (di **Salerno**) di Cembalo Mario, che ha disconosciuto la propria firma su un L1 del caseificio

F.lli Lisa di Lisa Antonio. Nella stessa categoria sarebbero potuti rientrare tutti i casi in cui il produttore ha "ricusato" l'L1 predisposto dalla latteria: ma la Commissione non ha trovato tra i casi esaminati situazioni simili.

c) In vari casi sono risultate presenti più comunicazioni AIMA sostanzialmente per la stessa stalla, e ciò per difetto di modifica della titolarità; comunicazioni peraltro necessariamente duplici perché il "difetto" di quota o di vacche o di non-produzione del dante causa ha una ricaduta sulla posizione dell'avente causa. Senonché non sempre le Commissioni di riesame sono state in grado di realizzare un unico procedimento nel corso del quale "risolvere" le due questioni tra loro intricate. Così, ad esempio, pur non "sbagliando" nella conclusione, la Commissione di **Salerno** ha accolto il ricorso di tale Pisapia Alfonso, deceduto da tempo, ed ha respinto il ricorso della vedova Fierro Chiara; mentre ha respinto il ricorso di tale D'Onza Nicola, deceduto da tempo, perché "non si è presentato" a discutere il ricorso, pur essendo stato già prodotto il certificato di morte.

d) Particolarissimo è il caso (di **Bergamo**) di Pezzoli Gabriele, deceduto lo stesso *giorno* in cui risulta aver venduto la quota latte alla moglie Bertocchi Maria Rosa. Nella motivazione della decisione non è detto alcunché sulla coincidenza di un atto autentificato da un funzionario del Comune di Lefte e la data della morte. È stato necessario l'accertamento disposto da questa Commissione per avere notizia che la morte di Pezzoli Gabriele risale alle ore 13,45 del 27 gennaio 1997, sicché egli ben potrebbe essere stato in Comune nella mattinata dello stesso giorno del suo decesso, per ricevere l'autentica della sua firma.

e) In vari casi, pur risultando nel verbale d'istruttoria l'esistenza di documentazione (ad es. i certificati veterinari sulla consistenza della stalla, o i contratti di circolazione delle quote o delle vacche, o i documenti fiscali per la determinazione della produzione negli anni 1988/89 e 1991/92) rilevante ai fini della decisione, nel fascicolo trasmesso a questa Commissione la detta documentazione non è stata rinvenuta. Sono, ad esempio, i casi (di **Piacenza**) di Ranieri Anchise; di Bellori Nino (mancano i libretti di stalla rilevanti per l'aumento della quota B); (di **Reggio Emilia**) dell'az. agr. La Barisella; (di **Mantova**) di Frego Elia; (di **Parma**) di Pizzi Alberto ed Emilio; (di **Brescia**) di Arisi Angelo (in cui mancano le attestazioni ASL di abbattimento delle vacche nel 1988, necessarie per modificare l'anno di riferimento); (di **Foggia**) di Leone Antonio (in cui si fa

menzione di fatture di consegne per il 1995/96, senza che esse siano agli atti); (di **Piacenza** 1) di Mazzocchi Paolo, in cui mancano i libretti di stalla e le fatture del latte non coincidono con i periodi della quota storica.

f) Nel caso dell'az. agr. Colleverde di Musicco Giorgio e F.lli, la Commissione di **Brescia**, dopo avere accertato, per la campagna 1996/97, una produzione di Kg. 1.398.688 contro una quota (A+B) di Kg. 1.164.284, ha trasmesso informaticamente una produzione di Kg. 963.728. Stessa cosa era capitata alla Commissione di **Pavia** nel caso Bertolli Angelo e Domenico in ordine alla quantificazione della quota, ma essa ha provveduto quasi subito a comunicare l'erronea digitazione materiale, ancorché l'AIMA, al 18 gennaio 1999, non avesse informatizzato la variazione.

Sono ancora i casi (di **Brescia**) di Cella Stefano, nel quale la Commissione, dopo avere invalidato il contratto di soccida con Ghitti Giacomo e di avere disposto il trasferimento della produzione dichiarata il L1 in Kg. 50.937 nella campagna 1995/96 dal ricorrente Cella alla controparte Ghitti, informaticamente trasmette, come di Cella, la produzione di Kg. 50.937; di Corsini Silvio, nel quale gli azzeramenti di quota, di produzione e di capi dichiarati dalla Commissione non sono stati trasmessi in via informatica tanto che nel sistema AIMA sono rimasti gli stessi; nonché di Guilmar S.S., i cui dati informatizzati non corrispondono a quelli riportati sul verbale; di Baresi Innocente e Figlio, in cui il dato delle vacche accertato è di 82 capi, mentre risulta informatizzato il numero di 137; di Franzoni Rosa Bruna, in cui i dati informatizzati divergono da quelli accertati in verbale; e di Giori Caterina, in cui si informatizzano una produzione di Kg. 5.000 e l'esistenza di 6 vacche quando per lo stesso periodo (1995/96) in verbale risulta che la Commissione ne ha accertato la mancanza.

Più genericamente, in una categoria come quella ora considerata, che potrebbe essere detta degli "sbagli" nella determinazione e trasmissione dei dati da informatizzare, possono farsi rientrare quelli (di **Potenza**) di Lattieri Felicia Donata, Brienza Rocco Giuseppe, Manfreda Rocco, Vaccaro Carmela, Nigro Marco e Salvia Vito, nei quali non è stata individuata, talvolta nemmeno *per relationem* ai dati degli L1 perché mancanti, la produzione delle vacche accertate tramite documentazione ASL; nonché quello di Santarsiero Carmelo, nel quale non vi è corrispondenza tra i dati notificati dall'AIMA ed i dati accertati dalla Commissione; con una serie di errori di verbalizzazione e di trascrizione in tutti e sette i casi.

Analoghe osservazioni vanno fatte per i casi (di **Avellino**) di Francuccio Felice, in cui i dati accertati non corrispondono a quelli informatizzati; (di **Brescia**) di Danieletti Francesco, nel quale vengono informatizzate quote A e B senza che nel verbale vi sia alcuna menzione di esse; (di **Catanzaro**) di Grande Aracri Antonio, nel quale i dati decisi e scritti in verbale non corrispondono a quanto inserito nel sistema informativo AIMA.

L) I casi specifici di verifica.

a) *Supra*, ai par. 6.4 e 14.3, si è detto che la Commissione ha rilevato che in svariati casi le Commissioni regionali di riesame hanno determinato una quota superiore a quella già assegnata dall'AIMA dopo i riesami attraverso gli sportelli latte, ovverosia secondo procedure ed operazioni che la legge n. 5/1998 ha inteso azzerare onde rendere possibile un nuovo riesame secondo una procedura più trasparente e fondata su prove obiettive. I 21 casi acquisiti, in cui la rideterminazione è stata superiore di oltre 100.000 Kg. di quota rispetto a quella assegnata dall'AIMA dopo la 2<sup>a</sup> e la 3<sup>a</sup> fase del censimento 1993/94, vengono ora tutti quanti esposti e sono quelli:

(di **Milano**) di Buzzini Ambrogio e F.lli, nel quale, oltre ad avere esteso il riesame alla campagna lattiera 1995/96 non soggetta a ricorso, la Commissione regionale ha attribuito una quota di Kg. (1.557.719 + 2.632 =) 1.560.351 senza alcuna argomentazione, riportando alla pag. 6 del verbale di istruttoria e di decisione l'indicazione (errata) che l'AIMA per la campagna 1995/96 aveva attribuito una quota A di Kg. 1.557.719, mentre invece ne aveva attribuita una di Kg. 1.272.664 (sul caso v., oltre l'**Allegato W/B**, anche l'**Allegato Y/C**);

