



Commissione
per la verifica e l'accertamento
dello stato della commercializzazione
del latte e dei prodotti lattieri
da parte dei produttori
e
degli acquirenti

Relazione conclusiva

Roma 20 marzo 2003

RELAZIONE CONCLUSIVA

1 Il mandato della Commissione	5
1.1 Le motivazioni per l'istituzione della Commissione.....	5
1.2 Il mandato operativo della Commissione.....	5
1.3 I contenuti della Relazione Conclusiva	6
2 Il resoconto delle operazioni compiute	8
2.1 Il percorso operativo	8
2.2 L'attività della Commissione - Le riunioni plenarie	9
2.3 L'attività della Commissione - Il Gruppo tecnico.....	14
3 L'organizzazione e svolgimento del mandato della Commissione (Sintesi riepilogativa)	18
3.1 L'individuazione delle fonti per l'acquisizione delle informazioni di settore.....	18
3.1.1 Le richieste di contributo/partecipazione ad organismi esterni alla Commissione .	18
3.1.2 Acquisizione di banche dati/o contributi diretti	19
3.1.3 Acquisizione elementi conoscitivi tramite audizioni	21
3.1.4. Attività di controllo per riscontri.....	22
3.2 L'acquisizione delle informazioni di settore	22
3.2.1 L'utilizzo delle fonti informative nell'ambito del percorso di lavoro	23
3.2.2 AGEA	23
3.2.3 Ministero della Salute.....	24
3.2.4 Associazione Italiana Allevatori.....	24
3.2.5 Agenzia delle Dogane.....	25
3.2.6 Ispettorato centrale repressione frodi	25
3.2.7 Regioni e Province autonome.....	25
3.3 Dall'analisi puntuale della commercializzazione all'analisi delle commercializzazioni a rischio	26
3.3.1 Il riposizionamento degli obiettivi operativi	26
3.3.2 L'analisi del rischio	26
3.4 L'attività di controllo.....	27
3.4.1 L'impostazione generale dell'attività.....	27
3.4.2 La metodologia per l'esecuzione del controllo e i risultati da conseguire	29
3.4.3 I risultati conseguiti	32



RELAZIONE CONCLUSIVA

4 L'organizzazione e gestione dei controlli per contrastare il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	34
<i>4.1 Il patrimonio informativo generato dalla ordinaria gestione del comparto produttivo</i>	<i>34</i>
4.1.1 AGEA	35
4.1.2 Ministero della Salute	39
4.1.3 Il patrimonio informativo integrato AGEA-BDN	43
4.1.4 Le altre fonti informative.....	46
<i>4.2 I possibili indicatori inerenti fenomeni di non corretta contabilizzazione della produzione</i>	<i>47</i>
4.2.1 La natura delle relazioni produttive all'interno della filiera.....	47
4.2.2 Area del rischio per l'entità "produttore"	50
4.2.3 Area del rischio per il soggetto "acquirente"	59
<i>4.3 Le modalità di conduzione dell'attività di controllo</i>	<i>62</i>
4.3.1 La strategia per l'esecuzione dell'attività di controllo	62
4.3.2 La preparazione dell'attività di controllo	64
4.3.3 L'esecuzione e i risultati dell'attività di controllo.....	73
5 L'analisi di scenario inerente l'impatto qualitativo del fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	78
<i>5.1 Il contesto generale di riferimento</i>	<i>78</i>
<i>5.2 Le principali evidenze ed irregolarità riscontrate</i>	<i>79</i>
5.2.1 Il latte irregolarmente contabilizzato.....	79
5.2.2 Il latte non contabilizzato (c.d. "latte in nero")	82
5.2.3 L'irregolare tenuta della documentazione prevista dalla normativa in materia di quote latte	83
<i>5.3 L'analisi dei quantitativi potenzialmente a rischio</i>	<i>84</i>
5.3.1 Alcune considerazioni preliminari	84
5.3.2 La dimensione "qualitativa" del fenomeno	86
6 I procedimenti legislativi ed amministrativi connessi con il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	90
<i>6.1 L'intervento sul testo di riforma della normativa di settore</i>	<i>90</i>
6.1.1 Il quadro di riferimento	90
6.1.2 Le motivazioni per l'esecuzione degli specifici interventi di riordino normativo ..	90
6.1.3 Il metodo di lavoro	91
6.1.4 Le osservazioni al testo di riforma e le proposte autonomamente avanzate dalla Commissione	91

RELAZIONE CONCLUSIVA

6.1.5 Gli ulteriori interventi proposti nel processo di riordino della normativa di concerto con la Commissione Ministeriale	95
6.2 Gli ulteriori interventi normativi a supporto della gestione del settore.....	96
6.2.1 Raccomandazioni per l'organizzazione del "sistema integrato" Produzione latte - Anagrafe bovina	96
7 Le conclusioni.....	98
7.1 La sintesi dei risultati conseguiti.....	98
7.3 La Commissione	104
7.3.1 Membri effettivi.....	104
7.3.2 Gruppo tecnico	105
8 Gli allegati	106
8.1 L'elenco degli allegati alla relazione.....	106
8.2 Il catalogo generale dei documenti acquisiti o prodotti dalla Commissione.....	109
8.2.1 Il protocollo in entrata	109
8.2.2 Il protocollo in uscita.....	113



RELAZIONE CONCLUSIVA

1 Il mandato della Commissione

1.1 Le motivazioni per l'istituzione della Commissione

Con D.P.C.M. n.30803 del 2 agosto 2002 (rif. Allegato 1), è stata istituita la Commissione per la verifica e l'accertamento dello stato della commercializzazione del latte e dei prodotti lattieri da parte dei produttori e degli acquirenti - di cui al Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio del 28 dicembre 1992 e successive modificazioni - in relazione alla coerenza delle produzioni commercializzate del latte e dei prodotti lattieri con la consistenza di stalla certificata dall'Anagrafe zootecnica.

Le motivazioni che hanno portato il Presidente del Consiglio a nominare ed insediare uno specifico organismo, posto a fianco dell'attività ordinaria dell'Amministrazione pubblica competente per il settore (Ministero delle Politiche Agricole, Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura - AGEA, Regioni e Province Autonome) risiedono tutte nella necessità di accertare, attraverso la predisposizione di specifiche metodiche di verifica e riscontro, l'effettiva esistenza ed estensione del fenomeno inerente il c.d. "latte in nero".

Per "latte in nero", termine comunemente adottato dagli addetti del settore, si identifica la pratica di produrre latte al di fuori dei quantitativi di quote assegnati e di commercializzarlo secondo canali non leciti.

Questa particolare fattispecie di produzione e commercializzazione occulta, una volta accertata ed identificata come fenomeno, prefigura elementi di rilievo sotto il profilo amministrativo ed eventualmente penale non riconducibili, esclusivamente, ad aspetti inerenti il rispetto dei regolamenti comunitari di settore e della relativa normativa nazionale di applicazione.

In particolare, gli ambiti potenzialmente interessati possono ulteriormente riguardare sia aspetti di tipo tributario (possibile attività imprenditoriale svolta in parziale/totale evasione fiscale), che delicati contesti attinenti la salute pubblica (messa in commercio di prodotti eventualmente sottratti ai controlli igienico-sanitari), mettendo complessivamente a rischio l'intera filiera produttiva.

1.2 Il mandato operativo della Commissione

Sulla base di quanto appena esposto, partendo dalla formulazione contenuta nell'art.1 del suo Decreto istitutivo, si può schematicamente riassumere nella successiva definizione l'obiettivo operativo attribuito alla Commissione, in particolare:

"la Commissione ha il compito di verificare, lungo tutta la filiera di settore, la congruenza della produzione del latte in stalla con la consistenza del patrimonio bovino ad essa

RELAZIONE CONCLUSIVA

dedicata, verificando contestualmente la sua corretta contabilizzazione in tutti i successivi passaggi di commercializzazione”.

La necessità di predisporre appositi strumenti di analisi e riscontro sull'effettivo stato della commercializzazione del latte e prodotti lattieri, strumenti rivolti anche all'attività di controllo e sanzionamento a fronte del verificarsi di irregolarità amministrative, fiscali, etc., ha ulteriormente condotto la Commissione a strutturare il complesso delle proprie azioni istituzionali facendo leva sul patrimonio di competenze altamente specializzate in essa rappresentate da:

- Arma dei Carabinieri - Comando Carabinieri Politiche Agricole,
- Corpo della Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Repressioni Frodi Comunitarie,
- Corpo Forestale dello Stato - Nucleo agroalimentare forestale,
- Ispettorato Centrale Repressione Frodi.

Di conseguenza, fin dal suo insediamento avvenuto il 19 agosto 2002 (rif. Allegato 2), la Commissione ha individuato più livelli operativi nell'ambito dei quali tradurre concretamente l'obiettivo del proprio mandato, in particolare:

- fornire al Governo uno scenario complessivo della situazione del comparto, scenario in grado di consentire la definizione e l'attuazione di interventi mirati a debellare il fenomeno del "latte in nero";
- supportare il Governo stesso nell'attività di riforma complessiva del settore lattiero-caseario;
- informare tempestivamente le autorità competenti su eventuali irregolarità riscontrate nel corso dei propri lavori.

1.3 I contenuti della Relazione Conclusiva

In accordo con l'articolazione del mandato operativo assegnato alla Commissione, nei successivi paragrafi di questa relazione sono documentate tutte le attività effettuate ed i relativi risultati prodotti per il raggiungimento dell'obiettivo assegnato.

Per meglio contestualizzare i contenuti della relazione stessa, è di seguito fornito per ogni capitolo un breve "abstract" in grado di riepilogare i contenuti principali in esso esposti, nonché il legame del capitolo stesso rispetto all'intera relazione.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Capitolo	Contenuti
Capitolo 1 Il mandato della Commissione	<ul style="list-style-type: none">• Il contesto del mandato assegnato alla Commissione• Gli obiettivi del mandato• La struttura della relazione
Capitolo 2 Il resoconto delle operazioni compiute	<ul style="list-style-type: none">• Resoconto cronologico del lavoro svolto da<ul style="list-style-type: none">- La Commissione (attività plenaria)- Il Gruppo tecnico
Capitolo 3 L'organizzazione e svolgimento del mandato della Commissione (Sintesi riepilogativa)	<ul style="list-style-type: none">• La strutturazione e l'organizzazione operativa della Commissione• L'individuazione delle fonti informative da acquisire per lo svolgimento delle attività• Il processo di acquisizione delle informazioni• La definizione dell'area di rischio• L'esecuzione dell'attività di controllo
Capitolo 4 L'organizzazione e gestione dei controlli per contrastare il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	<ul style="list-style-type: none">• Contributo specifico, in materia di controlli, inerente<ul style="list-style-type: none">- L'analisi di dettaglio ed il grado di utilizzabilità di tutto il patrimonio informativo reso disponibile dall'attività ordinaria di gestione del settore- L'applicazione della metodologia di analisi del rischio per l'individuazione di eventuali aree potenzialmente irregolari- La strutturazione e l'organizzazione operativa dell'attività di controllo in campo
Capitolo 5 L'analisi di scenario inerente l'impatto qualitativo del fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	<ul style="list-style-type: none">• Contributo specifico inerente la valutazione dell'attività di analisi e verifica della commercializzazione del latte<ul style="list-style-type: none">- Il quadro di riferimento emerso dall'attività della Commissione- Le principali evidenze ed irregolarità riscontrate- La prima definizione dei quantitativi di latte potenzialmente "a rischio"
Capitolo 6 I procedimenti legislativi ed amministrativi connessi con il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	<ul style="list-style-type: none">• Contributo specifico, basato sull'insieme delle attività della Commissione, inerente<ul style="list-style-type: none">- Le osservazioni e proposte per l'attività di riordino della normativa di settore- Il raccordo della specifica normativa con altre disposizioni legislative vigenti
Capitolo 7 Le conclusioni	<ul style="list-style-type: none">• Le considerazioni della Commissione alla luce<ul style="list-style-type: none">- Del lavoro fatto- Del lavoro da fare
Capitolo 8 Gli allegati	<ul style="list-style-type: none">• L'indice degli allegati alla relazione• L'indice di tutti i documenti acquisiti o prodotti dalla Commissione

RELAZIONE CONCLUSIVA

2 Il resoconto delle operazioni compiute

2.1 Il percorso operativo

Per ciò che concerne i dettagli inerenti il metodo predisposto ed attuato dalla Commissione nello svolgimento del proprio mandato, argomento su cui si tornerà più diffusamente in seguito, si ritiene di evidenziare che, in considerazione del gran numero di attori "coinvolti" nella filiera latte (produttori, trasportatori, acquirenti, ..), l'individuazione del percorso operativo più ragionevole, per le finalità della Commissione stessa, è parso fin dall'inizio quello di individuare un insieme significativo di soggetti da analizzare e controllare per estrapolare successivamente significative considerazioni a livello macro-economico.

Al riguardo, prendendo spunto dalla specifica esperienza maturata in seno alle precedenti Commissioni istituite in materia, al fine di raggiungere nel breve tempo a disposizione della Commissione gli obiettivi fissati dall'On. Sig. Ministro, si è altresì deciso di procedere con il massimo rigore nell'analizzare i dati disponibili ricavati dall'attività ordinaria di tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione del settore e, conseguentemente, formulare ogni considerazione valutativa sulla base di detta analisi.

Gli eventi successivi, ed in particolare i problemi incontrati nell'acquisire dati certi dall'anagrafe bovina, hanno indotto la Commissione a riconsiderare l'impostazione iniziale, valutando nel contempo le possibili alternative percorribili (rif. Allegato 3.1 e 3.2).

Si è pertanto adottato un percorso operativo che, non potendo contare sulla puntuale attività di riscontro di tutte le posizioni risultanti all'interno del comparto lattiero-caseario rispetto a quanto registrato nell'anagrafe bovina, ha comportato l'adozione di una metodologia di lavoro basata, principalmente, sull'applicazione dell'analisi del rischio, concentrando di conseguenza il lavoro di analisi e successivo riscontro in campo su uno specifico e definito contesto.

Usufruento della presenza all'interno della Commissione dei rappresentanti di strutture investigative istituzionalmente preposte allo svolgimento di attività di controllo nel settore, è stata quindi attivata un'impostazione volta all'individuazione di fenomeni potenzialmente illeciti che consentisse alla Commissione di avere cognizione delle tipologie di irregolarità più frequenti.

In tale contesto, la Commissione ha ritenuto di focalizzare la sua attenzione anche sull'aspetto relativo all'introduzione di latte e prodotti lattieri da altri Stati membri o da Paesi Terzi, prevedendo che l'elenco dei soggetti da controllare fosse integrato da un insieme di primi acquirenti/importatori, anch'esso selezionato applicando la metodologia dell'analisi del rischio.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Capitolo	Contenuti
Capitolo 1 Il mandato della Commissione	<ul style="list-style-type: none">• Il contesto del mandato assegnato alla Commissione• Gli obiettivi del mandato• La struttura della relazione
Capitolo 2 Il resoconto delle operazioni compiute	<ul style="list-style-type: none">• Resoconto cronologico del lavoro svolto da<ul style="list-style-type: none">- La Commissione (attività plenaria)- Il Gruppo tecnico
Capitolo 3 L'organizzazione e svolgimento del mandato della Commissione (Sintesi riepilogativa)	<ul style="list-style-type: none">• La strutturazione e l'organizzazione operativa della Commissione• L'individuazione delle fonti informative da acquisire per lo svolgimento delle attività• Il processo di acquisizione delle informazioni• La definizione dell'area di rischio• L'esecuzione dell'attività di controllo
Capitolo 4 L'organizzazione e gestione dei controlli per contrastare il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	<ul style="list-style-type: none">• Contributo specifico, in materia di controlli, inerente<ul style="list-style-type: none">- L'analisi di dettaglio ed il grado di utilizzabilità di tutto il patrimonio informativo reso disponibile dall'attività ordinaria di gestione del settore- L'applicazione della metodologia di analisi del rischio per l'individuazione di eventuali aree potenzialmente irregolari- La strutturazione e l'organizzazione operativa dell'attività di controllo in campo
Capitolo 5 L'analisi di scenario inerente l'impatto qualitativo del fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	<ul style="list-style-type: none">• Contributo specifico inerente la valutazione dell'attività di analisi e verifica della commercializzazione del latte<ul style="list-style-type: none">- Il quadro di riferimento emerso dall'attività della Commissione- Le principali evidenze ed irregolarità riscontrate- La prima definizione dei quantitativi di latte potenzialmente "a rischio"
Capitolo 6 I procedimenti legislativi ed amministrativi connessi con il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte	<ul style="list-style-type: none">• Contributo specifico, basato sull'insieme delle attività della Commissione, inerente<ul style="list-style-type: none">- Le osservazioni e proposte per l'attività di riordino della normativa di settore- Il raccordo della specifica normativa con altre disposizioni legislative vigenti
Capitolo 7 Le conclusioni	<ul style="list-style-type: none">• Le considerazioni della Commissione alla luce<ul style="list-style-type: none">- Del lavoro fatto- Del lavoro da fare
Capitolo 8 Gli allegati	<ul style="list-style-type: none">• L'indice degli allegati alla relazione• L'indice di tutti i documenti acquisiti o prodotti dalla Commissione

RELAZIONE CONCLUSIVA

I risultati di questa prima fase di attività, basata sulla conoscenza consolidata tramite la porzione utilizzabile delle banche dati disponibili, avrebbe avuto successivamente un'integrazione volta a completare il quadro complessivo di indagine, acquisendo tutte le informazioni mancanti tramite l'attività di verifica ed integrazione dell'Anagrafe bovina richiesta ai competenti servizi veterinari.

La disponibilità di dati conclusivi certificati da parte del Ministero della Salute, veicolati appunto tramite l'anagrafe bovina, avrebbe consentito l'analisi puntuale di tutti gli allevamenti italiani, supportata da tutti i riscontri necessari alla certificazione della commercializzazione del latte.

La Commissione, tuttavia, nel predisporre il proprio calendario di lavoro, ha dovuto prendere atto e tener conto della perdurante indisponibilità delle informazioni richieste, indisponibilità che ha comportato il coinvolgimento dello stesso Commissario Governativo per l'anagrafe bovina nel frattempo nominato.

Conseguentemente, la necessità di pervenire in tempi definiti alla formulazione di un quadro di riferimento del settore lattiero-caseario in materia di commercializzazione del latte, in assenza di analoghi e compatibili tempi per il consolidamento dell'anagrafe bovina, ha comportato lo svolgimento delle attività operative mirate al conseguimento dei seguenti obiettivi (rif. Allegato 4):

- analisi di scenario dell'impatto qualitativo del fenomeno del "latte non correttamente contabilizzato" nel settore lattiero-caseario;
- organizzazione e gestione dei controlli;
- proposte legislative ed amministrative connesse allo stesso scopo.

Per quanto appena esposto, la Commissione ritiene opportuno ribadire che:

- il contenuto della presente relazione non può che essere letto esclusivamente in relazione al predetto quadro di riferimento;
- l'analisi dei risultati conseguiti deve essere rapportata agli obiettivi che, nel corso dello sviluppo del proprio mandato ed in considerazione del contesto operativo riscontrato, sono stati progressivamente individuati.

2.2 L'attività della Commissione - Le riunioni plenarie

Mese di agosto 2002

E' stata effettuata una riunione.

RELAZIONE CONCLUSIVA

La Commissione, in data 19 agosto, si è insediata alla presenza dell' On. Sig. Ministro e ha iniziato il suo mandato operativo.

Mese di settembre 2002

Sono state effettuate numero quattro riunioni.

La Commissione, nel ravvisare la necessità di disporre del maggior numero possibili di dati, ha ritenuto opportuno coinvolgere:

- il Ministero della Salute e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale "G. Caporale" di Teramo (IZS di Teramo) in quanto rispettivamente Autorità competente nazionale e Responsabile del funzionamento e della gestione dell'anagrafe bovina,
- l'AGEA, in quanto detentrica di tutte le informazioni inerenti il settore lattiero-caseario, nella sua duplice veste di
 - soggetto con responsabilità amministrative dirette nella gestione del settore,
 - gestore dei servizi informatici centralizzati di supporto a tutti gli adempimenti amministrativi previsti.

In attesa della disponibilità dei dati ritenuti necessari per iniziare l'attività di analisi del settore, al fine di individuare un valido contesto rappresentativo di aziende da sottoporre a controllo in campo, la Commissione ha ritenuto necessario istituire un apposito gruppo tecnico a cui demandare l'individuazione di un percorso tecnico relativo alla programmazione e alla pianificazione dell'attività operativa.

In particolare, l'incarico assegnato alla struttura operativa della Commissione (rif. Gruppo Tecnico) è stata quella di:

- valutare tutti i contributi e gli elaborati pervenuti,
- predisporre e mettere a punto specifici strumenti conoscitivi e di analisi finalizzati a supportare l'attività istituzionale,
- inoltrare tutte le proposte formulate alla Commissione stessa, per il successivo esame ed approvazione in sede di riunione plenaria.

A tal proposito la Commissione, nel definire i criteri per l'individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo, ha incaricato il gruppo tecnico di procedere nello specifico merito, nonché a predisporre un verbale standard nel quale evidenziare, tra l'altro, tutti quei dati necessari alla Commissione per giungere successivamente alla formulazione di un giudizio

RELAZIONE CONCLUSIVA

definitivo circa le tendenze in atto nel settore della commercializzazione del latte e dei prodotti lattieri.

La Commissione sulla base dei dati forniti direttamente dall'IZS di Teramo nonché di quelli elaborati dall'AGEA per quanto di propria competenza, in relazione all'obiettivo difficoltà di pervenire in tempi brevi all'individuazione di un insieme rappresentativo da controllare, ha ritenuto opportuno avanzare una richiesta di proroga della durata del mandato, successivamente concessa, con la richiesta contestuale di disporre di una relazione, ancorché non definitiva, entro il successivo 15 novembre.

Viene deciso ulteriormente un calendario di audizioni dei rappresentati del mondo produttivo e delle associazioni di categoria, nonché l'acquisizione dell'attività ispettiva svolta dalle Regioni e dagli organi di controllo statali rappresentati nella commissione per addivenire ad un quadro più incisivo e chiaro delle irregolarità eventualmente riscontrate nel settore lattiero-caseario.

Mese di ottobre 2002

Sono state effettuate due riunioni.

Si è proceduto ad affinare la metodologia per individuare l'insieme di aziende da sottoporre a controllo sulla base degli ulteriori dati forniti dalla IZS di Teramo.

Dall'esame dei suddetti dati si è rilevata una considerevole presenza di capi in stalla nel periodo di riferimento e, a seguito di analisi di dettaglio, la Commissione ha ravvisato la necessità di eliminare dall'elaborato, dandone incarico all'IZS di Teramo, tutti i capi superiori a 8 anni di età (capi presumibilmente già usciti dall'allevamento perché deceduti o avviati alla macellazione).

La Commissione, tenuto conto della proroga del mandato (nuova scadenza al 15 febbraio 2003), ha proceduto ulteriormente:

- ad approvare un calendario delle audizioni da concludere entro il 30 ottobre;
- ad inviare all'On. Sig. Ministro una nota di osservazioni, così come richiesto, sul testo di revisione della normativa predisposto dal governo per il riordino del sistema delle quote latte.

Mese di novembre 2002

Si sono svolte tre riunioni.

La Commissione, anche a seguito delle specifiche iniziative poste in essere nei confronti del Ministero della Salute, è stata invitata, dal Ministero stesso, a partecipare ad un incontro tra i

RELAZIONE CONCLUSIVA

- selezionare, in via sperimentale, otto coppie di soggetti da sottoporre a controllo (produttori e relativi acquirenti), al fine di testare operativamente la metodologia adottata;
- certificare ulteriormente il gruppo di soggetti da sottoporre al controllo, evidenziando possibili sovrapposizioni con analoghe attività ispettive attivate autonomamente dalle Regioni; in particolare sono state escluse dall'elenco dei controlli numero 3 aziende per le quali la Regione Lombardia già aveva aperto uno specifico procedimento.

La Commissione, ulteriormente, ha preso atto della volontà dell'On. Sig. Ministro di pervenire ad uno scambio di informazioni in merito al disegno di legge di riordino del sistema della quote latte con la Commissione Ministeriale a tal fine nominata.

Mese di gennaio 2003

Si sono svolte tre riunioni.

La Commissione ha proseguito la propria attività operativa procedendo all'esecuzione dei controlli individuati.

Congiuntamente alla citata Commissione Ministeriale, ha contribuito alla redazione del documento tecnico finale contenente proposte per riordino legislativo del sistema delle quote latte (rif. Allegato 10), inviando all'attenzione dell'On. Sig. Ministro proprie ulteriori considerazioni al riguardo (rif. Allegato 11).

Per quanto riguarda il consolidamento dei dati inerenti l'Anagrafe bovina, la Commissione ha riscontrato la perdurante assenza di significativi progressi.

Mese di febbraio 2003

Si sono svolte tre riunioni

La Commissione ha ritenuto necessario, anche in questa fase dell'attività e precisamente in data 10 febbraio c.a., evidenziare all'On. Sig. Ministro, una sintesi dell'attività preliminare di controllo eseguita nei confronti delle otto coppie precedentemente individuate (rif. Allegato 12).

Contemporaneamente, la Commissione ha affidato agli organismi di controllo interni ulteriori 45 fascicoli ispettivi (36 coppie formate da un produttore ed il relativo primo acquirente, 9 primi acquirenti importatori).

Parallelamente, anche a seguito di specifico incontro con il Commissario Governativo per l'Anagrafe bovina, ha proceduto nella valutazione dei riscontri forniti dai competenti Servizi Veterinari (attività con scadenza entro il 28 febbraio).

RELAZIONE CONCLUSIVA

In relazione allo stato di avanzamento dei lavori conseguito e sulla base di specifiche valutazioni svolte anche a seguito di esigenze manifestate dall'Autorità di Governo, la Commissione ha programmato il calendario delle successive attività in tempo utile per concludere i propri lavori entro il 20 marzo.

Mese di marzo 2003

Si sono svolte due riunioni.

La Commissione ha proseguito l'attività di verifica delle aziende sottoposte a controllo.

Contemporaneamente, in relazione a tutte le risultanze acquisite, ha provveduto alla stesura e validazione della Relazione conclusiva.

2.3 L'attività della Commissione - Il Gruppo tecnico

In estrema sintesi si può affermare che su specifico mandato della Commissione, di volta in volta definito nel corso delle riunioni plenarie, il Gruppo tecnico, che normalmente si è riunito con una media di due volte alla settimana, ha provveduto nel tempo ad elaborare e sottoporre all'approvazione della Commissione medesima la documentazione ovvero le proposte contenute nell'elenco che segue:

1. Proposta di individuazione dei parametri di rischio per la scelta dei soggetti da sottoporre a controllo;
2. Definizione delle informazioni da acquisire in sede di controllo ritenute utili ai fini del lavoro della Commissione e conseguente predisposizione di apposite schede di rilevazione da utilizzare nel corso dei controlli in campo con allegate le relative modalità di compilazione (manuali operativi per i controlli presso produttori ed acquirenti);
3. Proposta di lista delle aziende da sottoporre a verifica in campo definita mediante uno "screening" effettuato su di un primo elenco di soggetti potenzialmente "a rischio";
4. Supporto tecnico/giuridico al personale operante sul territorio;
5. Proposta di modifiche ed integrazioni in materia di controlli e sanzioni da apportare al testo del disegno di legge di riordino del settore delle quote latte.

Seguendo l'impostazione già adottata con riferimento ai lavori della Commissione in sessione plenaria, si riporta di seguito la sintesi temporale degli argomenti affrontati e delle decisioni adottate in sede di gruppo tecnico

RELAZIONE CONCLUSIVA

Mese di settembre 2002

Il Gruppo tecnico è stato incaricato di sviluppare i criteri per l'analisi del rischio individuati dalla Commissione ed ha effettuato un'analisi puntuale di ciascuno di essi.

Si è inoltre proceduto ad avviare l'analisi per l'individuazione di analoghi criteri di potenziale anomalia da applicare ai primi acquirenti, per i quali è stata sottolineata l'importanza rivestita da eventuali introduzioni di latte dall'estero.

È stata proposta l'acquisizione di fonti informative necessarie per il lavoro della Commissione (banche dati, risultati di controlli già svolti nello specifico comparto, pubblicazioni di settore, statistiche ufficiali, etc....) e programmata la realizzazione delle audizioni che avranno luogo nel mese successivo.

In particolare, è stata ulteriormente ravvisata l'esigenza di estendere l'attività di audizione anche ai rappresentanti delle Regioni e Province autonome.

Sono state svolte inoltre funzioni di interfaccia operativa, mantenendo un contatto costante con AGEA ed IZS di Teramo per seguire gli sviluppi delle elaborazioni che sono state di volta in volta richieste dalla Commissione.

E' stato approntato il lavoro finalizzato a definire le modalità pratiche di realizzazione dei controlli ed a predisporre la documentazione di supporto (schede per la rilevazione delle informazioni di interesse per la Commissione e manuali operativi per il personale che opererà sul territorio).

Come base di partenza si è deciso di utilizzare lo schema di verbale messo a punto da AGEA e Regioni per i controlli a campione previsti dalla regolamentazione comunitaria di settore.

In proposito è emersa, sulla base di precorse esperienze, la difficoltà di valutare la congruità della produzione ottenuta e commercializzata a partire dalla ricostruzione del volume di materia prima impiegato nel ciclo produttivo e si è ravvisata la necessità di integrare le competenze proprie degli Organismi di controllo rappresentati in Commissione con specifiche professionalità in grado di svolgere analisi qualitative e quantitative inerenti fenomeni fortemente influenzati da fattori tecnici.

A seguito delle prime risultanze emerse dalle elaborazioni chieste dalla Commissione sui dati dell'Anagrafe Bovina, sulle quali già è stata ampiamente riportata nota descrittiva, il Gruppo tecnico ha operato in stretta collaborazione con L'IZS di Teramo al fine di produrre una situazione consolidata e la più affidabile possibile dell'anagrafe stessa.

Mese di ottobre 2002

RELAZIONE CONCLUSIVA

Si è proseguito nel lavoro di interfaccia con AGEA ed IZS di Teramo finalizzato ad ottenere riscontri certi in relazione alle anomalie emerse sulla base degli incroci già effettuati.

E' continuata la "messa a punto" dei verbali da compilare in sede di sopralluogo ed è stata avviata l'analisi finalizzata alla definizione dei relativi protocolli operativi.

Il Gruppo tecnico ha provveduto a supportare la Commissione per l'organizzazione e lo svolgimento delle audizioni nonché per la predisposizione della prima relazione intermedia.

Numerose riunioni sono state inoltre dedicate, anche con la produzione di circostanziati approfondimenti, all'esame del testo di revisione della normativa per il riordino del sistema delle quote latte.

Mese di novembre 2002

E' stato definito e sottoposto alla valutazione della Commissione il contenuto dei documenti che faranno parte della relazione da inviare all'On. Sig. Ministro per informarlo sullo stato dei lavori.

Sono continuate a ritmo serrato le attività volte alla definitiva messa a punto dei manuali operativi e delle schede per la rilevazione degli esiti dei controlli.

E' stata inoltre sviluppata l'analisi del rischio sulla base dei criteri proposti, estendendola anche ai primi acquirenti.

Con riferimento a quest'ultima categoria di operatori si è ritenuto, in relazione al mandato della Commissione, di dare la precedenza ad eventuali irregolarità concernenti l'introduzione di latte di provenienza intra ed extra comunitaria.

Mese di dicembre 2002

E' stata definita la documentazione di supporto per l'attività di controllo in campo (schede per la rilevazione dell'attività di controllo e manuali operativi).

Su mandato della Commissione il Gruppo tecnico ha inoltre proceduto (tramite specifica istruttoria individuale) alla verifica puntuale delle 276 posizioni selezionate a seguito dell'applicazione dell'analisi del rischio ai dati AGEA, IZS di Teramo ed AIA, giungendo a formulare una proposta conclusiva in ordine alla composizione dei soggetti da sottoporre a verifica.

Si è anche provveduto a definire gli ultimi dettagli relativi alla fase operativa che prenderà l'avvio nella prima decade di gennaio.



RELAZIONE CONCLUSIVA

Tra l'altro è stata prevista l'istituzione di una cabina di regia destinata a fornire un supporto giuridico-amministrativo alle squadre impegnate sul campo.