(di **Verona**) di Fontana Mario e Marino, per i quali la stessa Commissione regionale ha riconosciuto di aver commesso un errore nell'attribuzione di una quota A di 149.214 e di una quota B di 50.948, giustificando l'errore per l'intricato intrecciarsi del succedere, del fondersi e dello scorporarsi di quattro distinte aziende agricole Fontana Antonio (padre), Fontana Mario e Marino, Fontana Giulio, Luciano, Mario e Marino e Fontana Giulio e Luciano. Ma l'errore, pur essendo stato segnalato all'AIMA, al 10 gennaio 1999 non risultava corretto;

(di **Udine**) di Pitton Mauro, nel quale la Commissione di riesame ha riconosciuto la quota storica di Kg. 43.926 del padre Eliseo, le quote A tagliate ex legge 46/95 relative al bollettino AIMA n° 2 per il 1995/96 annullato (anche a favore del Pitton Mauro) dal TAR Friuli Venezia Giulia del 9 ottobre 1997 per un totale di Kg. 127.928 ed una quota di 7.200 Kg. acquistata il 21 dicembre 1994;

(di **Ancona**) della Stalla Sociale Sviluppo Zootecnico, nel quale la Commissione di riesame ha riconosciuto, oltre alla quota storica della Stalla Sociale, le quote storiche di 28 allevatori entrati nel marzo 1993 nella cooperativa come soci, apportandovi le rispettive quote;

(di **Roma**) di Pariciani Mario, nel quale la Commissione, pur riattribuendo al ricorrente le asserite quote storiche nonostante l'avvenuto e legale azzeramento perché "riconosciute" nella 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase del censimento 1993/94, non ha motivato alcunché, per cui non se ne comprende l'iter argomentativo, soprattutto in mancanza di documenti di consegna latte degli anni 1988/89 e 1991/92;

(di **Roma**) di Tedeschi Vincenzo, nel quale l'omessa motivazione impedisce di valutare la riattribuzione di una quota di Kg. 693.000 contro la quota di Kg. 0 comunicata dall'AIMA, non essendo sufficiente che agli atti siano allegati l'ordinanza del TAR del Lazio del 13 luglio 1996 che ha sospeso l'efficacia del bollettino AIMA n° 2 del 10 aprile 1996 nel quale il nome di Tedeschi Vincenzo non compariva più, né l'ordinanza del Consiglio di Stato del 17 gennaio 1997 che ha respinto l'appello dell'AIMA contro la detta sospensiva, dato che nell'attuale procedura di riesame la Commissione regionale avrebbe dovuto entrare nel merito della questione, che era stata contestata davanti agli organi giurisdizionali solo per motivi formali, accertando invece l'*effettiva* produzione storica che avrebbe costituito la "base" della quota 1995/96 negata al Tedeschi;

(di **Roma**) di Vela Vincenzo, per il quale esistono nel fascicolo due verbali d'istruttoria relativi alla stessa comunicazione AIMA, come formulati nella stessa data del 24 luglio 1998 (ma in entrambi i casi non è scritta la data della decisione, ma sono notificati al ricorrente uno il 27 luglio 1998 e l'altro il 2 settembre 1998) ed entrambi come originali ma scritti con grafie diverse e contenenti dati diversi in ordine alla determinazione della quota, alle dichiarazioni del ricorrente, alla documentazione prodotta ed alla motivazione. Va peraltro aggiunto che sul verbale contenente il dato "più ridotto" per il ricorrente, vi è scritto, però, "annullato e sostituito". Invero, se in un verbale, per la campagna 1995/96, sarebbe stata accertata dalla Commissione una quota A di Kg. 855.310, nell'altro la quota A risulterebbe di Kg. 977.860. La stessa discordanza si ripresenta per la campagna 1996/97. La motivazione è diversa, perché nel verbale con il dato più alto si riferisce anche di una quota concessa in affitto al Vela da tale Atzori Angelo a cui altra Commissione (quella di Latina) ha riconosciuto per intero la quota che aveva ceduto in affitto. La complessità della questione dipende ancora dal fatto che in un verbale il Vela non risulta aver fatto ricorso per il taglio subito della quota concessagli in

affitto dall'Atzori, ed aver prodotto la documentazione relativa alla decisione della Commissione di Latina. Nell'altro verbale, invece, si menziona, fin dall'inizio, il contratto di affitto della quota Atzori come prodotto.

È da ritenersi che vi sia stata una riapertura del ricorso, ma la mancanza delle date di decisione impedisce di valutarne la correttezza temporale e formale, specie in relazione ai termini della deduzione dell'oggetto del ricorso che pur sempre – quanto al fatto e quanto alla documentazione – doveva essere quello originario del 28 maggio 1998. È da ritenersi comunque che essa sia successiva al 31 agosto 1998 (e perciò oltre gli 80 giorni per l'esercizio del potere di autotutela), in quanto in tale data risulta pervenuta alla Commissione di Roma la decisione della Commissione di Latina sul caso Atzori.

La gravità del caso è palese, soprattutto se si considera che nel verbale datato 24 luglio 1998 (e considerato dalla Commissione regionale come valido e come sostituito ed annullante il precedente) risulta verbalizzata come presentata in quella data "copia deduzione Commissione Latina per Atzori, locatore", che comunque non risulta indicata tra i documenti allegati all'originale del modello AIMA del ricorso;

(di **Lodi**) di Locatelli Achille e Guarneri Palma, nel quale la determinazione della quota storica appare compiuta su documentazione adeguata (registro pagamento prelievo di corresponsabilità e fatture);

(di **Lodi**) dei Fratelli Baciocchi, nel quale la determinazione dell'anno di riferimento della quota storica al 1986/87 è in contrasto con l'art. 2, comma 1°, lett. a, legge n. 468/1992 e con l'art. 3, par. 3°, Reg. CEE n. 857/84 per i quali la modifica dell'anno di riferimento è consentita nei casi di catastrofe naturale che abbia colpito in maniera notevole l'azienda del produttore, di distruzione fortuita delle riserve foraggere o dei fabbricati, e di epizootia di tutta o parte della mandria lattiera, mentre la "prolungata inattività conseguente ad inabilità del produttore" è, ai sensi dell'art. 2, comma 8°, DPR n. 569/93, influente solo per evitare la perdita della quota.

(di **Lodi**) di Fioretti Giancarlo, nel quale il riconteggio della quota storica appare compiuto su documentazione adeguata;

(di **Mantova**) di Frego Elia, nel quale la rideterminazione delle quote storiche è dichiarata essere stata compiuta sulla base di "documenti fiscalmente validi" che però non risultano nel fascicolo;

(di **Sondrio**), di Panella Eugenio, nel quale è difficilissimo comprendere come dai dati documentali per 94.464 Kg. di latte nell'anno 1991/92 (quota B consegne) la Commissione di riesame sia passata a riconoscere come quota storica 101.418 Kg. (pag.