Il Gruppo tecnico è stato particolarmente attivo anche sul fronte del riordino della normativa di settore a proposito del quale si devono registrare, pur con qualche difficoltà di coordinamento, una serie di contatti avuti con la Commissione ministeriale appositamente istituita al fine della predisposizione di un documento comune.

Mese di gennaio 2003

Nel mese in esame l'attività del Gruppo tecnico è stata principalmente dedicata al monitoraggio dell'attività di controllo in corso di svolgimento, all'attività di supporto del personale impegnato nelle verifiche in campo e al proseguimento delle attività di acquisizione dei dati eventualmente consolidati dalla BDN.

Al riguardo, si è proceduto all'analisi dei primi risultati conseguiti ed alla valutazione congiunta delle difficoltà emerse, al fine di affinare le tecniche operative in vista della distribuzione agli organi di controllo delle ulteriori pratiche facenti parte dell'insieme di operatori selezionati

Adeguate supporto è stato fornito alla Commissione per la preparazione dell'incontro con l'On Sig. Ministro tenutosi in data 28.01.2003.

Mese di febbraio 2003

Su incarico della Commissione il Gruppo tecnico ha predisposto un documento sulle verifiche in corso destinato a fornire all'On. Sig. Ministro il primo riepilogo dei risultati finora conseguiti.

Preso atto delle nuove indicazioni in ordine al termine per la conclusione dei lavori, il Gruppo tecnico ha supportato la Commissione nell'attività di analisi finalizzata a "calendarizzare" i lavori da porre ulteriormente in essere per l'espletamento del mandato.

Mese di marzo 2003

Su incarico della Commissione, il Gruppo tecnico ha sistematizzato e catalogato tutto il materiale prodotto nell'ambito dell'intero periodo di attività della Commissione stessa.

In stretto contatto con i Componenti effettivi della Commissione, ha elaborato e predisposto tutti i supporti necessari per la stesura della relazione finale.

RELAZIONE CONCLUSIVA

3 L'organizzazione e svolgimento del mandato della Commissione (Sintesi riepilogativa)

3.1 L'individuazione delle fonti per l'acquisizione delle informazioni di settore

3.1.1 Le richieste di contributo/partecipazione ad organismi esterni alla Commissione

Un mandato così ampio e senza dubbio complesso quale quello affidato alla Commissione, anche alla luce delle mutate esigenze operative derivanti dal riposizionamento degli obiettivi assegnati alla Commissione stessa, presupponeva un'attività preparatoria di analisi finalizzata a percepire con chiarezza l'entità e la tipologia dei fenomeni da investigare.

Uno dei primi atti della Commissione è pertanto consistito nell'individuazione delle fonti informative allo stato disponibili per la consultazione.

L'interesse si è ovviamente rivolto alle banche dati contenenti informazioni suscettibili di essere utilmente impiegate ai fini dell'espletamento del mandato.

Un ulteriore strumento di conoscenza è stato individuato nell'istituto dell'audizione che è stato destinato ad acquisire i punti di vista dei principali attori dell'intero comparto.

La Commissione ha anche provveduto ad acquisire, in termini di scenario complessivo, il quadro del settore lattiero-caseario rappresentato mediante le più importanti pubblicazioni riguardanti la filiera (Il mercato del latte – rapporto 2002 e Filiera latte editi da ISMEA, pubblicazione AIA – bollettino dei controlli della produttività del latte 2001, pubblicazione ASSOLATTE – Industria lattiero-casearia italiana - rapporto 2001, etc.).

Un discorso a parte merita l'aspetto informativo più propriamente legato all'attività ispettiva.

La normativa in materia di quote latte individua nelle Regioni e Province autonome i soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento sistematico dell'attività di controllo finalizzata a garantire il corretto funzionamento del sistema.

In proposito si sottolinea che, in base ad una specifica previsione delle norme comunitarie che regolano il settore, gli organismi di vigilanza titolari dell'attività di verifica, in Italia come già detto Regioni e Province autonome, sono tenuti a svolgere annualmente controlli sul 40% dei primi acquirenti e sul 5% dei produttori che effettuano vendite dirette.

Le norme nazionali di applicazione, ed in particolare il DM 21.05.1999, n.159, prevedono, inoltre, l'automatica attivazione di ulteriori controlli a fronte della rilevazione di anomalie predefinite e contenute in uno specifico elenco predisposto dall'AGEA (art.1, punto 4, del citato DM).

RELAZIONE CONCLUSIVA

Si tratta, nel complesso, di migliaia di controlli che rappresentano una preziosa fonte di informazioni.

Contestualmente all'attività di Regioni e Province autonome, anche le Forze di polizia e l'Ispettorato centrale repressione frodi, nell'espletamento delle rispettive attività d'istituto, hanno peraltro effettuato attività di controllo in materia, ciascuno sviluppando un proprio percorso investigativo.

Un patrimonio di conoscenza e di esperienza di questo tipo non poteva chiaramente essere ignorato dalla Commissione che ha pertanto provveduto ad acquisire dai predetti Organismi i risultati dell'attività posta in essere nel periodo di interesse (rif. Allegato 13.1 e 13.2).

Per ciò che concerne l'utilizzo di eventuali "contributi esterni", ci si è riservati fin dall'inizio di procedere ad un successivo vaglio critico di tutti i documenti che fossero pervenuti nel periodo di operatività della Commissione.

3.1.2 Acquisizione di banche dati/o contributi diretti

Per ciò che concerne le fonti informative di cui si diceva le motivazioni all'origine delle scelte effettuate sono riassunte nelle pagine che seguono.

Banca dati AGEA

L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura è responsabile della gestione informatica del sistema delle quote latte in Italia.

Per questo motivo detiene una banca dati nella quale sono censiti i primi acquirenti riconosciuti dalle Regioni e Province autonome, i dati inerenti i produttori che effettuano vendite dirette e quelli che effettuano consegne.

Il sistema prevede anche l'acquisizione informatica delle varie dichiarazioni che i diversi soggetti sono tenuti a presentare in base alla normativa in vigore.

E' la più aggiornata banca dati istituzionale contenente informazioni relative alla materia quote latte e pertanto la fonte primaria cui attingere informazioni circa le produzioni di latte realizzate dagli allevatori nazionali.

Banca dati anagrafe bovina

Per ciò che concerne la parte del mandato che fa anche riferimento alla verifica della coerenza delle produzioni con la consistenza di stalla, la Commissione, consapevole della difficoltà del compito affidatole e della rilevanza delle informazioni contenute nell'anagrafe bovina ai fini dell'espletamento del mandato, ha svolto le proprie attività con il supporto fornito da tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti nella gestione dell'anagrafe medesima ovvero Ministero

RELAZIONE CONCLUSIVA

della Salute, che è responsabile della sua tenuta, e IZS di Teramo, che ne cura il funzionamento dal punto di vista tecnico.

Banca dati dell'Agenzia delle Dogane

Nell'enorme flusso di latte e prodotti lattieri proveniente da altri Stati comunitari, ovvero da Paesi Terzi (si rammenta a questo proposito che secondo le ultime statistiche disponibili il tasso di autoapprovvigionamento italiano in latte e prodotti lattiero-caseari ammonta solamente al 56%), taluni hanno ravvisato una delle cause cui ricondurre le turbative del mercato italiano del latte, caratterizzato da prezzi alla stalla in flessione che tengono conto solo in parte del valore aggiunto che la trasformazione in prodotti di pregio ha sempre riconosciuto al prodotto nazionale.

Per indagare anche in questa direzione la Commissione si è rivolta all'Agenzia delle Dogane dalla quale ha acquisito i dati relativi alle introduzioni di latte e prodotti lattieri che hanno avuto luogo nel nostro Paese a far corso dal 1° gennaio 2000.

Al riguardo, le informazioni acquisite sono oggetto di apposita certificazione che vede coinvolte le competenti dogane, nonché i soggetti importatori ed esportatori, attraverso specifiche procedure operative di interscambio informativo e possibili riscontri incrociati.

Banca dati dell'Associazione italiana allevatori

L'Associazione italiana allevatori (AIA), è un Ente morale istituito con DPR n. 1051 del 27.10.1950.

Ai sensi dell'art.3, 2° comma, della legge 15 gennaio 1991, n. 30 (Disciplina della riproduzione animale) "... I controlli delle attitudini produttive sono svolti, per ogni specie, razza o altro tipo genetico, dall'Associazione italiana allevatori (AIA) in conformità ad appositi disciplinari mediante l'Ufficio centrale dei controlli ed i propri uffici provinciali ...".

Nel caso di animali di sesso femminile appartenenti a razze bovine destinate alla produzione di latte la legge attribuisce pertanto all'AIA il compito di controllare l'attitudine produttiva di ciascun capo, compito che i tecnici AIA assolvono recandosi periodicamente (in media una volta al mese) presso le stalle degli allevatori aderenti, attualmente circa 20.000, e rilevando, capo per capo, lo stato produttivo (asciutta o lattazione) e l'entità della produzione complessiva ottenuta nel corso delle mungiture giornaliere (solitamente in numero di due).

Questa sintetica premessa rende pienamente ragione dell'importanza rivestita dai dati AIA nel quadro del percorso operativo che la Commissione si è dato, percorso che ne ha visto l'utilizzo integrato con quelli dell'Anagrafe bovina.

Banca dati dell'Ispettorato centrale repressione frodi

RELAZIONE CONCLUSIVA

L'ICRF, istituito con legge 07.08.1986, n.462 (recante "Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari") è istituzionalmente preposto "... (al)l'esercizio delle funzioni inerenti alla prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e delle sostanze di uso agrario o forestale, ai controlli di qualità alle frontiere ...".

In virtù dei compiti attribuitigli l'Ispettorato svolge controlli mirati ad accertare la qualità dei prodotti agroalimentari tra i quali rivestono un ruolo di assoluto rilievo il latte ed i suoi derivati che comprendono alcuni tra i principali "veicoli" dell'immagine del made in Italy nel mondo.

L'Ispettorato controlla pertanto le operazioni di trasformazione del latte attraverso ispezioni periodiche presso gli impianti di lavorazione (caseifici), il cui esito viene acquisito nel sistema informativo ICRF.

Ne consegue che nella banca dati dell'Ispettorato, attiva dalla fine degli anni '80, risultano contenute informazioni relative alla gran parte dei caseifici italiani che avrebbero potuto trovare utile impiego nel caso di accertamenti disposti a carico di soggetti economici sconosciuti al sistema che governa le quote latte.

Per ciò che concerne i contributi in materia di controlli forniti da Regioni e Province autonome nonché da forze di Polizia ed Ispettorato centrale repressione frodi si rimanda alla lettura dei relativi documenti che costituiscono l'allegato (rif. Allegato 13.2 e 14).

3.1.3 Acquisizione elementi conoscitivi tramite audizioni

Lo strumento dell'audizione, già utilizzato dalla precedente Commissione governativa d'indagine nominata in materia di quote latte, è stato ritenuto un passaggio obbligato nel percorso iniziale della Commissione, finalizzato a definire un quadro per quanto possibile completo delle problematiche che affliggono il comparto.

A tale proposito la Commissione ha provveduto ad individuare l'elenco dei soggetti da ascoltare in sede di audizione, rendendosi comunque disponibile ad incontrare, dietro specifica richiesta, chiunque avesse voluto fornire utili elementi.

In particolare sono stati auditi:

- AIA - Associazione Italiana Allevatori
- UNALAT - Unione nazionale fra le Associazioni Produttori di latte bovino
- ASSOLATTE - Associazione Italiana Lattiero Casaria
- COLDIRETTI - Confederazione italiana dei coltivatori diretti

RELAZIONE CONCLUSIVA

- CONFCOOPERATIVA FEDERAGROALIMENTARE - Federazione Nazionale delle Cooperative Agricole ed Agroalimentari
- CONFAGRICOLTURA - Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana
- CIA – Confederazione Italiana Agricoltori
- ANCA LEGA COOP - Associazione Nazionale Cooperative Agroalimentari
- senatore Sergio AGONI
- ex senatore Giovanni ROBUSTI.

Una specifica sessione (2 incontri) è stata dedicata all'audizione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome.

Le audizioni si sono tenute nel periodo 15 - 30 ottobre.

Il contenuto delle stesse è stato oggetto di registrazione su CD non riscrivibili.

3.1.4. Attività di controllo per riscontri

Il riscontro allo scenario prefigurato a seguito dell'elaborazione delle banche dati in oggetto, si sarebbe dovuto concretizzare anche tramite gli esiti dell'attività di controllo in campo.

Detta attività, condotta con modalità anche "investigative", proprie di strutture operative quali quelle rappresentate in Commissione, avrebbe dovuto consentire l'individuazione delle più diffuse tipologie di irregolarità caratterizzanti il settore.

Arricchite dall'esperienza maturata nel corso degli anni passati, le risultanze dei controlli disposti dalla Commissione avrebbero inoltre consentito di definire dei modelli di "protocolli operativi standard" cui fare riferimento anche in vista dello svolgimento dell'attività di controllo ordinariamente prevista dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di quote latte.

3.2 L'acquisizione delle informazioni di settore

Definito a termini di mandato l'obiettivo da conseguire, obiettivo rimodulato anche in relazione alle effettive condizioni in cui si è trovata ad operare la Commissione, effettuata la scelta delle fonti informative dalle quali estrarre i dati necessari allo svolgimento dell'attività di analisi propedeutica all'effettuazione dei controlli in campo, la Commissione con il costante supporto del Gruppo tecnico, è stata in grado di definire la propria strategia.

RELAZIONE CONCLUSIVA

3.2.1 L'utilizzo delle fonti informative nell'ambito del percorso di lavoro

La Commissione ha ragionevolmente ipotizzato, per lo svolgimento delle proprie attività, di basare principalmente le sua analisi sulle informazioni generate, in via ordinaria, nella gestione corrente del comparto lattiero-caseario.

In particolare, il percorso di lavoro della Commissione è andato articolandosi sulla base del modello operativo di seguito descritto.

1. Ricostruire la consistenza del patrimonio bovino da latte nazionale mediante l'incrocio tra dati AGEA e Anagrafe bovina e valutare puntualmente tutte le situazioni di discordanza.
2. Sviluppare un'analisi del rischio per investigare su eventuali fenomeni distorsivi caratterizzanti il comparto al fine di comprenderne il meccanismo. Tale iniziativa va letta anche come un intervento volto ad assecondare l'esigenza di legalità manifestata in occasione dell'insediamento della Commissione, che trova d'altronde riscontro nella composizione dettata dal DPCM che ha individuato membri nella totalità dei casi appartenenti ad Organismi di controllo con specifiche competenze e con una consolidata esperienza nel settore.
3. Selezionare un insieme rappresentativo di soggetti (produttori, acquirenti, altri) da controllare al fine di formulare, in aderenza al mandato, un giudizio circa la coerenza tra la produzione dichiarata di latte e prodotti lattieri e la relativa consistenza di stalla degli allevamenti italiani.
4. Mettere a punto dei manuali operativi per rendere omogenea la raccolta di dati nel corso dell'attività di controllo e facilitarne l'utilizzo ai fini delle valutazioni richieste alla Commissione in adempimento del mandato.

Per raggiungere il proprio obiettivo, anche in relazione alla manifesta volontà di valorizzare al massimo i materiali disponibili, la Commissione ha avuto la necessità di porre in relazione, in modalità integrata, le principali banche dati di settore esistenti nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Nel seguito del documento, per ogni Amministrazione individuata, è riportato il tipo di patrimonio informativo preso in esame, unitamente all'indicazione delle principali problematiche connesse al suo utilizzo.

3.2.2 AGEA

La banca dati dell'AGEA è stata il punto di riferimento di tutte le elaborazioni realizzate per conto della Commissione dimostrandosi una preziosa ed affidabile fonte di informazioni.

RELAZIONE CONCLUSIVA

I dati provenienti da AGEA avrebbero dovuto essere validati attraverso l'incrocio con l'anagrafe bovina per evidenziare eventuali casi di erronea dichiarazione nel modello L1 di un numero di capi difforme da quello effettivamente presente nell'allevamento in quanto risultante all'anagrafe bovina stessa.

La banca dati AGEA è stata messa a disposizione della Commissione fin dall'inizio dei suoi lavori.

3.2.3 Ministero della Salute

Contrariamente alle aspettative della Commissione, l'incrocio predetto non ha dato i frutti sperati poiché i risultati ottenuti sono stati caratterizzati da riscontri di parziale affidabilità circa lo stato di corretto aggiornamento ed allineamento dell'Anagrafe bovina rispetto alla reale consistenza di stalla.

Questa condizione di non piena affidabilità del patrimonio informativo della BDN, ha impedito, nei tempi pianificati per l'esecuzione dell'attività istituzionale, l'utilizzo immediato e completo, ai fini del controllo, delle informazioni ottenute tramite l'analisi comparata con le informazioni fornite da AGEA.

Si è reso quindi necessario acquisire ulteriori elementi di riscontro in grado di stabilizzare i risultati dell'incrocio AGEA-Anagrafe bovina, introducendo elementi correttivi circa le possibili aree di anomalia presenti nella BDN.

La prima richiesta di collaborazione rivolta al Ministero della Salute è stata avanzata in data 5 settembre 2002 (rif. Allegato 15)

Il dettaglio inerente il carteggio successivo avente come oggetto le problematiche emerse in tema di non completa affidabilità dell'anagrafe bovina è riportato nei paragrafi che seguono.

3.2.4 Associazione Italiana Allevatori

Uno strumento utile per fornire ulteriori elementi di valutazione alla Commissione è stato individuato nella banca dati dell'Associazione Italiana Allevatori.

In particolare, i vertici della Associazione, dietro specifica richiesta in tal senso formulata in occasione dell'audizione con la Commissione, hanno prontamente messo a disposizione, in data 22 novembre 2002 il patrimonio informativo gestito nell'ambito delle specifiche attività istituzionali.

RELAZIONE CONCLUSIVA

3.2.5 Agenzia delle Dogane

Come si è già avuto modo di sottolineare tra i compiti affidati alla Commissione nell'ambito del mandato era necessariamente inclusa la verifica della correttezza delle operazioni potenzialmente collegate all'introduzione di latte dall'estero.

A tal fine è parso logico rivolgersi alla fonte di informazioni più completa in materia ovvero la banca dati dell'Agenzia delle Dogane dove confluiscono le notizie relative a tutte le introduzioni di prodotti provenienti da altri Stati membri della U.E. o da Paesi terzi.

Le operazioni di interesse per la Commissione sono state individuate in base alla tipologia di prodotto oggetto della transazione desunta dalla tariffa doganale comune.

La richiesta di collaborazione è stata rivolta all'Agenzia delle Dogane in data 2 ottobre 2002 e le informazioni relative sono state messe a disposizione della Commissione a far corso dal 17 ottobre 2002.

3.2.6 Ispettorato centrale repressione frodi

In ragione dei propri compiti istituzionali l'Ispettorato vigila sull'attività di trasformazione del latte in prodotti finiti.

Le informazioni contenute nella sua banca dati sono state utilizzate per attingere ulteriori informazioni sull'attività dei primi acquirenti in vista di una loro qualificazione in semplici commercianti o in trasformatori.

La banca dati dell'ICRF è stata resa disponibile per la Commissione in data 7 ottobre 2002.

3.2.7 Regioni e Province autonome

Come si è già avuto modo di accennare, le risultanze dell'attività di controllo che gli organismi regionali annualmente svolgono sugli attori della filiera ai fini dell'applicazione della normativa in materia di quote latte, risiedono già nella banca dati gestita dall'AGEA.

Pertanto la Commissione, tramite l'accesso alle informazioni rese disponibili da AGEA stessa, ha acquisito anche detto patrimonio informativo.

Al momento risultano disponibili su supporto informatico i dati relativi al periodo 2001/2002.

RELAZIONE CONCLUSIVA

3.3 Dall'analisi puntuale della commercializzazione all'analisi delle commercializzazioni a rischio

3.3.1 Il riposizionamento degli obiettivi operativi

Le argomentazioni di seguito illustrate testimoniano la scelta di un percorso che è il risultato delle difficoltà incontrate dalla Commissione, delle quali viene dato ampiamente conto nella presente relazione, nell'individuare, sulla base dell'incrocio tra i dati AGEA e quelli contenuti in BDN, la reale consistenza degli allevamenti relativi alle aziende che producono potenzialmente latte nel nostro Paese.

L'esatta individuazione degli allevamenti da latte e la conseguente determinazione del loro patrimonio in vacche lattifere rappresentava infatti, alla luce del mandato conferito alla Commissione, il punto di partenza obbligato sulla base del quale fondare ogni successiva considerazione sulla produzione nazionale di latte e prodotti lattieri derivati.

Venuta pertanto meno la possibilità di fare riferimento alla totalità dei soggetti coinvolti nella produzione di latte, la Commissione ha proceduto all'individuazione dei soggetti da controllare partendo dalle informazioni consolidate al momento disponibili ed applicando alle stesse la metodologia dell'analisi del rischio.

3.3.2 L'analisi del rischio

L'attività di analisi ha presupposto una successione di scelte che la Commissione ha operato sulla base delle considerazioni tecnico-operative maturate in sede di Gruppo tecnico.

In particolare, nello sforzo di individuare indicatori macroscopici della presenza di irregolarità, si è deciso di privilegiare tra i criteri "di rischio" individuati per l'entità "produttore" quelli relativi, nell'ordine:

- alla dichiarazione in L1 di un numero di capi diverso da quello risultante nella BDN
- alla commercializzazione di quantitativi di latte incompatibili (in aumento o diminuzione) con la consistenza di stalla dichiarata
- ad una anomala variazione (in aumento o diminuzione) del volume produttivo in concomitanza con gli ultimi mesi della campagna lattiera.

Stabilita una scala di priorità nella significatività delle anomalie ipotizzate, il Gruppo tecnico, alla luce del successivo riesame puntuale di tutte le posizioni selezionate in fase di prima applicazione del metodo (rif. 267 posizioni), è giunto ad individuare un insieme di 46 produttori e relativi primi acquirenti da controllare.

RELAZIONE CONCLUSIVA

In particolare, gli acquirenti sono stati selezionati in quanto destinatari del prodotto ottenuto da aziende che avevano manifestato una o più delle anomalie segnalate.

Queste posizioni, ai fini del successivo trattamento, sono state sottoposte all'approvazione della Commissione.

Il gruppo di aziende selezionato è stato successivamente distribuito, seguendo un criterio puramente casuale, tra gli organismi di controllo rappresentati in seno alla Commissione che hanno dato il via alle verifiche di competenza (come da descrizione riportata nel successivo capitolo).

In realtà, nella distribuzione delle posizioni oggetto di controllo, si è dato luogo ad una doppia assegnazione di pratiche, in quanto, in una prima fase (temporalmente collocabile nel mese di gennaio 2003), le verifiche sono state limitate ad otto coppie di produttori-primi acquirenti.

Detta procedura è stata adottata al fine di utilizzare questi primi controlli per "testare" le modalità operative messe a punto dalla Commissione ed apportarvi eventuali correttivi alla luce dei risultati conseguiti.

La seconda fase dei controlli, avviata alla fine del mese di gennaio 2003, ha incluso:

- il completamento dei controlli selezionati in base alla coppia produttore-acquirente;
- l'effettuazione di verifiche a carico di primi acquirenti "importatori", selezionati mediante l'incrocio tra le informazioni fornite da AGEA ed i dati trasmessi dall'Agenzia delle Dogane.

3.4 L'attività di controllo

3.4.1 L'impostazione generale dell'attività

L'esperienza pregressa maturata dagli organi di controllo rappresentati in Commissione, unitamente alle informazioni aggiuntive comunicate dalle Regioni e Province autonome, hanno consentito di focalizzare l'attenzione sugli aspetti più delicati dell'attività di verifica.

Posto che la produzione del latte si realizza comunque in stalla, è stata riconosciuta la centralità del controllo presso il produttore che fosse volto a determinare con certezza la capacità produttiva dell'allevamento.

Particolare attenzione è stata anche dedicata al controllo della fase del trasporto del latte dalla stalla allo stabilimento del primo acquirente in quanto ritenuto, sulla scorta dell'esperienza acquisita e della specifica attività di analisi condotta, uno dei punti critici del sistema (si vedano in proposito anche gli specifici contributi forniti da alcune Regioni – *Allegato 14*).

RELAZIONE CONCLUSIVA

Il fatto che la distinta di trasporto latte, ancorché obbligatoriamente prescritta dalla normativa comunitaria e nazionale di settore, non sia caratterizzata da alcuna prescrizione circa la vidimazione, l'estrazione da un bollettario numerato, etc., rende, infatti, detto documento facilmente esposto al rischio di contraffazione.

A ciò si aggiunga la considerazione che il personale appartenente agli organismi regionali, responsabili dell'ordinaria attività di controllo, non ha la possibilità di effettuare autonomamente azioni ispettive sui mezzi circolanti su strada.

Ci si è inoltre concentrati sulla pianificazione del controllo presso il primo acquirente, inteso come luogo privilegiato nel quale convergono volontà "imprenditoriali" dei vari soggetti della filiera, nonché il conferimento del prodotto stesso.

In particolare, la Commissione è stata guidata dal ragionevole convincimento che l'analisi puntuale di detto soggetto fosse di grande aiuto per l'eventuale individuazione della presenza di latte irregolarmente contabilizzato.

Per motivi di opportunità, ai fini dell'efficacia del controllo, si è stabilito di effettuare le verifiche contemporaneamente sul produttore e sul relativo primo acquirente.

In relazione a ciascun soggetto rientrante nell'area selezionata per il controllo, si è provveduto ad acquisire tutte le informazioni ritenute utili, fornendo agli organi accertatori uno specifico fascicolo di supporto appositamente predisposto.

Per ciò che concerne l'ulteriore selezione inerente i primi acquirenti "importatori" il predetto fascicolo è stato arricchito anche con informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane, relative alle introduzioni di latte o prodotti lattieri da altri Stati membri dell'Unione europea o da Paesi terzi.

Ogni organo di controllo si è occupato dell'intera filiera:

- produzione
- commercializzazione
- trasformazione.

Da un punto di vista metodologico occorre infine sottolineare come, nonostante la Commissione abbia selezionato originariamente delle coppie di soggetti da controllare (un produttore ed il relativo primo acquirente), non sia stato infrequente il caso di verifiche estese anche ad altri produttori facenti capo al medesimo acquirente, a carico dei quali in sede di controllo sono emersi elementi tali da far ritenere necessaria l'effettuazione di ulteriori accertamenti.

RELAZIONE CONCLUSIVA

3.4.2 La metodologia per l'esecuzione del controllo e i risultati da conseguire

In estrema sintesi la metodologia seguita per la realizzazione dei controlli è stata la seguente:

- Pianificazione e predisposizione del controllo;
- Acquisizione da parte dell'Organo di controllo di informazioni preventive circa i soggetti da controllare mediante attività di tipo propriamente investigativo (richiesta di informazioni in zona, effettuazione appostamenti ...) e conseguente accesso in azienda;
- Comunicazione dei risultati alla Commissione per le valutazioni di competenza.

Ciascun controllo è stato effettuato in aderenza alla vigente normativa, comunitaria e nazionale, che, come noto, detta obiettivi e regole dei controlli sull'applicazione del regime quote latte e del prelievo supplementare, unitamente ad approfondimenti di carattere fiscale, amministrativo ed igienico-sanitario.

PRODUTTORE

La metodologia di controllo rivolta al produttore ha tenuto in considerazione le diverse forme di commercializzazione.

Si sono posti sotto attenzione, di conseguenza, gli allevatori con produzione di latte e con conferimento a primo acquirente e gli allevatori con produzione di latte, trasformazione e commercializzazione tramite vendite dirette.

In sede di Commissione si è concordato sull'opportunità di usufruire dell'ausilio tecnico-veterinario, nel corso delle verifiche in stalla.

In aderenza al mandato della Commissione il controllo presso il produttore era teso a verificare la coerenza tra le produzioni di latte dichiarate e risultanti dalla prescritta documentazione (regime quote latte) e la consistenza di stalla accertata, ovvero ricostruita, al momento del controllo.

La metodologia utilizzata in sede di pianificazione dell'attività e successivamente applicata in fase di controllo in campo ha previsto pertanto le seguenti principali operazioni:

1. Verifica della consistenza di stalla
2. Quantificazione della produzione giornaliera (mediante assistenza diretta alle operazioni di mungitura)
3. Ricostruzione della consistenza di stalla nel periodo di interesse (campagne 2001/02 e 2002/fino alla data dell'intervento) attraverso l'esame della

RELAZIONE CONCLUSIVA

documentazione obbligatoria (registro di stalla, modelli 4, cedole di identificazione dei bovini, passaporti ecc)

4. Assistenza, ove possibile, alle operazioni di raccolta del latte e verifica dei quantitativi trasportati

Per allevatori con produzioni di latte, trasformazione e commercializzazione tramite vendite dirette, in aggiunta alle attività di cui ai primi tre punti del precedente elenco, è stata ulteriormente verificata la congruità del processo di trasformazione e vendita dei prodotti ottenuti.

Per il dettaglio delle operazioni compiute e delle informazioni acquisite, si rimanda al successivo capitolo 3.

PRIMO ACQUIRENTE

La metodologia di controllo rivolta all'acquirente ha tenuto in considerazione le diverse realtà presenti ovvero primo acquirente con:

- ritiro del latte dal produttore
- acquisto di latte da altri soggetti (1°, 2° acquirente, importazioni, ecc..)
- trasformazione e commercializzazione del prodotto (varie tipologie).

In aderenza al mandato della Commissione il controllo presso il primo acquirente è stato ipotizzato, in prima battuta, come una sorta di riscontro incrociato delle informazioni acquisite presso il produttore contemporaneamente sottoposto a controllo.

Il controllo presso l'acquirente è scaturito, infatti, a seguito di anomalie riscontrate in sede di analisi preventiva svolta a carico dell'allevatore.

La verifica sull'acquirente non si è peraltro limitata a questo aspetto, prevedendo anche l'elaborazione del cosiddetto "bilancio materia".

In particolare, questa ulteriore attività di riscontro è stata introdotta per consentire la formulazione di un giudizio circa la regolarità delle operazioni poste in essere dall'acquirente, ovvero circa la coerenza tra i quantitativi di materia prima acquistata e le differenti tipologie e quantità di prodotti ottenuti dalla loro trasformazione.

In riferimento al predetto bilancio materia occorre comunque svolgere qualche ulteriore considerazione.

Dopo una prima serie di controlli destinati a valutare la bontà del metodo messo a punto, è apparso chiaro come la complessità dei riscontri documentali tesi alla ricostruzione della

*RELAZIONE CONCLUSIVA

movimentazione commerciale aziendale comporti un utilizzo di risorse umane particolarmente onerosa.

In proposito occorre inoltre tener conto del fatto che il bilancio materia e' stato ipotizzato, né sarebbe stato possibile fare altrimenti, come un "indicatore" della eventuale commissione di irregolarità.

La sola ricostruzione dei prodotti ottenuti mediante l'utilizzo, a titolo indicativo, di rese medie di trasformazione, ancorché definite da un organismo altamente qualificato come l'Istituto sperimentale lattiero-caseario di Lodi del Ministero delle politiche agricole e forestali (si veda al riguardo anche il decreto MIPAF del 21 gennaio 2003 pubblicato nella G.U. del 11 marzo 2003), avrebbe infatti escluso, o comunque reso alquanto problematica, la possibilità di utilizzare in contraddittorio eventuali anomalie rilevate, anomalie non ulteriormente accompagnate da altri elementi di riscontro a carattere probatorio.

Si è quindi ritenuto opportuno applicare in modo più flessibile il predetto bilancio-materia facendovi ricorso solo nel caso in cui fossero emersi evidenti elementi utili a giustificare l'applicazione.

La metodologia utilizzata in sede di pianificazione dell'attività e successivamente applicata in fase di controllo ha previsto, pertanto, le seguenti principali operazioni tese ad accertare, come di normativa, la regolare tenuta della "contabilità quote latte", e soprattutto, come esposto sinora, la coerenza tra materie prime introdotte e prodotti finiti ottenuti.