4 del verbale) e poi a quantificare in 110.918 Kg. la quota B consegne per l'anno 1995/96 (pag. 6 del verbale); ma soprattutto non è spiegato l'iter argomentativo che serve a comprendere come la quota A consegne possa esser passata dai 13.600 Kg. comunicati dall'AIMA per tutte e tre le annate lattiere in considerazione, a Kg. 78.200 nel 1995/96 e 127.400 nel 1996/97 e 1997/98, quando i contratti di affitto con Fendoni Antonella e Ghilotti Severino avrebbero dovuto portare ad un ulteriore aumento di 46.600 quota A consegne (e perciò a 60.200), di 16.100 quota B consegne e 38.800 quota A vendite dirette, e tutto ciò anche a prendere in conto le quote di cui ad altra comunicazione AIMA poi azzerate per duplicazione (ma corrispondenti alle quote prese in affitto da Ghilotti Severino);

(di **Pavia**) di Bertolli Angelo e Domenico, nel quale la motivazione sostanzialmente manca e la decisione è apodittica; ma la gravità del caso deriva dal fatto che la decisione è nel senso che la quota A consegne per gli anni 1995/96 e 1996/97 è di Kg. 501.981, mentre risulta informatizzata la cifra di 631.981. Tale gravità, peraltro, non dipende dalla Commissione di riesame, che con nota del 27 novembre 1998 ha avvertito l'AIMA dell'errore di digitazione, ma è da attribuirsi all'AIMA perché nella schermata del 18 gennaio 1999 risultavano ancora i dati errati;

(di **Parma**) di Massari Marino e Marco, nel quale vi è stato un allargamento del *petitum* al momento della convocazione davanti alla Commissione di riesame (17 luglio 1998) e cioè ben oltre i 35 giorni dalla ricezione della comunicazione AIMA. Dalla contestazione del numero delle vacche per la campagna 1997/98 si è così passati al riesame delle quote storiche, aggiungendo, a quella originaria dei Massari (Kg. 95.100), una asserita (perché manca in atti alcuna documentazione) quota di Kg. 161.739 relativa a tale Ferrari Ormisda, già produttrice di latte fino al 20 settembre 1991 per un allevamento su un fondo rustico poi affittato, il 24 aprile 1993, ai Massari. Ma, nonostante che i Massari non abbiano mai prodotto più della propria originaria quota, la Commissione ha ritenuto – ma non è spiegato il perché – che “la mancata commercializzazione superiore al 50% della quota totale stessa per il periodo 1993/94 può essere equiparata a causa di forza maggiore e impossibilità sopravvenuta” (v. anche *supra*, A);

(di **Parma**) di Pizzi Alberto e Emilio, nel quale la questione verteva sulla cessione di una quota latte a favore dei Pizzi da parte della Coop. La Rugiada (Kg. 118.700) prima in affitto dal 26 novembre 1993 e poi, in proprietà, dal 1° aprile 1996. La motivazione non appare inadeguata se non vi fosse un'aggiunta finale con riguardo ad un contratto di affitto di quota da Brianti Afro ed Alcide portata da 8.000 ad 80.000 “come effettivamente

riportata nel contratto di affitto” che non risulta in atti e sul quale, comunque, non era stata fatta alcuna richiesta;

(di **Parma**) di Moroni Ugo e Remo, nel quale la ricostruzione delle quote storiche è avvenuta correttamente sulla base dei libretti del latte e delle fatture 1988/89 e 1991/92, ed il ripristino della produzione come denunciata in L1 e non accolta dall’AIMA per asserita mancanza di indicazione dei capi è stato giustamente “sanato” (ma sul punto non vi è motivazione) perché il numero di 110 vacche era stato, per errore materiale, scritto al punto 6 della sez. IV, anziché al punto 9 della sez. III per la campagna 1996/97;

(di **Parma**) di Merli Giovanni e figli, nel quale la ricostruzione delle quote storiche è avvenuta correttamente sulla base di fatture e di libretto stalla acquisiti dalla Guardia di Finanza. L’accertamento tramite ASL del numero delle vacche come indicato negli L1 del 1995/96 ha portato (ma non vi è sul punto alcuna motivazione) a ristabilire la produzione come denunciata in L1;

(di **Parma**) di Bocelli Gino, nel quale la rideterminazione delle quote (anche per l’ordinata catalogazione dei documenti prodotti dal ricorrente) e delle produzioni è apparsa adeguatamente motivata;

(di **Reggio Emilia**) di Az. agr. Marchetti di Sabattini Alberto e Leoni F. in Vezzano sul Crostolo, nel quale si dà atto della cessazione di tale ditta e della modifica di nome e di luogo dell’impresa zootecnica che alla prima è succeduta: oggi esiste l’Azienda agricola Marchetti Sabattini con allevamento in via Gobellino di Reggio Emilia, nei cui confronti sono state fatte, in modo adeguato, le determinazioni di quota, di produzione e di capi lattiferi;

(di **Bologna**) di Orlandi Monica, nel quale la ricostruzione della quota storica è avvenuta tenendo conto delle fatture latte intestate al fratello della ricorrente, mentre la quota per il 1995/96 e successivi è stata quantificata tenendo conto del contratto d’affitto di terra con quota concluso con Gaggioli Umberto il 10 settembre 1995;

(di **Modena**) di Manni Cesare e Anselmo, la cui complessità (aumentata dalla mancanza di fascicolazione e di impaginazione) è dipesa dal collegamento con altri tre ricorsi (Manni Cesare e Ladurini Giulio; Azienda della Govana di Manni Cesare; Azienda Candeli di Manni Cesare e Candeli Silvana) per essere le bovine di tutte e quattro le distinte aziende zootecniche in una sola stalla (in via Cappella 3, Maranello). La cosa ha determinato la mancanza di un preciso riscontro veterinario e, come conseguenza, l’azzeramento della produzione e, nell’anno successivo, delle quote per le ultime tre aziende. La motivazione della Commissione di riesame, dinanzi ad una effettiva

produzione ma non imputabile in misura sicura alle tre succitate aziende zootecniche, ha “ridato” la quota a quella che è apparsa come “unico gestore” (ovverosia all’azienda Manni-Ladurini), tanto è vero che dal 1° febbraio 1998 le tre suddette aziende si sono “associate” nell’unica az. agr. La Cappella di Manni Cesare e C.

Quanto alla posizione dell’azienda Manni Cesare e Anselmo, benché non vi sia motivazione e quindi non si conosca l’iter in base al quale sia stata ripristinata la quota trasferita dalla Coop. S. Giuseppe, non appare scorretta la conclusione.

b) Quanto ai dieci casi sorteggiati tra i cento allevatori italiani con la più alta quota assegnata, è risultato che la società di conduzione agricola Minini di Cremona non ha presentato ricorso (v. nota STAP di Cremona del 14 gennaio 1999 in **Allegato W/E**); così come non lo hanno presentato i produttori Tonoli Ferruccio e Angelo di Piacenza, Fugazza Giovanni e Giacomo di Piacenza e la Stalla sociale di Monteveglio di Bologna (v. nota Regione Emilia Romagna del 15 gennaio 1999, in **Allegato W/E**). Questa Commissione ha disposto l’acquisizione della copia della comunicazione AIMA al fine di verificare la conformità a legge: la verifica non ha dato risultati negativi.

Quanto agli altri sei casi va detto che nessun problema può essere sollevato con riguardo ai ricorsi nei casi (di **Piacenza**) di Fontana Augusto, Ermanno e Cesare; (di **Bergamo**) dell’Az. agr. Pesenti; (di **Brescia**) della Coop. Pievedizio; (di **Cremona**) di Sozzi Gianfranco, Bortolo ed Agostino con riguardo però al ricorso avverso la comunicazione AIMA n. 86671467685, mentre per quello n. 86671467693 l’insufficienza di motivazione ha imposto a questa Commissione di inserirlo nella categoria dei “vizi” di cui *supra*, E, c1). Il caso (di **Milano**) dell’Az. agr. Immobiliare Bembo è mancante di motivazione con riguardo all’accertamento dei capi bovini (v. anche *supra*, E, a), così come nel caso (di **Modena**) della Fertilcoop soc. coop. arl, nel quale pur essendo il ricorso presentato soprattutto avverso la comunicazione AIMA in ordine alla produzione nelle campagne 1995/96 e 1996/97 dichiarata incompatibile con il numero delle vacche accertate, non vi è stato alcuno specifico accertamento, ma solo l’affermazione che la produzione è quella riportata negli L1. Agli atti vi sono fatture di vendita latte e di acquisto bovine, così come ci sono certificati APA, ma non è indicato quali documenti abbiano portato la Commissione a ritenere provati i dati di 1.204 vacche, contro le 904 risultanti all’AIMA nell’anno 1995/96 e le 840 vacche indicate in L1 (le cifre per gli altri anni sono concordi ad eccezione del numero di vacche in L1 che è nuovamente di 840) o da

disattendere i conteggi AIMA sulla potenzialità produttiva delle vacche indicate dalla Fertilcoop in L1.

c) Si è detto (*supra*, par. 14.3) dei faldoni spariti o rubati dai locali della Commissione di **Salerno**. Il problema è che la Commissione di riesame non è riuscita a ricostruire tutti i 94 fascicoli asportati, per molti dei quali non era stata ancora trasmessa, in via informatica, nemmeno la decisione. La ricostruzione è stata possibile per 56 casi, quasi sempre perché il ricorrente, richiesto, ha riportato la copia del verbale di istruttoria e di decisione; in un caso (Arnone Antonio) era stata già informatizzata la decisione di rigetto. Non è stata, invece, possibile la ricostruzione dei restanti 38 casi, cioè i casi di Alfano Giuseppe, Baragiani Annunziata, Barrese Anna, Bisogno Anna, Carucci Francesco, Coiro Filomena, Conte Antonietta, De Paola Benedetta, Delli Bovi Romilda, Di Candia Michele, Di Masullo Elena, Di Matteo Matteo, Fusco Domenico, Graziano Antonio, Grieco Federico, Iannone Michele, Lanzieri Enrico, Lauria Angela, Lo Buglio Rocco, Manzione Angelo, Manzolillo Antonia, Manzolillo Antonio, Mastrandrea Giuseppe, Morano Domenico, Mottola Vito, Paolino Antonio, Parisi Antonio, Provenza Armando, Ricca Antonio, Romanelli Donato, Russo Giovannina, Saponara Benito, Sodano Loderico, Stabile Rosario, Supino Assunta, Tancredi Angelo, Valitutto Massimo e Vuocolo Angelo (v. in **Allegato W/D** le fotocopie delle copertine dei fascicoli per i quali è stata acquisita la sola comunicazione AIMA). Così si sa che vi sono stati 38 ricorrenti, ma nel sistema essi invece risultano non aver fatto ricorso come se avessero accettato le comunicazioni dell'AIMA. Il controllo ulteriore, disposto da questa Commissione con nota del 22 gennaio 1999, diretto ad accertare la "importanza" dell'azienda di tali 38 allevatori, non ha consentito di accertare che essi sono o no piccoli imprenditori, perché l'AIMA non ha risposto.

Dei 56 casi ricostruiti, alcuni hanno presentato anomalie (Castrataro Michele, Di Giacomo Giuseppe, Molinaro Gelasio, Tagliafiero Anna, Turco Vespuccio, Cembalo Mario, D'Onza Nicola, Fierro Chiara e Turco Marilena, di cui si dice in questo stesso paragrafo). Qui è assolutamente necessario riferire del caso di Petrizzo Ottavio: dal verbale di istruttoria risulta che il ricorso è stato respinto il 17 giugno 1998 perché il ricorrente non si era presentato. Invece, nel sistema informatico, con aggiornamento del 6 agosto 1998, risulta una decisione di accoglimento in data 31 luglio 1998, con aumento della produzione per il 1996/97 da 5.071 (dato AIMA) a 11.332 Kg.

d) Sui 16 casi segnalati dalla Commissione di **Salerno** come casi irricevibili per tardività del ricorso ed invece decisi nel merito ma con la clausola finale che sarebbe spettato all'AIMA confermare i dati delle comunicazioni, appunto, per la irricevibilità dei ricorsi, vanno fatte le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, solo uno (il caso di Gallo Michele) è tardivo. Invero, i ricorsi di Barbella Giuseppina, Bianco Antonia, Bianco Maria, D'Ambrosio Vito, Grassano Antonio, La Rocca Rosa, Padula Antonio e Perruolo Rosa proposti il 18 maggio 1998 con riguardo ad una notifica del 2 maggio erano, secondo la legge vigente, nel momento del ricorso, perfettamente nel termine dei 15 giorni, dato che il 17 maggio era domenica ed il *dies a quo non computatur in termine*. Lo stesso va detto per i casi di Garippa Salvatore, di Gioiello Giovanni e di Valitutto Romeo. I ricorsi di Scaglione Giuseppe (21 gg.), Radesca Felice (24 gg.), Giugiola Maria (26 gg.) e Manisera Domenico (19 gg.) che secondo la legge vigente al momento della loro presentazione sarebbero stati tardivi perché proposti oltre i 15 giorni prescritti, sono divenuti, nella misura in cui la clausola finale espressa nella decisione non li aveva definitivamente chiusi, perfettamente in regola quando la legge 3 agosto 1998 n. 276 ha esteso il termine a 35 giorni. Dunque, resta tardivo solo il caso di Gallo Michele (60 gg.) nei cui riguardi non era possibile alcun giudizio di merito: e ciò è tanto vero che la Commissione regionale di riesame, aggiornando l'8 gennaio 1999 i dati (e ciò in modo corretto ex legge 448/1998 trattandosi di un ricorso ancora "aperto") ha comunicato all'AIMA l'irricevibilità del ricorso. Per molti altri casi la Commissione di Salerno ha aggiornato i dati l'8 gennaio 1999 riaprendo d'ufficio i ricorsi, mentre per i casi di Barbella, di Garippa e di Scaglione ha chiuso i ricorsi alla data del 4 gennaio 1999.

e) Dei 269 ricorsi per i quali le Commissioni siciliane hanno richiesto la "riapertura in blocco" di tutte le decisioni già decise, va detto che non è stato possibile determinare, in base alle schede informatiche acquisite, quali siano state le "modificazioni" apportate ai verbali già informatizzati prima della richiesta di "riapertura". Può solo dirsi che i ricorsi di Baglieri Rosaria (**Ragusa**), Bonelli Giuseppe (**Enna**), Gurgone Salvatore (**Enna**) e Pantaleo Michele (**Enna**) risultano "respinti". Tutti gli altri (il cui elenco è in **Allegato W/E**), invece, risultano "accolti". La verifica, che per ragioni di tempo la Commissione di garanzia non ha potuto svolgere, dovrebbe, per essere completa, estendersi ai 269 fascicoli esistenti presso le diverse Commissioni siciliane di riesame, nei quali le modifiche devono risultare trascritte e motivate a verbale.

f) Si è detto che la Commissione di garanzia ha chiesto all'AIMA di avere 20 comunicazioni ad allevatori non ricorrenti al fine di poterne verificare la conformità a legge; ed ha chiesto all'AIMA di sorteggiare i nominativi sulla base dello stesso criterio statistico individuato dai funzionari dell'ISTAT.