1. Redazione dell'inventario di magazzino all'atto del controllo (con le avvertenze di cui sopra).
2. Verifica dei quantitativi giornalmente introdotti e della regolarità delle operazioni di trasporto.
3. Controllo incrociato relativo ai rapporti intercorrenti tra il primo acquirente e l'allevatore selezionato.
4. Individuazione di altri produttori conferenti e controllo della regolarità della relativa documentazione presente presso il primo acquirente.
5. Verifica completa ed esaustiva della contabilità tenuta ai fini della normativa in materia di quote latte e riscontri ulteriori con la documentazione prodotta a fini contabili-fiscali.

Per il dettaglio delle operazioni compiute e delle informazioni acquisite, si rimanda al successivo Capitolo 4.

PRIMO ACQUIRENTE "IMPORTATORE"

RELAZIONE CONCLUSIVA

La categoria dei primi acquirenti è stata oggetto di controllo anche in quanto destinataria di prodotto, proveniente dall'estero.

La Commissione ha rivolto la propria attenzione sulle introduzioni di materia prima nel nostro Paese giungendo ad evidenziare le potenziali situazioni a rischio inerenti alcuni primi acquirenti "importatori".

In pratica a fronte dei soggetti che sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle Dogane nel periodo 2001/2002 sono risultati avere effettuato acquisti intracomunitari e di quelli (in parte coincidenti con i primi) che hanno effettuato acquisti extracomunitari, la Commissione si è dapprima posta il problema della selezione dei soggetti da sottoporre a verifica.

E' opportuno precisare che, essendo i dati provenienti dall'Agenzia delle Dogane relativi all'intero mondo degli operatori economici che effettuano transazioni commerciali inerenti prodotti lattiero-caseari, la scelta è caduta sugli acquirenti riconosciuti ai sensi della normativa in materia di quote latte.

Operando in tal modo la Commissione ha conseguito un ulteriore risultato: l'estensione dell'attività di verifica anche al mondo degli acquisti da soggetti diversi dal produttore.

Pertanto, come verrà successivamente illustrato nel *paragrafo 4.2.3*, si è proceduto ad un incrocio tra i dati forniti dall'Agenzia delle Dogane e quelli gestiti da AGEA giungendo per approssimazioni successive all'individuazione di primi acquirenti "importatori" che hanno manifestato discordanze tra i dati delle Dogane e le dichiarazioni di consegna.

La metodologia utilizzata in sede di pianificazione dell'attività di riscontro, successivamente applicata anche nella fase operativa di controllo, ha previsto le seguenti principali operazioni tese ad accertare la regolarità delle importazioni, ovvero dei movimenti intracomunitari effettuati dai primi acquirenti selezionati.

1. Ricostruzione dei reali flussi di prodotto nella campagna considerata (2001-2002).
2. Verifica della istituzione e della corretta tenuta del prescritto registro dei conferimenti da soggetti diversi dai produttori.
3. Individuazione delle cause che hanno portato alla mancata indicazione, nella dichiarazione di consegna, degli acquisti di materia prima di origine estera.

Come per le attività precedenti, per il dettaglio delle operazioni compiute e delle informazioni acquisite, si rimanda al Capitolo 4.

3.4.3 I risultati conseguiti

La Commissione ha conseguito, sulla base dei controlli effettuati, i seguenti risultati:

RELAZIONE CONCLUSIVA

- *142 soggetti controllati* (selezionati in via preventiva o individuati all'atto del controllo);
- *146 contestazioni effettuate* (amministrative, fiscali e penali).

Al riguardo si precisa che detti risultati fanno riferimento alle verifiche svolte in campo nel periodo dal 9 gennaio al 19 marzo 2003 che hanno interessato operatori distribuiti su vasta parte del territorio nazionale.

Sulla base di specifici accordi intercorsi in sede di Commissione, il Corpo forestale dello Stato, in aggiunta alla realizzazione della propria quota di controlli, ha collaborato nello svolgimento di alcune verifiche assegnate all'Ispettorato centrale repressione frodi.

Dagli accertamenti svolti sono emersi elementi tali da giustificare l'attivazione di ulteriori controlli che proseguiranno anche dopo la conclusione dei lavori della Commissione (questo ulteriore sviluppo dell'attività giustifica la non coincidenza tra i soggetti controllati e quelli originariamente selezionati).

Volendo anticipare qualche considerazione sui risultati dell'attività svolta, si può osservare come l'alta percentuale di irregolarità accertate testimoni la bontà del metodo messo a punto per la selezione dei soggetti da controllare.

I controlli, infatti, sono stati indirizzati su soggetti potenzialmente a rischio individuati mediante specifica analisi.

Tali dati pertanto si prestano ad una valutazione qualitativa e circoscritta del fenomeno, ma perdono di significato se utilizzati per una valutazione quantitativa mirata ad individuare, ancorché in modo presuntivo, la percentuale di latte irregolarmente contabilizzato rispetto al totale della produzione.

Ciononostante, nei capitoli successivi (*ref. Paragrafo 4.3.3 e Capitolo 5*), viene comunque tentata una elaborazione tesa ad evidenziare anche la dimensione quantitativa del fenomeno attraverso la proiezione delle irregolarità accertate sul complesso dei soggetti selezionati in base all'analisi del rischio.

RELAZIONE CONCLUSIVA

4 L'organizzazione e gestione dei controlli per contrastare il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte

4.1 Il patrimonio informativo generato dalla ordinaria gestione del comparto produttivo

Al fine di supportare il lavoro di indagine e prendere conoscenza concreta della situazione relativamente alla commercializzazione del latte bovino, la Commissione ha ricercato le possibili fonti informative a supporto del proprio lavoro, unitamente agli enti che le gestiscono nell'esercizio ordinario delle proprie funzioni.

Al riguardo, per una completa ed approfondita trattazione di tutti gli argomenti illustrati nel capitolo, si rimanda all'*Allegato 16*.

La Commissione ha verificato la disponibilità dei due elementi informativi indispensabili per l'espletamento del proprio mandato, ovvero:

- le dichiarazioni di commercializzazione del latte,
- le consistenze aziendali in termini di bovini da latte.

Il primo elemento viene realizzato mediante atti dichiarativi, resi in forma cartacea dalle aziende acquirenti e produttrici all'AGEA e alle Regioni e province autonome con cadenza annuale, entro il 14 maggio di ogni anno, secondo il disposto della regolamentazione comunitaria che ha istituito il regime del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario.

La Commissione ha avuto modo di appurare che l'AGEA e le Regioni, per il trattamento di queste dichiarazioni, utilizzano il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), gestendo le informazioni mediante una banca dati informatizzata comune centralizzata.

In particolare, l'AGEA in prima istanza effettua l'informatizzazione di tutte le dichiarazioni presentate entro i termini, e successivamente integra nella banca dati quelle pervenute entro il 31 luglio.

Dopo questa attività la responsabilità amministrativa della gestione delle dichiarazioni di commercializzazione, con costante aggiornamento della banca dati centrale, diventa di competenza regionale in relazione ai propri compiti istituzionali.

Il secondo elemento informativo (la consistenza effettiva di ogni stalla con animali da latte) viene rilevata dal Ministero della Salute, presso il quale è istituita l'anagrafe bovina costituita dalla Banca dati nazionale (BDN) informatizzata, realizzata in conformità con quanto previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196.

L'anagrafe bovina, per il suo funzionamento corrente, si basa:

RELAZIONE CONCLUSIVA

- sulle informazioni registrate dai servizi veterinari;
- sulle dichiarazioni del detentore degli animali e del responsabile dello stabilimento di macellazione;
- sulla registrazione in tempo reale e comunque nei tempi previsti dalla normativa comunitaria degli eventi nella BDN.

Dall'anagrafe bovina sono resi servizi rivolti non solo a:

- tutelare la salute pubblica e il patrimonio zootecnico (costituzione e funzionalità della rete di epidemiosorveglianza),
- fornire il basilare supporto per trasmettere informazioni al consumatore di carni bovine e consentire un'etichettatura adeguata e chiara del prodotto,

ma anche, per lo specifico ambito di interesse, ad:

- assicurare efficienza ed efficacia nella gestione, nell'erogazione e nel controllo dei regimi di aiuto comunitari.

Per lo svolgimento di tutte le attività gestionali che presiedono al corretto funzionamento della BDN, con apposito atto del Ministero della Salute, è stato incaricato l'IZS di Teramo, Istituto che con questa veste è stato delegato ad interagire con la Commissione stessa.

4.1.1 AGEA

All'inizio del proprio mandato la Commissione ha subito coinvolto l'AGEA al fine di acquisire le banche dati di sua competenza.

Nel quadro generale del regime "quote latte" la Commissione ha focalizzato, in questa prima fase, la sua attenzione nei riguardi dei due principali soggetti della filiera, e precisamente l'allevatore che produce latte, nel seguito sarà individuato più brevemente come "produttore", e la ditta del primo acquirente al quale viene conferito il latte prodotto, che sarà individuata come "acquirente".

Le definizioni che la Commissione ha preso a riferimento per i termini "produttore", "acquirente", "azienda", "latte" e "altri prodotti lattiero-caseari", sono quelle riportate dal Regolamento (CEE) n. 3950/1992 del Consiglio e successive modificazioni e/o integrazioni.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Produttore	L'imprenditore agricolo, persona fisica o giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche, la cui azienda: <ul style="list-style-type: none">• è situata sul territorio geografico di uno Stato membro;• vende latte o altri prodotti lattiero-caseari direttamente al consumatore;• e/o effettua consegne all'acquirente.
Acquirente	Un'impresa o un'associazione che acquista latte o altri prodotti lattiero-caseari presso il produttore per procedere al loro trattamento o alla loro trasformazione per cederli a una o più imprese dedite al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari.
Azienda	Il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore e situate sul territorio geografico di uno Stato membro.
Latte	Il prodotto proveniente dalla mungitura di una o più vacche.
Altri prodotti lattiero-caseari	In particolare, la crema di latte, il burro e i formaggi.

Il periodo di contabilizzazione della commercializzazione del latte, così come definito dalla regolamentazione comunitaria, va dal 1° aprile al 31 marzo dell'anno successivo.

La Commissione, nell'adempiere al proprio mandato, ha ritenuto di dover attuare la propria indagine sulla verifica della coerenza delle produzioni di latte commercializzate in almeno un intero periodo di contabilizzazione, senza tuttavia escludere l'esecuzione di ulteriori verifiche sul periodo in corso.

Nello specifico periodo, l'AGEA aveva terminato la propria attività di informatizzazione delle dichiarazioni relative alla campagna 2001/2002 ed è pertanto su queste informazioni che ha provveduto immediatamente ad effettuare la fornitura richiesta.

Le banche dati inerenti le commercializzazioni 2001/2002 fornite dall'AGEA sono articolate, distintamente, in dichiarazioni di consegna e di vendita diretta.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Le informazioni rese disponibili sono derivate dalla esecuzione delle seguenti fasi amministrative:

- a) gli operatori del settore erano tenuti a presentare le proprie dichiarazioni di consegna e di vendita diretta del latte della campagna 2001/2002 anteriormente al 15 maggio 2002;
- b) successivamente a tale scadenza, sono state validate e registrate da AGEA nel SIAN, tutte le dichiarazioni pervenute, includendo anche quelle inoltrate fino al 31 luglio 2002, data limite per il calcolo degli esuberi produttivi e l'esecuzione delle operazioni di compensazione nazionale;
- c) a completamento dell'iter amministrativo, sono state attivate le Regioni e Province autonome per la verifica di tutta la fase dichiarativa di commercializzazione.

Il riepilogo nazionale degli archivi delle dichiarazioni relative alla campagna 2001/2002 ricevuti dalla Commissione, è il seguente:

- a) Consegne
 - Q.vo Nazionale di riferimento (quota) 10.308.098 ton.
 - Numero allegati L1 63.573
 - Q.vo consegnato (produzione) 10.735.600 ton.
 - Esubero nazionale 427.503 ton.
- b) Vendite dirette
 - Q.vo Nazionale di riferimento (quota) 221.962 ton.
 - Numero dichiarazioni 4.730
 - Q.vo venduto (produzione) 232.294 ton.
 - Esubero nazionale 10.332 ton.

Tuttavia, tenuto conto del fatto che una stessa azienda produttrice può:

- a) presentare più allegati L1 se consegna il latte a più caseifici (in caso di pluralità o successione di acquirente),
- b) e/o presentare sia allegati L1 (consegne ai caseifici) che dichiarazioni di vendita diretta se opera in entrambe le categorie di commercializzazione,

la Commissione ha richiesto all'AGEA di procedere ad una elaborazione di aggregazione, per singola azienda, degli allegati L1 alle dichiarazioni di consegna e delle dichiarazioni di

RELAZIONE CONCLUSIVA

vendita diretta basata sugli identificativi fiscali dei produttori e sui codici aziendali assegnati dalle ASL, anch'essi riportati nelle dichiarazioni.

Pertanto sono state accorpate le dichiarazioni presentate dallo stesso produttore con riferimento alla medesima stalla. Questo passaggio ha portato, da:

- 63.573 allegati L1 alle dichiarazioni di consegna
- 4.730 dichiarazioni di vendita diretta

all'individuazione di

- 63.535 aziende con dichiarazione di commercializzazione di latte e/o prodotti derivati.

Conseguentemente, attuato il processo di aggregazione è stato calcolato il numero di capi dichiarati dagli allevatori, pari a

- 1.804.168 capi da latte in produzione per l'intero periodo.

Con una commercializzazione complessivamente dichiarata di

- 10.967.895 tonnellate di latte

si ricava una resa media per capo/anno di

- 6,079 tonnellate di latte

Oltre a queste informazioni di base, dall'AGEA sono state acquisite numerose altre informazioni gestite, dalla stessa Amministrazione o dalle Regioni e Province autonome, ai fini del regime del prelievo supplementare, informazioni che sono state diffusamente utilizzate per l'analisi incrociata delle singole posizioni e per la realizzazione di un complesso sistema di analisi del rischio inerente le aziende produttrici ed i primi acquirenti.

In particolare, la Commissione ha avuto a disposizione:

- le dichiarazioni di commercializzazione della campagna precedente
- i quantitativi di riferimento individuali assegnati (quote)
- il dettaglio delle fatturazioni, per singolo trimestre della campagna
- le istanze di mobilità della quota
- l'albo degli acquirenti riconosciuti
- le risultanze dei controlli effettuati dalle Regioni nei confronti dei primi acquirenti.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Sulla specifica attività di fornitura ed analisi delle banche dati, la Commissione ritiene di dover dare atto all'AGEA, insieme al Concessionario del suo sistema informativo, di aver prestato la massima collaborazione in termini di partecipazione ai lavori, assicurando sempre la disponibilità delle risorse tecniche e professionali del SIAN per effettuare tutte le elaborazioni richieste ai fini del supporto alle proprie attività istituzionali.

4.1.2 Ministero della Salute

Contestualmente ai dati sulle dichiarazioni di commercializzazione la Commissione si è attivata per acquisire dal Ministero della Salute i dati sui bovini da latte, registrati sulla banca dati nazionale.

Anche per queste informazioni è stato necessario definire un trattamento cui sottoporre i dati di base, con particolare riferimento all'età media di entrata in produzione (primo parto) ed ai giorni di permanenza di ciascun capo presso una specifica stalla.

Inoltre, a causa della non disponibilità di un'informazione specifica sull'attività di produzione di latte alimentare delle singole aziende, è stato necessario individuare non solo le razze bovine a specifica vocazione lattiera, ma anche quelle che non sono utilizzate esclusivamente per la produzione di carne.

Prima di proseguire nella disamina tecnica delle informazioni acquisite presso l'Anagrafe bovina, occorre preliminarmente definire cosa si intende per azienda, allevamento, detentore, animale.



RELAZIONE CONCLUSIVA

Azienda	Qualsiasi stabilimento, costruzione e, nel caso di una fattoria all'aperto, qualsiasi luogo in cui sono tenuti, allevati o governati animali.
Allevamento	Un animale o l'insieme degli animali che sono tenuti in una azienda come unità epidemiologica e, in caso di più allevamenti in un'azienda, questi ultimi devono formare un'unità distinta avente la medesima qualifica sanitaria.
Detentore	Qualsiasi persona fisica o giuridica responsabile di animali; anche contemporaneamente, nonché durante il trasporto o nel mercato individuata mediante il codice fiscale correlato al codice dell'azienda, ad esclusione della fattispecie del trasporto. Nel caso in cui il detentore non coincida con il proprietario, anche quest'ultimo è individuato con il proprio codice fiscale correlato al codice dell'azienda.
Animale	Un animale della specie bovina, comprese le specie <i>Bison bison</i> e <i>Bubalus bubalus</i> .