Come si è accennato *supra*, l'AIMA non ha dato risposta alcuna (27 gennaio 1999). Tuttavia, tra i vari casi individuati attraverso il suddetto criterio statistico vi sono stati 28 casi di produttori di latte che non hanno fatto ricorso: sicché rispetto ad essi la Commissione di garanzia ha svolto quegli accertamenti che avrebbe voluto fare sulle 20 posizioni richieste all'AIMA.

Sono i casi di: Az. Agr. Fugazza, Burana Giovanni, Chiapponi Oreste, Dall'Asta Enrico, Finetti Lino, Foppiani Daniele, Lusardi Giancarlo, Montesissa Domenico, Orefici Franco, Salvini Fausto, Scrocchi Ettore e Silva Guido, nella Regione Emilia Romagna; Buzzacconi Giovanni, nella Regione Lazio; Az. Agr. Bombana, Az. Agr. Camilla, Cobelli Giordano, Foglia Pietro, Giacomini Antonio, Malanca Angelo, Nozza Bielli Giovanni, Varini Antonio e Viscardi Silvano, nella Regione Lombardia; Bertorello Giancarlo, nella Regione Piemonte; Bianco Gianni e Tonello Loredana, nella Regione Veneto; nonché i tre casi della Stalla Sociale di Monteveglio, dell'Az. Agr. Minini e dell'Az. Agr. Tonoli che, nel gruppo dei 10 produttori italiani con la più alta quota, non sono risultati aver fatto ricorso.

Va detto che le Regioni Lombardia e Piemonte avevano comunicato che, rispettivamente, Mossini Giulia e Rossi Giulio non avevano fatto ricorso, cosa che non è risultata vera. Ovviamente, si è provveduto ad un esame delle comunicazioni AIMA e dei dati finali informatizzati dalle Commissioni di riesame, ma su questi due ricorsi non è stato possibile esaminare i verbali istruttori, perché non vi è stato più il tempo per richiederli nuovamente alle Regioni. La verifica da parte della Commissione di garanzia è avvenuta, quindi, sulla base delle comunicazioni AIMA, che sono risultate corrette.

Ma la verifica ha condotto a rilevare che, in alcuni casi di omesso ricorso, il produttore era "coinvolto" in contratti c.d. anomali, rispetto ai quali la controparte "invece" aveva fatto ricorso, di regola ottenendone l'accoglimento. Si è avuta così la possibilità di rilevare che le Commissioni di riesame non hanno "integrato" il contraddittorio, cosicché la posizione del non-ricorrente è rimasta, nella produzione o nella quota, così come era stata contestata dall'AIMA, mentre i dati correlativi della controparte ricorrente sono stati modificati. Sono i casi di Nozza Bielli Giovanni, Foglia Pietro e Bernardo, Malanca Angelo Francesco, controparti (non ricorrenti) di Balestreri Carlo (ricorrente); di Giacomini

Giuseppe e Aldo, controparte (non ricorrente) di Sorsoli Giuseppe e Aldo (ricorrente); di Orefici Franco, controparte (non ricorrente) di Paraboschi Cesare e Bassi Tarcisio e Pietro (ricorrenti); e dell'Az. Agr. Camilla, controparte (non ricorrente) di ben ventitré allevatori ricorrenti (Bondioli Giovanni Alberto e Stefano, Scienu Dante, Garatti Palmiro, Stringhini Guido, Garatti Gino, Iori Fausto e Davide, Cattadori Franco e Giuseppe, Beduschi Carlo Marco, Marconi Basilio e Baiguerra Erminia, Tirelli F.lli Giuseppe, Mario e Battista, Tirelli F.lli, Gentilin Gino e Luciano, Soc. Agr. Probi Contadini, Tonghini Paolo e Clementina, Az. Agr. Nuova Viglia, Danesi Franco e Pietrangelo, Az. Agr. Negrini G. Carlo e F.lli, Biloni Vittorio e Figlio, Balestreri Carlo, Bertoli Lorenzo e Figlio, Artigianelli S.p.A. e Tomasoni Francesco).

#### **14.5 I rilievi sull'operato dell'AIMA.**

Già nel corso di questa Relazione, ad esempio *supra*, par. 4, sono state messe in evidenza specifiche *defaillances* dell'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo. Ora si è costretti ad ulteriori considerazioni, delle quali non tutte, però, costituiscono "accuse" di difetti di operazione.

a) A seguito dei rilievi espressi dalla PRO.MA.LAT di Mantova (nota 28 agosto 1998) in ordine ad una duplicazione di notifiche AIMA nei confronti dei produttori che nel corso della campagna lattiera 1995/96 avevano modificato ritualmente e correttamente la loro ragione sociale, si è venuto ad apprendere che, in alcuni casi, le quote, le produzioni ed i capi sarebbero stati "caricati" due volte, una prima volta a favore dell'azienda con la vecchia ragione sociale, una seconda volta a favore della nuova (v. in **Allegato W/E**). A richiesta di questa Commissione con nota n. 571 del 3 settembre 1998, ribadita il 7 ottobre 1998 con nota n. 683, ed alle osservazioni della Commissione sulle risposte ricevute (note 822 e 824 all'AIMA ed al Mi.P.A. in data 5 novembre 1998), l'AIMA ha fatto presente che dalla doppia notifica al precedente ed all'attuale titolare della stessa azienda non può mai conseguire una duplicazione di quote, di produzioni e di capi, perché "tali informazioni sono ricondotte, all'interno del sistema informativo, all'azienda di produzione identificata dal codice AIMA, unico per le due comunicazioni inviate" (note 3973 e 3974 del 16 dicembre 1998). Anche se le modalità procedurali seguite dall'AIMA sono state conformi alle note esplicative del modulo di comunicazione ai produttori approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, le stesse, però, hanno causato difficoltà operative per le

Commissioni regionali. Ed è così che la Commissione di riesame di **Modena**, come nel caso di Moretti Anselmo, si è sentita nella necessità di proporre “d’ufficio” il ricorso di costui perché “si tratta della duplicazione” dell’azienda di Moretti Ricordino e Celestino (in **Allegato W/E**). E lo stesso si è verificato nel caso di Vallese Rino (in **Allegato W/E**); di Turco Marilena deciso dalla Commissione di **Salerno**; di Panella Eugenio trattato dalla Commissione di **Sondrio**. Problemi causati dalla duplicità di notifica si sono avuti nel caso (di **Reggio Emilia**) dell’Azienda Agricola Marchetti di Sabattini Alberto e Leoni F. in Vezzano sul Crostolo, rispetto all’Azienda Agricola Marchetti Sabattini in via Gobellino 16, Reggio Emilia.

b) Richieste di correzione di errori di digitazione commessi dalle Commissioni di riesame sono state indirizzate da queste all’AIMA: è il caso (di **Pavia**) di Bertolli Angelo e Domenico nel quale l’errore di quantificazione della quota A consegne (dall’errato 631.981 al corretto 501.981) comunicato all’AIMA il 27 novembre 1998 non risultava assunto nella schermata del 18 gennaio 1999. Ma è anche il caso di Fontana Mario e Marino trattato dalla Commissione di **Verona**, di cui già si è detto *supra*, La.

Probabilmente all’AIMA non spetta che evidenziare la comunicazione di correzione, mantenendo salva la scritturazione precedente; spetterà agli organi competenti dare disposizioni in merito.

c) I casi di contratti c.d. anomali potevano essere di due categorie: i contratti di affitto di terra con quota dovevano essere “conosciuti”, per necessità di efficacia, dall’anagrafe AIMA del settore lattiero-caseario; i contratti di comodato di vacche o di soccida, che “valevano” solo nel rapporto trilaterale latteria-contraenti, non erano conosciuti dall’AIMA. Mentre per i secondi c’è stato bisogno della trasmissione, da parte delle latterie, dei contratti c.d. anomali e ciò sulla base di apposita disposizione normativa, i primi erano già conosciuti dall’AIMA, la quale, per “colpire” i rapporti inferiori a sei mesi, non aveva bisogno che il contratto fosse acquisito dalla Commissione ministeriale sui contratti anomali. Si è invece verificata la situazione che in vari casi l’AIMA, pur avendo nella sua anagrafe la conoscenza di un affitto di terra per un periodo inferiore a sei mesi, non lo abbia “contestato”: sono, ad esempio, i casi di Vanzetti Carlo discusso davanti alla Commissione regionale di **Torino**, e della Coop. Interc. Lavoratori Agricoli discusso davanti alla Commissione regionale di **Reggio Emilia** (v. **Allegato W/E**). Per avere dati certi in proposito, la Commissione di garanzia ha sollecitato l’AIMA a fornire chiarimenti.

Ad una prima nota del 28 ottobre 1998 n. 802 senza risposta alcuna, veniva inviato un sollecito con nota n. 925 del 3 dicembre 1998 (v. in **Allegato W/E**), al quale è stato dato seguito con nota del C.S.I.A. pervenuta il 21 gennaio 1999 dalla quale è emerso che 587 contratti di affitto o comodato di terra “conosciuti” al sistema informativo dell’AIMA e di durata inferiore a sei mesi non erano stati oggetto di contestazione. Ed il 28 gennaio 1999 l’AIMA, prima attraverso il dott. Franco Moretti (v. in **Allegato W/E** il resoconto dell’audizione del 28 gennaio 1999) e poi con la nota n. 140 pervenuta il 30 gennaio 1999 (v. in **Allegato W/E** la nota con prot. 1.123 della Commissione), ha riconosciuto che 587 contratti di affitto o comodato di terra inferiori a sei mesi erano “conosciuti” al suo sistema informativo e che essi non sono stati oggetto di contestazione, perché, ad avviso dell’Azienda, le fonti normative (legge n. 5/98 e D.M. relativo) “circoscrivono puntualmente l’ambito dei contratti c.d. anomali da trattare come quelli sottoposti ad istruttoria a seguito dell’invio all’AIMA da parte della Commissione ministeriale o degli acquirenti, in ottemperanza all’art. 2, comma 2° d.l. n. 411/1997” (sul punto v. anche *infra*, par. 16, lett. Bb).

Con riguardo ai contratti c.d. anomali della seconda categoria, occorre che si riconducessero ai contraenti la precisa loro qualifica di comodante/comodatario, soccidante/soccidario, poiché diverse sono le conseguenze imposte dalla legge. Invece, in vari casi, si è verificata l’“inversione” delle parti nei contratti, o l’inversione degli effetti dell’invalidazione del contratto, o l’omissione degli effetti della dichiarazione di anomalia del contratto: sono, ad esempio, i casi di Astegiano Giuseppe discusso davanti alla Commissione regionale di **Torino** (v. in **Allegato W/E**), e di Isolabella Agricola SAS, discusso davanti alla Commissione regionale di **Novara** (v. in **Allegato W/E**); nonché nel caso di Balestreri Carlo, deciso dalla Commissione di **Brescia**, che ha avuto modo di rilevare, leggendo i nove contratti di comodato, che il Balestreri era comodatario e non già comodante come “indicato nelle schede relative ai contratti anomali allegate alle notifiche” (v. in **Allegato W/E**); e nel caso di Ruggeri Genesisio, deciso dalla Commissione di **Brescia**, che però qui non si è resa conto dell’inversione degli effetti che sarebbero derivati dall’invalidazione della soccida con tale Cervati; e nel caso di Zaggia Gioacchino e Luigi, deciso dalla Commissione di **Novara**, nel quale l’AIMA non ha dato “seguito”, nella comunicazione, alla corretta contestazione di un contratto anomalo di affitto di quota con terra dallo Zaggia a tali Bruzzi Giuseppe, Stefano ed Antonio a cui non è stata, dall’AIMA, “riattribuita” la produzione.

d) Non si può non richiamare l'attenzione su quanto si è rilevato a seguito dell'invio di nuove comunicazioni AIMA, nell'agosto 1998, alle aziende Soc. Coop. Carni Umbra e Toni Sante e Pieragostini Rosa, i cui ricorsi erano stati già definiti dalla Commissione di **Perugia**, in ispecie con l'assegnazione di dati produttivi e quantitativi diversi da quelli già riconosciuti per il contratto di soccida So.Co. Carni Umbra e Toni Sante e Pieragostini Rosa. Invero, la Regione Umbria non ha potuto fare a meno di far rilevare che l'AIMA era già a conoscenza, per la nota della Polizia Tributaria di Perugia del 13 ottobre 1997, della simulazione del detto contratto di soccida (v. in **Allegato W/E**). Alla richiesta di chiarimenti avanzata dalla Commissione con nota del 24 settembre 1998 n. 626, l'AIMA ha dato risposta con nota 3.707 dell'11 novembre 1998, comunicando che solo a seguito di supplemento di istruttoria nel luglio 1998 era stato possibile individuare, nel sistema AIMA, i due soggetti dei contratti di soccida già conosciuti dal gennaio 1998 ma non capaci di produrre effetti ai fini della rideterminazione della produzione perché "carenti di elementi informativi". Comunque l'AIMA ha fatto presente agli interessati, il cui ricorso – come si è detto – era stato già respinto dalla Commissione di **Perugia**, che le seconde comunicazioni dovevano considerarsi annullate, sicché è rimasta valida la comunicazione spedita il 28 aprile 1998 contro cui era stato fatto ricorso, già respinto (v. **Allegato W/E**).

e) Va riferito ancora che nel caso di Loliva Albino è stato dall'AIMA validato un contratto di cessione della quota B non ammesso dalla legge (art. 18, comma 2°, DPR n. 569/1993), errore poi non rilevato dalla Commissione di **Bari** 2.

f) Non si può non riferire che dai tabulati AIMA di riepilogo delle produzioni con il dettaglio per tipo di rideterminazione per le campagne 1995/96 e 1996/97 (v. **Allegato W/E**) sono emersi, per "nuovi L1", produzioni aggiuntive pari, rispettivamente, a Kg. 114.341.071 (per 1.282 L1) e Kg. 127.374.576 (per 1.082 L1). Sembrando che fossero stati presi in considerazione L1 irregolarmente trasmessi od accolti dalle Commissioni regionali, si sono chiesti chiarimenti all'AIMA ed al C.S.I.A. che, nell'audizione del 28 gennaio 1999 (v. **Allegato W/E**), hanno dichiarato che l'evidenza "Nuovi L1" deriva dalla intervenuta registrazione tramite terminali regionali, potendosi però, in alcuni casi, ascrivere l'inserimento di tali produzioni non a veri "nuovi" L1 ma ad integrazione di L1 già presenti. Tuttavia non è stato escluso che esse siano state operazioni di nuove produzioni emerse in sede di ricorso ed assenti nel sistema all'atto della generazione delle notifiche.

g) Infine, va osservato che tutti gli L1 contengono, come dispone la legge, gli estremi delle fatture o delle autofatture emesse per il latte consegnato. In tutte le ipotesi in cui l'AIMA ha azzerato o ridotto, per i più vari motivi, la produzione, ed i produttori non hanno proposto ricorso, in presenza di fatture od autofatture risulterebbe consequenziale l'obbligo per le competenti autorità a dar luogo ai necessari accertamenti in ordine al rispetto delle norme tributarie, anche in attuazione di quanto prescritto dall'art. 19 legge 413/91.