Fonte Ministero della Salute – Decreto 31 gennaio 2002

Nell'acquisire dal Ministero della Salute la fornitura delle informazioni registrate nella BDN, la Commissione a seguito di valutazioni effettuate al proprio interno, ha concordato con la struttura indicata dal Ministero stesso le seguenti modalità di elaborazione dei dati in esame:

- a) è stato individuato, come periodo di riferimento, l'arco temporale che va dal 1° aprile 2001 al 31 marzo 2002; al riguardo è opportuno evidenziare che si tratta dello stesso periodo relativo alle ultime dichiarazioni di commercializzazione consolidate da AGEA;
- b) in assenza dell'indicazione dell'indirizzo produttivo inerente l'allevamento (latte / carne), è stata valutata la tipologia delle razze presenti con vocazione potenzialmente lattiera per poter individuare gli allevamenti di interesse e la relativa consistenza teorica massima;
- c) la definizione delle razze potenzialmente da latte è stata basata sulla classificazione operata dall'IZS di Teramo, integrata con altre fonti acquisite dalla Commissione.

RELAZIONE CONCLUSIVA

La Commissione, parallelamente alle predette attività, ha ulteriormente "affinato" il procedimento di estrazione e consolidamento delle informazioni inerenti la BDN, stabilendo che:

- a) oltre alla formalizzazione delle modalità di selezione del periodo temporale e delle razze di interesse, è stata ulteriormente concordata la modalità di conteggio dei capi in grado di assicurare il raffronto con le informazioni dichiarate dai produttori; in particolare:

giorni di presenza in stalla

- per ciascun allevamento è stato richiesto il conteggio dei giorni di presenza in stalla di ciascun animale, al fine di tener conto degli spostamenti (ingressi ed uscite) dei capi nel corso del periodo di interesse;

età media del primo parto

- per ciascun animale è stato richiesto di attuare il conteggio solo al compimento del 26° mese, età media del primo parto e quindi di entrata in produzione;

L'estrazione delle informazioni ha condotto, nella prima fornitura del 25/9/2002, ad individuare

- 196.749 allevamenti per i quali risultava la presenza di almeno un capo femmina appartenente alle razze selezionate come "potenzialmente da latte"
- 6.778.375 animali.

Escludendo i capi che non avevano raggiunto l'età di 26 mesi (età media primo parto) nel periodo di interesse della Commissione per il confronto con le dichiarazioni di produzione (1/4/2001 – 31/3/2002) il numero complessivo di animali risultava essere pari a

- 4.641.797 capi.

Infine conteggiando il numero di giorni di presenza nell'allevamento di questi animali, e quindi partendo dal giorno di ingresso in stalla o dal compimento dei 26 mesi e terminando il conteggio al giorno di uscita dall'allevamento, risultavano:

- 1.420.459.611 giornate di presenza in stalla di animali "potenzialmente da latte"
- 3.891.670 capi potenzialmente in produzione per l'intero anno considerato (capi figurativi determinati dividendo il totale delle giornate di presenza in stalla per 365).

Lo scopo dell'introduzione del "capo figurativo" risiede nella necessità di poter comparare i capi della BDN con quelli presenti nelle dichiarazioni di commercializzazione, dichiarati e controfirmati dal produttore nel modello L1.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Tuttavia, per una migliore comprensione della materia, si rimanda alla relazione tecnica del 15 novembre 2002 (rif. Allegato 16).

La notevole distanza di questi valori rispetto alle dichiarazioni di produzione **certificate** e alle stime pubblicate da vari enti negli studi di settore, sia in termini di allevamenti che di capi, ha condotto la Commissione a dover approfondire lo stato di aggiornamento dell'anagrafe bovina.

Questo approfondimento ha riguardato sia gli aspetti normativi, con riferimento al decreto di riforma dell'anagrafe del gennaio 2002, sia aspetti di tipo organizzativo e operativo.

L'analisi per età dei capi registrati in anagrafe ha portato a riscontrare un numero particolarmente alto di capi con un'età di 10 anni e oltre (812.299).

Poiché dagli studi di settore e dall'esperienza veterinaria risulta, in genere, un'uscita dalla produzione dei capi al termine della quinta lattazione (oltre otto anni di età), si è evidenziata la mancata registrazione, nella BDN, di numerose macellazioni e/o morti in allevamento.

Per i motivi appena accennati, si è reso necessario il perfezionamento dell'algoritmo di conteggio della possibile presenza dei capi in allevamento, in particolare:

- a) per ottenere dati presumibilmente più attendibili rispetto alla realtà di stalla, la Commissione ha richiesto di modificare il conteggio dei giorni di presenza in stalla degli animali sospendendo il conteggio stesso al compimento dell'ottavo anno.

Ciò ha condotto, dopo alcuni passaggi intermedi, ad una nuova fornitura delle informazioni da parte del Centro Servizi Nazionale dell'IZS di Teramo al 31 ottobre 2002, data prevista come termine del periodo transitorio per il riallineamento delle banca dati, così come definito in sede di accordi tecnici per l'avvio a regime della BDN.

A questa data, dall'elaborazione dei dati estratti dall'anagrafe bovina, la situazione era la seguente:

- 197.207 allevamenti,
- 6.338.090 capi complessivi,
- 3.475.525 capi con età compresa tra 26 mesi e 8 anni,
- 2.740.011 capi potenzialmente in produzione per l'intero anno considerato (capi figurativi).

Rispetto alle precedenti forniture, è stata rilevata una differenza significativa nel numero dei capi dovuta più all'esclusione degli animali oltre gli 8 anni che ad un effettivo aggiornamento dell'anagrafe.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Conseguentemente, la Commissione ha rilevato che la BDN non risultava pienamente fruibile per lo svolgimento del proprio mandato, provvedendo contemporaneamente a riposizionare la propria metodologia di lavoro così come indicato al precedente capitolo 2.

4.1.3 Il patrimonio informativo integrato AGEA-BDN

Sulla base del nuovo contesto operativo e una volta determinato il numero di capi potenzialmente da latte, si è comunque proceduto all'attribuzione di ciascun allevamento alla rispettiva azienda con produzione lattiera dichiarata (le banche dati utilizzate sono state quelle dell'AGEA per le dichiarazioni di commercializzazione e dell'anagrafe bovina del Ministero della Salute per gli allevamenti).

Per ciascun allevamento estratto si è verificata la corrispondenza con i dati inerenti le dichiarazioni di commercializzazione, attraverso una sequenza prestabilita di meccanismi di incrocio.

- a) Sequenza 1° livello
 - Dall'anagrafe bovina mediante identificativi fiscali (allevamento, proprietario e detentore) + codice aziendale con dichiarazioni di commercializzazione mediante codice fiscale produttore + codice aziendale.
- b) Sequenza 2° livello
 - Dall'anagrafe bovina mediante identificativi fiscali (allevamento, proprietario e detentore) + codice aziendale con dichiarazioni di commercializzazione mediante partita IVA + codice aziendale.
- c) Sequenza 3° livello
 - Dall'anagrafe bovina mediante il codice aziendale con dichiarazioni di commercializzazione mediante codice aziendale.
- d) Sequenza 4° livello
 - Dall'anagrafe bovina mediante identificativi fiscali (allevamento, proprietario e detentore) con dichiarazioni di commercializzazione mediante codice fiscale produttore.
- e) Sequenza 5° livello
 - Dall'anagrafe bovina mediante identificativi fiscali (allevamento, proprietario e detentore) con dichiarazioni di commercializzazione mediante partita IVA produttore.

E' opportuno segnalare che, per l'assegnazione di un allevamento all'azienda, si è adottato il criterio di "primo riscontro valido", ovvero se uno dei tentativi di riscontro ha fornito esito

RELAZIONE CONCLUSIVA

positivo è stata registrata la relazione tra le due banche dati e si è sospesa la procedura, altrimenti si è passati al livello successivo di riscontro.

L'incrocio delle informazioni fornite dall'AGEA con le informazioni fornite dall'IZS di Teramo ha prodotto i seguenti risultati:

- 1) aziende dichiaranti con allevamenti riscontrati
 - 61.043 aziende che dichiarano produzione di latte e sono presenti nell'anagrafe bovina;
 - 1.766.422 i capi che risultano essere dichiarati in L1;
 - 2.076.824 i capi che risultano essere registrati nella BDN.
- 2) aziende dichiaranti senza allevamenti riscontrati
 - 2.492 aziende che dichiarano produzione di latte ma non sono presenti nell'anagrafe bovina;
 - 37.746 i capi che risultano essere dichiarati in L1.
- 3) allevamenti non associati ad aziende dichiaranti
 - 100.258 allevamenti sono presenti nell'anagrafe con capi potenzialmente da latte ma non riconducibili ad aziende con una produzione dichiarata;

tra questi, risultano con almeno 3 capi potenzialmente in produzione per l'intero anno

 - 49.336 allevamenti
 - 596.493 capi corrispondenti.

Questi dati hanno condotto la Commissione alle seguenti considerazioni:

- a) 61.043 aziende dichiaranti, che hanno trovato riscontro nell'anagrafe, sono allo stato dei lavori analizzabili attraverso i criteri di "rischio" messi a punto dalla Commissione e descritti successivamente;
- b) 2.492 aziende dichiaranti produzione, ma prive di riscontro nell'anagrafe bovina, sono da sottoporre ad un procedimento di verifica amministrativa teso a riscontrare l'eventuale associazione con i 100.258 allevamenti non incrociati (procedura volta a sanare errori dichiarativi nei codici di identificazione, di informazioni anagrafiche non aggiornate rispetto a mutamenti nella conduzione aziendale, di situazioni familiari - marito/moglie o padre/figlio - in cui un membro conduce i capi e l'altro dichiara la produzione di latte);

RELAZIONE CONCLUSIVA

- c) 100.258 allevamenti presenti nell'anagrafe con capi potenzialmente da latte ma non associati ad aziende dichiaranti, ovvero più significativamente 49.336 allevamenti con almeno 3 capi, sono da certificare in relazione all'effettiva attività di produzione di latte, in quanto individuati attraverso l'analisi delle razze inerenti i capi detenuti in stalla, analisi potenzialmente viziata dalla presa in esame di razze ad attitudine mista.

In virtù di quanto appena esposto, profilandosi attività di riscontro non pienamente basate su elementi conclusivi certificativi, la Commissione ha richiesto ai competenti Servizi veterinari del Ministero della Salute di voler integrare i dati dell'anagrafe bovina con quelli relativi alle autorizzazioni sanitarie per la produzione di latte alimentare previste dalla normativa in materia (rif. D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54/1997); ciò al fine di consentire l'individuazione, tra i 197.000 allevamenti potenzialmente in grado di produrre latte, di quelli che effettivamente svolgono tale attività.

Per consentire alla Commissione l'espletamento del proprio mandato entro i termini stabiliti, il Ministero della Salute ha richiesto alle Regioni la fornitura delle suddette informazioni entro il 6 dicembre 2002.

Poiché alla scadenza fissata si è dovuta registrare l'assenza di significativi riscontri, la Commissione in data 9 dicembre 2002 ha ulteriormente segnalato la criticità derivante dalla mancata effettuazione della fornitura richiesta, interessando direttamente le competenti autorità.

Nonostante i passi compiuti, alla fine di dicembre l'IZS di Teramo era in possesso di solo 30.355 registrazioni, non tutte utilizzabili, con molte Regioni inadempienti.

A seguito di un successivo incontro svolto tra il Presidente della Commissione e il Commissario Straordinario di Governo per l'anagrafe bovina (insediato a partire dal 11 dicembre 2002), è stato rinnovato l'invito alle Regioni, da parte del Commissario stesso, di voler ottemperare a quanto loro richiesto entro il 28 febbraio 2003 (rif. Allegato 17).

Dopo questa scadenza, dai dati consolidati dall'IZS di Teramo e forniti alla Commissione (rif. Allegato 18) sono state individuate 45.027 stalle autorizzate alla produzione di latte alimentare, a fronte delle 63.535 aziende che hanno presentato dichiarazioni di commercializzazione.

Dall'analisi dei dati su base regionale (rif. Allegato 19) si può verificare immediatamente come 5 Regioni non abbiano affatto fornito i propri dati e altre abbiano fornito dei dati fortemente parziali.

In sintesi, dei 197.207 allevamenti selezionati dalla Commissione in base ai parametri precedentemente descritti circa un quarto (46.838) risultano autorizzati alla produzione di latte alimentare.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Procedendo comunque ad applicare queste informazioni alla precedente analisi è stato possibile ricavare quanto segue:

- a) delle 61.043 aziende dichiaranti che hanno trovato riscontro nell'anagrafe, solo 40.227 risultano in possesso di una autorizzazione sanitaria.
- b) Dei 100.258 allevamenti presenti nell'anagrafe con capi potenzialmente da latte ma che non risultano aver dichiarato una produzione, 2.300 risultano in possesso di autorizzazione sanitaria; restringendo l'analisi ai 49.336 allevamenti con almeno 3 capi, ve ne sono 1.324 in possesso di autorizzazione sanitaria.
- c) Dei 27.836 allevamenti presenti nell'anagrafe con capi delle razze selezionate, ma senza capi potenzialmente produttivi (per motivi di età), 297 risultano in possesso di autorizzazione sanitaria.
- d) Infine, sono state comunicate autorizzazioni sanitarie relative ad ulteriori 1.436 stalle che non figurano tra quelle selezionate, e pertanto, a meno di mancati aggiornamenti dell'anagrafe bovina, hanno solo capi prettamente da carne ovvero non hanno capi in stalla.

Alla luce di quanto esposto, mancando totalmente la possibilità di portare a compimento questa attività di riscontro programmata (essendo le informazioni pervenute in modo parziale e nella fase di chiusura dell'attività operativa), la Commissione non ha potuto estendere l'attività di controllo già intrapresa dal mese di dicembre 2002.

A tale proposito, la Commissione ritiene comunque opportuno evidenziare l'importanza ed il rilievo del suddetto procedimento per la corretta conduzione degli adempimenti di verifica ed accertamento della commercializzazione del latte, procedimento basato sul riscontro incrociato dei dati gestiti dai Servizi Veterinari e dal Ministero della Salute con le dichiarazioni di commercializzazione del latte.

4.1.4 Le altre fonti informative

Oltre alle due principali fonti informative sopra descritte, come già ampiamente illustrato nel *Capitolo 3*, la Commissione ha acquisito ulteriori banche dati per supportare la conoscenza dei fenomeni analizzati ed implementare le definizioni delle aree di rischio.

1. Una di queste fonti è rappresentata dall'archivio degli stabilimenti risultante dai controlli svolti dall'Ispettorato Centrale Repressione Frodi del Ministero delle Politiche Agricole presso ditte acquirenti e trasformatori del settore lattiero-caseario, utilizzata per il riscontro sui centri di raccolta dichiarati dai primi acquirenti.

L'archivio fornito contiene 5.733 ditte censite.

RELAZIONE CONCLUSIVA

2. Un'altra importante fonte informativa acquisita è stata il dettaglio delle introduzioni di latte, sia da paesi comunitari che extra-comunitari, fornita dall'Agenzia delle Dogane, che è stata utilizzata per individuare i primi acquirenti che non hanno dichiarato acquisti di latte da soggetti non produttori.

Le informazioni fornite, relative a tutti gli acquisti esteri a partire dal 1/1/2000 suddivisi per codice prodotto (TAREC), hanno consentito di calcolare i seguenti dati:

- periodo 2000/2001

acquisti esteri intra-comunitari da parte di **387 soggetti**, per un totale di 1.788.902.361 Kg. di latte

acquisti esteri extra-comunitari da parte di **204 soggetti**, per un totale di 46.500.992 Kg. di merce

- periodo 2001/2002

acquisti esteri intra-comunitari da parte di **299 soggetti**, per un totale di 1.646.652.927 Kg. di latte

acquisti esteri extra-comunitari da parte di **181 soggetti**, per un totale di 48.423.315 Kg. di merce

3. A seguito dell'audizione dell'Associazione Italiana Allevatori sono stati altresì acquisiti dalla Commissione i dati sui controlli funzionali svolti nel periodo di interesse; dette informazioni sono state utilizzate per un ulteriore riscontro sulla consistenza aziendale dei bovini da latte.