## **15. Esecuzione della compensazione e tempo finale per la relazione della Commissione.**

Poiché il compito della presente Commissione cessa "almeno dieci giorni prima del termine prefissato dall'art. 3, comma 1°" della legge n. 5/1998, ovverosia dieci giorni prima che l'AIMA proceda alle operazioni di compensazione, nessun rilievo e nessuna verifica le competono su tali operazioni che verranno eseguite quando già i suoi poteri saranno venuti meno.

Tuttavia, questa Commissione ha ritenuto ancora spettarle la verifica della coerenza alla legislazione vigente delle sequenze operative che l'AIMA ha programmato di svolgere e di cui ha dato notizia con nota del 2 ottobre 1998 n. 3309 (v. in **Allegato X**). Cosicché, con nota del 21 ottobre 1998 n. 766, ha invitato l'AIMA a tener presente, nel procedere all'eventuale operazione di compensazione a livello di APL, i risultati degli accertamenti disposti dalla Commissione Governativa di Indagine sugli elenchi degli associati APL (in **Allegato X**). Quasi contemporaneamente il Mi.P.A., con nota del 9 novembre 1998 n. 3217, ha sollevato osservazioni di ordine formale e sostanziale.

Con sentenza dell'11 dicembre 1998 n. 398 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della procedura di compensazione prioritaria stabilita per ultimo dall'art. 2, 168° comma, legge 662/96. La conseguenza è che, salvo diverso intervento legislativo, l'AIMA dovrà trattare nello stesso modo tutti i produttori che hanno sfiorato nelle annate 1995-96, 1996-97 e 1997-98. Della cosa si è preoccupata l'AIMA con nota n. 4013 del 22 dicembre 1998 (v. in **Allegato T**): ma è questione politica e non certamente di competenza di questa Commissione.

Il tempo di scadenza assegnato alla Commissione di garanzia è fissato dall'art. 4 bis legge n. 5/1998 sulla base della data di conclusione dei ricorsi di riesame, *dies a quo* del termine di 30 giorni per le operazioni di compensazione da effettuarsi dall'AIMA, data che

determina il tempo concesso a questa Commissione (almeno dieci giorni prima del termine finale concesso all'AIMA). Per avere in tempo la conoscenza di tali termini, la Commissione si era preoccupata di averne notizia fin dal 10 dicembre 1998 inviando all'AIMA la nota n. 940 del 10 dicembre 1998, ricevendo, il successivo 22 dicembre 1998, una risposta sulla non-definibilità, al momento, del termine di chiusura delle attività delle Commissioni regionali di riesame (v. le due note in **Allegato ZZ**).

Tuttavia, in considerazione di quanto disposto dal 27° comma dell'art. 45 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, può ritenersi probabile, stanti le ventuno risposte delle Regioni e Province Autonome al fax della Commissione n. 1.027 del 13 gennaio 1999 (in **Allegato X**), che esso scada non prima di venti giorni dalla scadenza del termine minimo occorrente per l'attività sostitutiva con riguardo ai pochissimi ricorsi non chiusi. Ne consegue che è da ritenersi che il termine, per questa Commissione, sia quello del 4 febbraio 1999.

## **16. Considerazioni conclusive.**

In esito alle verifiche svolte, ai sensi dell'ex art. 4 bis della legge, *“per verificare la conformità alla vigente legislazione delle procedure e delle operazioni effettuate”*, la Commissione di garanzia ritiene che vadano formulate le seguenti considerazioni conclusive.

**A) Quanto alle procedure** seguite dall'Amministrazione centrale e dalle Regioni e Province autonome, la Commissione ha accertato la sostanziale conformità al quadro legislativo vigente, ed il notevole impegno profuso per mettere a punto, avviare e concludere in meno di un anno un vastissimo numero di procedimenti complessi, articolati in più fasi, e che ha visto la partecipazione e la cooperazione – a vario titolo ed a vari livelli – di uffici di indagine ed istruttoria, di uffici tecnici e di organismi di decisione.

Un risultato di rilievo è l'avvenuta acquisizione di modelli procedurali omogenei, ispirati al rispetto delle garanzie fondamentali del contraddittorio, e la concreta operatività di uffici su base regionale per l'accertamento delle effettive produzioni e titolarità attraverso una diretta conoscenza delle realtà produttive.

Ciò costituisce una novità significativa, rispetto ad un sistema che sin dall'inizio della vicenda pluriennale delle quote-latte era stato caratterizzato dalla confusione di

procedure, competenze, responsabilità e soggetti investiti e dalla non correttezza dei dati conosciuti (v. le relazioni della Commissione governativa di indagine sulle quote latte).

Anche la consolidata adozione di procedure informatiche uniformi, con la possibilità di un ampio collegamento dalla periferia ad un'unica banca dati, costituisce – ad avviso della Commissione – oltre ad uno strumento tecnico di più efficace operatività, un'essenziale garanzia di conoscibilità e trasparenza dell'azione amministrativa.

**B) Quanto alle operazioni** effettuate occorre distinguere le diverse fasi del complesso procedimento previsto dalla legge n. 5/98, tenuto anche conto dell'ormai prossimo termine assegnato all'AIMA per l'effettuazione della compensazione nazionale.

**Fase di competenza dell'AIMA per l'invio delle comunicazioni individuali.**

Dall'esame dei prospetti riepilogativi trasmessi dall'AIMA (v. *supra*, par. 4) emerge che la quasi totalità delle comunicazioni è stata ritualmente inviata agli interessati (126.688 su 127.935).

In riferimento a questa fase la Commissione deve peraltro formulare i seguenti rilievi:

a) per 5.594 produttori, per i quali – in conformità con tutti gli altri casi – era necessario “annullare” gli incrementi di quote operati nella 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase del censimento 1993/94, l'AIMA è intervenuta con particolare ritardo e con lentezza (v. *supra*, par. 6.4);

b) 587 contratti di affitto o di comodato di terra inferiori a sei mesi, non acquisiti dalla Commissione ministeriale sui contratti anomali e non trasmessi dagli acquirenti ex D.L. n. 411/1998 ma “conosciuti” al sistema informativo dell'AIMA, non sono stati oggetto di contestazione, come invece era doveroso secondo una lettura rigorosa della legge n. 5/1998 e non del suo solo dato letterale, posto l'obbligo per l'AIMA di tenere in conto tutti gli “elementi in suo possesso” (v. *supra*, par. 14.5, lett. c);

c) l'intervenuta registrazione, tramite terminali regionali, di “nuovi L1”, avrebbe dovuto immediatamente avviare una procedura di accertamento, ove in sede di ricorso fossero stati ricevuti ed acquisiti “nuovi” L1, in contrasto con le disposizioni normative in materia. Al contrario, dai dati riferiti dall'AIMA alla Commissione di garanzia non risulterebbe adottato alcun provvedimento al riguardo.

● **Fase di riesame innanzi alle Regioni e Province Autonome.**

Dalle verifiche effettuate dalla Commissione di garanzia (v. *supra*, par. 14.3), su 1.005 posizioni nel complesso di 127.935 comunicazioni e di 51.019 ricorsi, è emerso che la maggioranza delle decisioni di riesame è stata adottata con operazioni conformi alle norme di legge in materia ed in esito alla prevista istruttoria.

Tuttavia, dalle suddette verifiche sono emersi casi di non conformità a norme di legge, di carattere sia procedimentale che sostanziale, riconducibili alle seguenti tipologie:

a) limitato esercizio del potere di acquisizione delle prove sulla *effettiva* produzione e sugli *effettivi* produttori di latte, laddove l'ampia utilizzazione di tale potere avrebbe consentito una più approfondita conoscenza dei dati di realtà, come è confermato dal fatto che, quando è stato fatto ricorso agli organi di indagine, i riscontri delle dichiarazioni e delle documentazioni fiscali dei ricorrenti hanno consentito di procedere ad una valida cernita di quelle da porre a base di una corretta decisione (v. in **Allegato W/F** anche il riepilogo dell'attività svolta dai reparti della Guardia di Finanza per il settore delle quote latte);

b) non conservazione agli atti dei documenti che si dicono acquisiti, sì da non consentirne nemmeno la visione, indice di un grave vizio di organizzazione ma, per sé solo, non necessariamente indicativo di una eventuale errata conclusione (v. *supra*, par. 14.4, lett. I, sublettera e);

c) mancanza od insufficienza della motivazione che impedisce di apprezzare la correttezza della decisione, pur non essendo sintomo certo di una eventuale errata conclusione (v. *supra*, par. 14.4, lett. E, sublettere a, b, c1, c2 e c3);

d) incongruenza della motivazione che è indice di un vizio dell'argomentazione logica tanto da assurgere a sintomo possibile di conclusione errata (v. *supra*, par. 14.4, lett. E, sublettera c4);

e) adozione di decisioni *ultra petita* (in contrasto con la regola della legge n. 5/98 sulla "consolidazione" delle comunicazioni AIMA non contestate con e nel ricorso) e di decisioni fondate soltanto sulle dichiarazioni dei ricorrenti (in contrasto con la regola della legge n. 5/98 sulla necessità di prove e di riscontri obiettivi delle asserzioni dei produttori) (v. *supra*, par. 14.4, lett. C e D);

f) adozione di motivazioni che inducono a ritenere con ragionevole certezza l'esistenza di un errore nella rideterminazione del *quantum* della quota cedibile con la terra attraverso contratti di affitto o di comodato di quota con terra (v. *supra*, par. 14.4, lett. E, sublettera c2);

g) "invenzione" di una regola normativa quale premessa del sillogismo decisorio e dunque con conclusione certamente errata (v. *supra*, par. 14.4, lett. A).

Sempre con riferimento alla fase di riesame innanzi alle Regioni e Province Autonome, va detto che dalle verifiche sono emersi casi di omissione del contraddittorio

con le controparti dei contratti anomali “contestati” ai ricorrenti. In altre parole, in alcuni casi, la decisione (quale essa sia) adottata nei confronti del ricorrente, con riattribuzione od esclusione di produzione o di quota, non si è estesa, come la legge 5/98 prevede, alla controparte che, non essendo stata “chiamata” – con quello che, informaticamente, è definito “ricorso di ufficio” – non ha avuto “risistemata”, in contraddittorio ed in modo perfettamente correlato, la propria posizione quanto a produzione od a quota (v. *supra*, par. 14.4, lett. B).

Ancora va detto che non sempre, riattribuita la produzione, le Commissioni regionali hanno provveduto ad operare la riattribuzione della quota nell’anno successivo ovvero, al contrario, esclusa la produzione, non sempre hanno provveduto ad escludere la quota nell’anno successivo, così come avrebbero dovuto fare, quale effetto automatico della propria decisione (v. *supra*, par. 14.4, lett. H). Per questa fattispecie, la Commissione di garanzia ritiene che, là dove le Commissioni regionali non vi abbiano provveduto, spetti all’AIMA provvedere, ai sensi dell’art. 2, comma 11°, legge n. 5/98, trattandosi di un’operazione necessariamente consequenziale alla decisione ed imposta dalla legge.

### **Fase di digitazione dei dati informatici.**

L’AIMA utilizzerà per la compensazione i dati risultanti dal sistema informativo nazionale.

Tali dati sono stati inseriti nel sistema direttamente dalle Regioni.

Per la correttezza delle operazioni ancora da svolgere a cura dell’AIMA, è necessario che vi sia corrispondenza fra dati informatici e dati cartacei risultanti dal testo delle decisioni di riesame adottate in sede regionale.

Peraltro:

a) In alcuni casi, le stesse Regioni hanno segnalato all’AIMA di avere riscontrato errori di digitazione, ed hanno richiesto all’AIMA di correggere tali errori.

b) In altri casi, errori di digitazione sono stati riscontrati dalla Commissione di garanzia, che li ha segnalati (v. *supra*, par. 14.4, lett. I, sublettera f).

c) In altri casi ancora, dalla Commissione di garanzia sono state riscontrate divergenze tra i dati numerici riportati nel corpo della motivazione e dati numerici contenuti nelle schede finali delle decisioni (v. *supra*, par. 14.4, lett. I, sublettera f, e lett. C, sublettera c).

Nei casi a e b l’AIMA, in applicazione dell’art. 2, comma 11°, e dell’art. 4 bis, comma 1°, legge 5/1998, è tenuta a riesaminare i dati inseriti nel proprio sistema informativo e ad

apportare le necessarie correzioni per assicurare piena conformità con quanto risultante dal testo cartaceo delle decisioni.

Parimenti l'AIMA è tenuta ad operare le necessarie correzioni nel sistema informativo, ove venga informata dalle Regioni, prima della scadenza del termine fissato dalla legge per la compensazione nazionale, di eventuali ulteriori errori di digitazione che le Commissioni regionali dovessero riscontrare, operando però sempre in modo che siano leggibili tanto la precedente versione informatizzata, quanto la nuova, e ciò anche per dare garanzia al produttore ricorrente, che aveva sottoscritto il verbale cartaceo d'istruttoria.

Nel caso c, non sembra competere all'AIMA alcun intervento, perché è "proprio" delle Regioni il "decidere" quale sia il dato corretto (quello del corpo della motivazione o quello espresso come risultato finale), spettando solo alle Regioni la manifestazione del giudizio di prevalenza.

Eguale occorre porre in rilievo l'esigenza di considerare il caso della possibile considerazione di "nuovi L1" (v. *supra*, par. 14.5, lett. f), qualora si accerti che si tratti effettivamente di L1 non pervenuti regolarmente e nel tempo prescritto all'AIMA, ma acquisiti egualmente dalle Commissioni regionali a modifica dei dati contenuti nel modulo di comunicazione ai produttori.

### **Conclusione del procedimento.**

Tutto ciò premesso, la Commissione di garanzia osserva che le procedure previste dalla legge n. 5 del 27 gennaio 1998 sono state sostanzialmente adempiute, anche se sono stati rilevati disfunzioni operative e problemi di motivazione e decisione in ordine alle tipologie sopra evidenziate.

Di talché può affermarsi che, dopo diversi anni di incertezza assoluta sui dati individuali e complessivi, in cui non vi è stato un quadro esaustivo dell'effettiva produzione e del reale commercio di latte italiano, la legge n.5/1998 ha introdotto un sistema di verifica che consente un notevole grado di approssimazione alla realtà.

Spetterà all'autorità politica adottare gli strumenti idonei a definire le questioni oggetto dei rilievi sopra proposti.

Nella serenità di avere adempiuto, nella maniera più attenta possibile, al compito assegnato dalla legge n. 5/1998, i sette componenti la Commissione si sottoscrivono:

Gen. B. Natalino Lecca

---

Prof. Alberto Germanò

---

Prof. Achille Chiappetti

---

Avv. Ferdinando Albisinni

---

Avv. Franco Autieri

---

Dott. Ezio Castiglione

---

Dott. Roberto Corradi

---