Gli archivi dei controlli funzionali del periodo di commercializzazione 2001/2002 contenevano informazioni riferite a **24.487 aziende**.

4.2 I possibili indicatori inerenti fenomeni di non corretta contabilizzazione della produzione

4.2.1 La natura delle relazioni produttive all'interno della filiera

Nella prima fase dei lavori della Commissione, l'analisi si è incentrata sull'impatto che il produttore e l'acquirente hanno nel mondo della produzione e commercializzazione del latte.

Per quanto riguarda il produttore si sono individuati tre aspetti fondamentali, quali :

- a) la produzione del latte in stalla;

RELAZIONE CONCLUSIVA

- b) la trasformazione e commercializzazione tramite le vendite dirette;
- c) il conferimento al primo acquirente.

Le direttrici di lavoro delle attività, individuate dalla Commissione, sono state:

- a) produzione del latte in stalla
 - il riscontro della compatibilità del processo produttivo, in base alla normativa generale vigente;
 - il riscontro della compatibilità della consistenza di stalla, in relazione alla legislazione sanitaria-zootecnica;
 - le azioni da intraprendere sono state individuate nella verifica della coerenza tra il quantitativo di latte prodotto e la consistenza di stalla;
- b) trasformazione e commercializzazione tramite le vendite dirette
 - in aggiunta a quanto previsto al punto a)
 - il riscontro fiscale sulla documentazione delle operazioni, in relazione alla legislazione contabile/tributaria;
 - le azioni da intraprendere sono state individuate nella verifica della coerenza tra il quantitativo di latte prodotto e le quantità di prodotti trasformati, nella verifica della coerenza del registro di magazzino e inoltre nella verifica della completezza dei dati riscontrati nelle scritture contabili;
- c) conferimento al primo acquirente
 - in aggiunta a quanto previsto al punto a)
 - il riscontro amministrativo sulla rendicontazione degli acquisti in base alla legislazione di settore, con il riscontro fiscale sulla documentazione detenuta sulle operazioni svolte in coerenza con la legislazione contabile/tributaria;
 - le azioni da intraprendere sono state individuate nella verifica della coerenza del dato riferito alle consegne effettuate al 1° acquirente, con la quantità consegne riportata a cura dell'acquirente nel modello L1, firmato dallo stesso e controfirmato dal produttore, nella verifica della coerenza del dato relativo ai capi dichiarati dal produttore nel modello L1 e la quantità riportata nel medesimo modello, ed inoltre nella verifica della completezza della scrittura contabile relativa al medesimo modello L1.

Per quanto concerne l'operato del primo acquirente, l'attenzione della Commissione si è incentrata sui tre aspetti che investono la sua figura all'interno della filiera, e precisamente:

- a) il ritiro del latte dal produttore;

RELAZIONE CONCLUSIVA

- b) l'acquisto del latte da altri soggetti (primo acquirente, operatore, ecc.);
- c) la trasformazione e commercializzazione del prodotto (varie tipologie).

Le linee guida delle attività individuate dalla Commissione, per il 1° acquirente, sono state:

- a) ritiro del latte dal produttore
 - il riscontro amministrativo sulla rendicontazione degli acquisti effettuati, in applicazione della normativa di settore all'uopo predisposta con il contestuale riscontro di natura fiscale sulla documentazione relativa alle operazioni svolte in ossequio alla legislazione contabile/tributaria;
 - le azioni da intraprendere sono state individuate nella verifica della coerenza tra i ritiri effettuati e il registro dei conferimenti, della coerenza tra il dato quantitativo dichiarato nel modello L1 e il registro dei conferimenti, della coerenza tra il dato dichiarato nel modello L1 relativo al numero dei capi in stalla con il quantitativo di latte riportato nel medesimo modello L1, inoltre, si è previsto di procedere anche alla verifica della completezza delle scritture contabili;
- b) acquisto del latte da altri soggetti (primo acquirente, operatore, ecc.)
 - il riscontro amministrativo sulla rendicontazione degli acquisti effettuati, in applicazione della normativa di settore; inoltre, si è individuato un ulteriore riscontro di natura fiscale sulla documentazione relativa alle operazioni svolte, comprensiva di tutte le registrazioni di trasporto, in relazione alla legislazione contabile/tributaria;
 - le azioni da intraprendere sono state individuate nella verifica della coerenza tra gli acquisti effettuati e il registro dei conferimenti, con la ulteriore verifica della completezza delle scritture contabili;
- c) trasformazione e commercializzazione del prodotto (varie tipologie)
 - il riscontro della conformità del procedimento produttivo con la normativa e i disciplinari di produzione; particolare attenzione è posta al riscontro fiscale sulla documentazione giustificativa delle operazioni compiute in accordo con la legislazione contabile/tributaria;
 - le azioni da intraprendere sono tese alla verifica della coerenza tra la quantità di latte consegnata e la quantità di prodotto finale trasformato; inoltre, a supporto della verifica già citata, si è ritenuto di porre particolare attenzione, ove consentito dal regime fiscale adottato, al registro di magazzino, il quale deve essere coerente con le quantità di prodotto trasformato; tutto quanto appena esposto deve correttamente raccordarsi con la completezza delle scritture contabili.



RELAZIONE CONCLUSIVA

L'analisi delle attività dei soggetti "produttore" ed "acquirente", ha indotto la Commissione ad un approfondimento tematico per ciascun soggetto considerato, portando a circoscrivere in una analisi dell'area di rischio del "produttore" e dell' "acquirente" le rispettive attività.

- a) il produttore consegna il prodotto ad un primo acquirente;
- b) il produttore vende il prodotto direttamente al consumatore;
- c) il caseificio acquista del latte da un soggetto non produttore.

Di conseguenza sono stati messi a punto dei criteri di definizione dei possibili fattori di rischio specializzati sui due attori economici individuati e dei flussi operativi di controllo per ognuna delle modalità di commercializzazione che su questi insistono.

Per l'impostazione dei criteri di analisi dei possibili fattori di rischio si è tenuto conto di tutti gli elementi di conoscenza disponibili, utilizzando in particolare:

- le analisi e gli incroci effettuati sulle numerose banche dati rese disponibili alla Commissione;
- le esperienze maturate dalle attività di controllo ordinariamente svolte, sia da parte degli organi amministrativi regionali preposti, che delle amministrazioni di provenienza dei componenti della Commissione;
- le informazioni contenute negli specifici studi di settore pubblicati, soprattutto a cura di AIA, ISMEA e Assolatte;
- le indicazioni emerse nel corso di specifiche audizioni dalle organizzazioni degli operatori del settore.

L'applicazione dei criteri per la definizione dei possibili fattori di rischio per produttori e acquirenti è stata seguita da un'attività di "focalizzazione" necessaria per l'individuazione di un'area di interesse dalla quale è stato successivamente selezionato un gruppo di operatori del settore da sottoporre ad un controllo diretto, teso a verificare la presenza di comportamenti elusivi o illeciti.

Occorre ribadire che questo tipo di procedimento non ha portato alla definizione di un campione rappresentativo, da un punto di vista statistico, dell'intera realtà produttiva, ma specificatamente alla individuazione delle situazioni maggiormente a rischio.

4.2.2 Area del rischio per l'entità "produttore"

Da una prima verifica a carattere generale si è riscontrato che il mondo conosciuto da AGEA è riferito a 63.535 aziende con commercializzazione dichiarata, mentre gli allevamenti con capi potenzialmente da latte presenti nell'anagrafe bovina sono risultati pari a 197.207.

RELAZIONE CONCLUSIVA

L'area di potenziale applicazione dell'analisi del rischio, in base a quanto già illustrato nel capitolo "3.1.3 Il patrimonio informativo integrato AGEA-BDN", ha riguardato pertanto 61.043 aziende con produzione dichiarata ed allevamenti riscontrati nell'anagrafe bovina.

La successiva applicazione dell'analisi del rischio, sulla base dei parametri di seguito descritti, ha consentito di individuare 57.127 evidenze di potenziali anomalie, per criterio di rischio e per soggetto "produttore" coinvolto.

Criterio	Descrizione	Evidenze
1	aziende con un numero di capi dichiarati (L1 o dichiarazione in vendite dirette) differenti dal numero di capi riscontrati nell'anagrafe bovina	24.945
2	aziende che hanno commercializzato quantitativi di latte incompatibili con la consistenza di stalla	12.700
3	aziende che mantengono lo stesso livello produttivo di consistenza dell'allevamento per la produzione del latte pur avendo ridotto la quota	786
4	aziende che hanno venduto l'intera quota, che non dichiarano alcuna commercializzazione e che risultano detentori di capi in stalla	n.a.
5	aziende che consegnano ad un pluralità di acquirenti con un tenore di grasso differente	267
6	aziende che conferiscono la produzione ad acquirenti ubicati in Regioni non limitrofe	0
7	aziende che, in prossimità della conclusione della campagna lattiera, manifestano una variazione della produzione in aumento o in diminuzione	18.082
8	aziende che sono passate in tutto o in parte dalla quota consegne a quella vendita diretta	82
9	aziende che hanno incrementato il quantitativo di latte o di equivalente latte venduto direttamente per il consumo	265

L'esito dell'attività complessiva di analisi del rischio è riportata analiticamente nello specifico allegato alla relazione (rif. Allegato 20).

RELAZIONE CONCLUSIVA

Di seguito, per ogni casistica individuata, è fornita una breve descrizione del procedimento adottato e delle risultanze quantitative determinate.

Criterio 1 - Aziende con un numero di capi dichiarati (L1 o dichiarazione in vendite dirette) differenti dal numero di capi riscontrati nell'anagrafe bovina

Questa casistica mira ad evidenziare le difformità tra quanto dichiarato dal produttore e quanto registrato nell'anagrafe bovina, attraverso il confronto della consistenza di stalla.

Con l'obiettivo di rendere esecutive le determinazioni assunte dalla Commissione, si è dato mandato all'AGEA, sulla base dell'incrocio informatico con la banca dati dell'anagrafe bovina disponibile alla data del 31 ottobre 2002, di evidenziare le aziende per le quali:

- a) la consistenza di stalla riscontrata nell'anagrafe bovina sia inferiore o uguale al numero dei capi dichiarati ridotto del 30%;
- b) il numero dei capi dichiarati sia inferiore o uguale alla consistenza di stalla riscontrata nell'anagrafe bovina ridotta del 50%;

Sono state applicate delle soglie di tolleranza al fine di poter analizzare posizioni per le quali risulti, con la minor approssimazione possibile, l'anomalia in esame, compensando in questo modo la diversa fonte e qualità del dato.

Le percentuali utilizzate sono state selezionate in base ad una preventiva analisi sulla distribuzione del fenomeno che ha riguardato l'intera popolazione delle aziende; è opportuno evidenziare che il diverso valore assunto dalle percentuali di soglia è determinato dalla natura del dato ricavato dalla BDN, in quanto riferito a capi potenzialmente da latte e non certamente in produzione.

Il riscontro ha evidenziato:

per la lettera a)

- 20.230 aziende
- 1.344.608.155 Kg. di latte dichiarato

per la lettera b)

- 4.715 aziende
- 1.355.128.675 Kg. di latte dichiarato

Per questo specifico criterio, che attraverso la correlazione delle due distinte banche dati costituisce, nei fatti, la principale traduzione operativa del mandato assegnato alla

RELAZIONE CONCLUSIVA

Commissione, è stata effettuata una operazione di stima presuntiva dei quantitativi di latte in gioco.

Per queste 24.945 aziende è stata calcolata una "produzione desumibile", ottenuta moltiplicando il numero dei capi "figurativi" risultanti dall'anagrafe bovina per la resa media provinciale, determinata come descritto nel successivo criterio 2.

Questo calcolo ha portato ai seguenti risultati:

- per le 20.230 aziende di cui alla lettera a) la produzione desumibile è pari a 618.993.116 Kg
- per le 4.715 aziende di cui alla lettera b) la produzione desumibile è pari a 3.102.592.682 Kg

Trattandosi di una elaborazione totalmente ipotetica non è possibile considerarne le risultanze in termini quantitativi reali, che necessitano di determinati accertamenti, ma certamente sono utili elementi di "tendenza".

Criterio 2 - Aziende che hanno commercializzato quantitativi di latte incompatibili con la consistenza di stalla;

Questa casistica mira ad evidenziare le incongruenze dichiarative tra il quantitativo di latte commercializzato e la consistenza della stalla.

Utilizzando il numero di capi e il quantitativo di latte dichiarati negli allegati L1 sono state calcolate le rese medie annue provinciali e le rese annue aziendali. Si è, quindi, ad individuare le aziende per le quali:

- a) la resa aziendale è risultata inferiore al 50% della resa media provinciale e, dove è stato possibile verificare, inferiore anche alla resa media AIA relativa alla razza prevalente riscontrata nell'anagrafe bovina;
- b) la resa aziendale è risultata superiore al 50% della resa media provinciale e, dove è stato possibile verificare, superiore anche alla resa media AIA relativa alla razza prevalente riscontrata nell'anagrafe bovina.

Anche in questo caso sono state applicate delle soglie di tolleranza al fine di poter analizzare posizioni per le quali risulti, con la minor approssimazione possibile, l'anomalia in esame.

Le percentuali utilizzate sono state selezionate in base ad una preventiva analisi sulla distribuzione del fenomeno che ha riguardato l'intera popolazione delle aziende.

Il riscontro integrale ha evidenziato:

per la lettera a),

RELAZIONE CONCLUSIVA

- 10.222 aziende
- 269.690.197 Kg. di latte dichiarato

per la lettera b),

- 2.478 aziende
- 1.021.448.994 Kg. di latte dichiarato

Anche per questo criterio, che esamina direttamente la coerenza delle dichiarazioni di commercializzazione, è stata effettuata una operazione di stima presuntiva dei quantitativi di latte in gioco.

Per queste 12.700 aziende è stata calcolata una "capacità produttiva teorica", ottenuta applicando la resa media provinciale al posto della anomala resa aziendale.

Questo calcolo ha portato ai seguenti risultati:

- per le 10.222 aziende di cui alla lettera a) la capacità teorica è pari a 864.255.596 Kg
- per le 2.478 aziende di cui alla lettera b) la capacità teorica è pari a 542.034.950 Kg

Si ribadisce che, trattandosi di una elaborazione totalmente ipotetica, non è possibile considerarne le risultanze in termini quantitativi reali, che necessitano di determinati accertamenti, ma certamente sono utili elementi di "tendenza".

Criterio 3 - Aziende che mantengono lo stesso livello produttivo di consistenza dell'allevamento per la produzione del latte pur avendo ridotto la quota

Questa casistica mira ad individuare aziende che hanno adottato uno specifico comportamento apparentemente incoerente, che potrebbe sottendere una finalità elusiva o fraudolenta.

Sono state considerate le aziende che:

- a) hanno ridotto volontariamente la propria quota tramite trasferimenti;
- b) hanno una differenza tra la percentuale di riduzione della quota e la percentuale di variazione del numero di capi che risulta maggiore di 30.

Sempre al fine di poter analizzare le posizioni maggiormente significative è stata applicata una soglia di tolleranza, definita in base ad una preventiva analisi sulla distribuzione del fenomeno.

Il riscontro integrale ha evidenziato:

- 786 aziende

RELAZIONE CONCLUSIVA

- 71.633.280 Kg di latte dichiarato

Criterio 4 - Aziende che hanno venduto l'intera quota, che non dichiarano alcuna commercializzazione e che risultano detentori di capi in stalla

Questa casistica mirava ad individuare le aziende che attualmente non risultano titolari di quota, non dichiarano di commercializzare latte, ma risultano invece proprietari o detentori di un allevamento con presenza di vacche da latte e che in passato sono state titolari di quota.

Il criterio non è stato applicato, in quanto la Commissione non ha potuto disporre di dati conclusi certificati relativamente all'anagrafe bovina; si tratterebbe infatti di un sottoinsieme dei quasi 50.000 allevamenti non dichiaranti.

Criterio 5 - Aziende che consegnano ad un pluralità di acquirenti con un tenore di grasso differente

Questa casistica mira ad individuare aziende che hanno effettuato delle dichiarazioni apparentemente incoerenti, che potrebbero sottendere una finalità elusiva o fraudolenta.

Sono state considerate le aziende che:

- a) hanno più di un allegato L1;
- b) nei diversi allegati L1, la differenza tra i tenori di materia grassa dichiarata è maggiore di 0,10.

Il riscontro integrale ha evidenziato:

- 267 aziende
- 556 allegati L1 corrispondenti
- 119.739.908 Kg di latte dichiarato
- 118.141.356 Kg di latte rettificato

Criterio 6 - Aziende che conferiscono la produzione ad acquirenti ubicati in Regioni non limitrofe

Questa casistica mirava ad individuare dichiarazioni apparentemente incoerenti, che potrebbero sottendere una finalità elusiva o fraudolenta.

Il criterio non ha fornito alcun riscontro.

Criterio 7 - Aziende che, in prossimità della conclusione della campagna lattiera, manifestano una variazione della produzione in aumento o in diminuzione

RELAZIONE CONCLUSIVA

Questa casistica mira ad individuare aziende che hanno adottato un comportamento potenzialmente anomalo, che potrebbe sottendere una finalità elusiva o fraudolenta.

Sono state prese in considerazione le aziende che:

- a) hanno conferimenti fatturati nell'ultimo trimestre inferiori del 20% o superiori del 30% rispetto alla propria media trimestrale del periodo.

In tale analisi sono inclusi gli allevamenti per i quali ogni singola dichiarazione di consegna si presta in modo certo alla catalogazione trimestrale della produzione consegnata mediante l'analisi del dettaglio "fatture" inserito negli allegati L1.

Sono state escluse da questa analisi le aziende che commercializzano la propria produzione anche sul versante delle vendite dirette, in quanto una variazione delle consegne potrebbe essere giustificata da una corrispondente variazione nelle vendite dirette.

Il riscontro integrale ha evidenziato 18.082 aziende, di cui:

- 11.032 aziende con uno scostamento in diminuzione dalla media trimestrale
- 7.050 aziende con uno scostamento in aumento dalla media trimestrale



Criterio 8 - Aziende che sono passate in tutto o in parte dalla quota consegne a quella vendite dirette

Questa casistica mira ad individuare le aziende che hanno adottato un comportamento che, se non coerentemente supportato da una corrispondente evoluzione della struttura produttiva, potrebbe sottendere una finalità elusiva.

Ciò in quanto il consuntivo della campagna 2001/2002, ha evidenziato una massiccia richiesta di passaggi in vendite dirette da parte di aziende che fino a quel momento commercializzavano solo in consegne. Inoltre per la prima volta in Italia la commercializzazione in vendite dirette è risultata superiore rispetto al quantitativo nazionale assegnato.

Il criterio adottato è stato riferito alle aziende che:

- a) hanno trasferito un quantitativo superiore a 30 tonnellate, considerando sia le mobilità definitive che quelle temporanee.
- b) hanno iniziato le vendite dirette nel periodo 2001/2002 o nel periodo 2000/2001.

Il riscontro integrale ha evidenziato 82 aziende, di cui:

- 41 aziende che hanno iniziato le vendite dirette nel periodo 2000/2001

RELAZIONE CONCLUSIVA

- 41 aziende che hanno iniziato le vendite dirette nel periodo 2001/2002

Criterio 9 - Aziende che hanno incrementato il quantitativo di latte o di equivalente latte venduto direttamente per il consumo.

Questa casistica mira ad individuare le aziende che hanno effettuato delle dichiarazioni apparentemente eccessive, se non coerentemente supportate da una corrispondente evoluzione della struttura produttiva.

Sono state considerate aziende:

- a) con un quantitativo venduto nel periodo 2001/2002 superiore a 30 tonnellate;
- b) che non hanno subito mutamenti di titolarità nel corso del periodo 2001/2002;
- c) per le quali l'incremento del quantitativo venduto nel periodo 2001/2002 è superiore di oltre il 25% rispetto all'analogo quantitativo 2000/2001.

Il riscontro integrale ha evidenziato:

- 265 aziende
- 69.695.142 Kg di latte dichiarato

Definizione dell'area di rischio ristretta da sottoporre a controllo

Circoscritto l'ambito di lavoro della Commissione per quanto concerne l'area di rischio del "produttore" e la sua conseguente analisi, si è passati a valutare i criteri di delimitazione dell'area di interesse.

In questa fase l'attenzione è stata rivolta, per decisione della Commissione, verso quelle aziende:

- con più di 120 tonnellate di produzione dichiarata o più di 20 capi dichiarati (indicatore di rilevanza della consistenza economico-produttiva di un'azienda),
- per le quali sia stato riscontrato almeno uno tra i criteri 1,2 o 7 individuati nell'area di rischio del "produttore" (indicatori qualitativamente significativi per l'analisi della commercializzazione).

Le aziende individuate sono risultate pari a 10.650.

La Commissione ha proceduto ad una ulteriore verifica all'interno dell'area appena delimitata, indirizzando la sua attenzione verso quelle aziende:

RELAZIONE CONCLUSIVA

- per le quali sia stato riscontrato il criterio 1 e la consistenza di stalla risultante nell'anagrafe bovina sia compatibile con quella risultante dai controlli funzionali dell'AIA (indicatore di affidabilità del dato acquisito dalla BDN);
- per le quali sia stato riscontrato almeno un ulteriore criterio di potenziale anomalia (indicatore di maggiore possibilità di fenomeni inerenti la non corretta contabilizzazione del latte).

Le aziende individuate sono risultate pari a 267; di seguito si riporta, per ciascuna tipologia, il numero di evidenze di potenziali anomalie a queste correlate.

Criterio	Descrizione	Evidenze
1	aziende con un numero di capi dichiarati (LI o dichiarazione in vendite dirette) differenti dal numero di capi riscontrati nell'anagrafe bovina	267
2	aziende che hanno commercializzato quantitativi di latte incompatibili con la consistenza di stalla	150
3	aziende che mantengono lo stesso livello produttivo di consistenza dell'allevamento per la produzione del latte pur avendo ridotto la quota	17
4	aziende che hanno venduto l'intera quota, che non dichiarano alcuna commercializzazione e che risultano detentori di capi in stalla	n.a.
5	aziende che consegnano ad un pluralità di acquirenti con un tenore di grasso differente	8
6	aziende che conferiscono la produzione ad acquirenti ubicati in Regioni non limitrofe	0
7	aziende che, in prossimità della conclusione della campagna lattiera, manifestano una variazione della produzione in aumento o in diminuzione	123
8	aziende che sono passate in tutto o in parte dalla quota consegne a quella vendita diretta	3
9	aziende che hanno incrementato il quantitativo di latte o di equivalente latte venduto direttamente per il consumo	9

RELAZIONE CONCLUSIVA

Al termine dell'attività di riscontro informatico appena descritta, la Commissione ha effettuato ulteriori passaggi di analisi per indirizzare l'attività operativa di controllo delle aziende (rif. Successivo paragrafo inerente "Le modalità di conduzione dell'attività di controllo").

4.2.3 Area del rischio per il soggetto "acquirente"

Il mondo inizialmente preso a riferimento dalla Commissione è stato l'Albo dei primi acquirenti riconosciuti, costituito dalle Regioni e Province autonome ai sensi della legge 468/82, registrato nel SIAN e messo a disposizione dall'AGEA. Le ditte registrate, al momento della fornitura, sono risultate essere 2.559.

L'applicazione dei criteri per la definizione delle possibili "aree di rischio", ha prodotto nel totale 1.890 evidenze, ripartite come di seguito descritto.

Criterio	Descrizione	Evidenze
1	Acquirenti che ritirano latte da aziende ricadenti nei criteri di rischio dei produttori	1.441
2	Mancata corrispondenza tra Albo acquirenti e dichiarazioni 2001/2002	163
3	Acquirenti con mancata dichiarazione / mancato riscontro dei centri di raccolta / trasformazione	41
4	Acquirenti per i quali i controlli regionali hanno evidenziato delle infrazioni	224
5	Mancato riscontro tra dichiarazioni acquirenti e importazioni	21



L'esito dell'attività complessiva di analisi del rischio è riportata analiticamente nello specifico allegato alla relazione (rif. allegato 20).

Di seguito, per ogni casistica individuata, è fornita una breve descrizione del procedimento adottato e delle risultanze quantitative determinate.

Criterio 1 - Acquirenti che ritirano latte da aziende ricadenti nei criteri di rischio dei produttori

Questo criterio si basa sull'assunto che se un produttore procede ad una falsa contabilizzazione del latte è possibile che la ditta da lui rifornita sia coinvolta, nonché sull'importanza nell'ambito dei controlli di verifiche incrociate tra venditore e compratore.

RELAZIONE CONCLUSIVA

L'applicazione integrale del criterio, cioè l'individuazione di tutte le ditte che hanno acquistato latte da una delle 39.702 aziende ricadenti nell'applicazione totale dell'analisi di rischio dei produttori, ha evidenziato 1.962 acquirenti, con acquisti dai produttori "a rischio" pari a 4.445.146.404 Kg.

Conseguentemente alla delimitazione dell'area di interesse relativa ai produttori, che ha portato a restringere l'analisi su 10.650 aziende (rif. paragrafo 4.2.2), l'applicazione del criterio a questo nuovo insieme ha portato ad evidenziare 1.441 acquirenti, con acquisti dai produttori "a rischio" pari a 3.493.208.741 Kg.

Infine, effettuata la selezione dei 267 produttori, hanno trovato corrispondenza 182 acquirenti, con acquisti dai produttori "a rischio" pari a 105.334.761 Kg.

Criterio 2 - Mancata corrispondenza tra Albo acquirenti e dichiarazioni 2001/2002

Questa casistica è stata applicata evidenziando:

1. le ditte registrate nell'Albo dei primi acquirenti per le quali non è pervenuta (al 31 di luglio) la dichiarazione di consegna;
2. le dichiarazioni trasmesse da ditte non presenti nell'Albo dei primi acquirenti.

Le ditte di cui alla posizione 1) sono risultate essere 127 e quelle di cui alla posizione 2) sono risultate essere 36, ricadenti in cinque Regioni, con acquisti da produttori per 128.001.191 Kg.

Criterio 3 - Acquirenti con mancata dichiarazione / mancato riscontro dei centri di raccolta / trasformazione

Questa casistica mira ad evidenziare degli acquirenti con assenza di strutture produttive che, pertanto, possono essere soggetti che si sono recentemente costituiti in funzione di una gestione elusiva del regime quote latte.

Per la sua applicazione sono stati utilizzati gli archivi delle dichiarazioni di consegna, individuando gli acquirenti che non hanno dichiarato un nessun allegato L1 il comune di ubicazione dello stabilimento presso il quale viene conferito il latte; ne sono risultati 55, aventi acquisti da produttori per 553.566.453 Kg.

Questi sono stati incrociati con l'archivio degli stabilimenti tenuto dall'Ispettorato Centrale Repressione frodi sulla base dei controlli svolti. Per 41 acquirenti, con acquisti da produttori per 471.693.664, il riscontro è risultato negativo.

Criterio 4 - Acquirenti per i quali i controlli regionali hanno evidenziato delle infrazioni

RELAZIONE CONCLUSIVA

Questa casistica ha voluto tenere alta l'attenzione su acquirenti che già in passato erano stati protagonisti di "non corretta contabilizzazione", ipotizzando la possibilità di recidiva.

L'applicazione, sull'esito dei controlli regionali registrati nel SIAN, ha evidenziato 224 acquirenti, sparsi sul territorio italiano, che hanno riportato contestazioni di infrazioni nel corso dei controlli relativi al periodo 2000/2001.

Verificando la prosecuzione dell'attività, 200 acquirenti hanno presentato una dichiarazione anche per la campagna 2001/2002; di questi 30 avevano avuto, per il periodo 2000/2001 controllato dalla regione, un quantitativo accertato diverso da quello dichiarato. Tale anomalia si è verificata in 8 Regioni.

Il quantitativo dichiarato dai 30 acquirenti selezionati nel periodo 2000/2001 è risultato pari a 74.864.210 Kg.; l'accertato regionale per lo stesso periodo è risultato pari a 77.615.922, mentre il quantitativo dichiarato nel periodo 2001/2002 è risultato di 79.428.525 Kg.

Criterio 5 - Mancato riscontro tra dichiarazioni acquirenti e importazioni

Questo ultimo criterio individuato ha lo scopo di investigare l'attività degli acquirenti in merito agli acquisti di latte non prodotto in Italia; le banche dati utilizzate dalla Commissione, sono quelle dell'AGEA e delle Dogane.

Dal riscontro informatico, realizzato per il periodo 2001/2002, risultano individuati 129 acquirenti, presenti nella banca dati AGEA, che hanno effettuato acquisti dall'estero.

Passando a verificare, nelle dichiarazioni annuali di consegna, l'avvenuta compilazione della sezione B2 (acquisti da soggetti "non produttori") sono risultate in regola con l'adempimento 93 di queste ditte.

Tra le restanti 36 solo 21 risultavano essere "riconosciute" dalle regioni, relativamente al periodo di interesse, e pertanto obbligate alla presentazione della dichiarazione di consegna.

Nell'ambito di questi 21 acquirenti, 12 non hanno presentato la dichiarazione di consegna e sono pertanto da sottoporre a verifica amministrativa da parte delle regioni che le hanno riconosciute.

Le restanti 9 ditte hanno effettivamente presentato la dichiarazione di consegna con acquisti di latte da produttori, ma senza riportare acquisti da altri fornitori nella sezione B2 e ne risulta pertanto una manifesta anomalia.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Definizione dell'area di rischio ristretta da sottoporre a controllo

Al termine di queste analisi la Commissione ha proceduto ad individuare un'area di rischio "ristretta", indirizzando la sua attenzione verso quegli acquirenti individuati attraverso i criteri 1, 4 e 5, ritenendo i criteri 2 e 3 di preminente rilevanza amministrativa.

Le aziende individuate sono risultate pari a 218, cui corrisponde un quantitativo di latte acquistato pari a 3.583.929.544 Kg.

4.3 Le modalità di conduzione dell'attività di controllo

4.3.1 La strategia per l'esecuzione dell'attività di controllo

Terminata l'attività di selezione dei produttori basata sull'analisi del rischio, descritta nel capitolo precedente, la Commissione ha effettuato una specifica istruttoria "a tavolino" su ciascuna delle posizioni individuate al fine di avviare l'attività operativa di controllo delle aziende.

Per effettuare l'istruttoria è stato richiesto all'AGEA di predisporre tutto il materiale informativo necessario, consistente in:

- scheda aziendale della "analisi del rischio"
- scheda aziendale AGEA contenente i dati "quote latte" del periodo 2001/2002
- copia degli allegati L1 di pertinenza dell'azienda

La scheda aziendale della "analisi del rischio" è stata predisposta sulla base delle informazioni collazionate dalle varie banche dati acquisite dalla Commissione consentendo una lettura ragionata delle correlazioni riscontrate.

La scheda si compone di varie sezioni, di seguito descritte.

- Riscontro dei criteri di potenziale anomalia
- Riepilogo capi e produzione, con evidenza delle rese aziendali e delle medie provinciali
- Andamento fatturazione
- Dati acquisiti dall'anagrafe bovina
- Dati acquisiti dall'AIA
- Dati acquisiti dall'AGEA

RELAZIONE CONCLUSIVA

L'analisi di questa scheda ha consentito, in breve, di rilevare e discutere la presenza dei criteri di potenziale anomalia in funzione della correlazione tra gli stessi, come la contemporanea presenza del criterio 1 e del criterio 2, sulla base anche delle informazioni di dettaglio che hanno determinato la loro segnalazione.

Ciò ha condotto, per esempio, a valutare situazioni di produzione non coerente o discontinua con il raggiungimento o meno della quota assegnata all'azienda, oppure a valutare rese produttive notevolmente difformi dalla media provinciale anche sulla base della specifica razza allevata.

Il risultato di questa analisi ha portato alla suddivisione delle aziende selezionate in tre categorie:

- 46 aziende da sottoporre a controllo per manifesta evidenza delle potenziali anomalie;
- 171 aziende da non sottoporre a controllo per minore evidenza delle potenziali anomalie;
- 50 aziende da non sottoporre a controllo per precedente attivazione della procedura di verifica regionale ai sensi del DM 159/99;

Rispetto alle 46 aziende da sottoporre a controllo, sono state ulteriormente escluse dall'attività di verifica n.3 aziende già oggetto di autonoma attività di accertamento svolta, in precedenza, dalle competenti autorità regionali.

Per quanto riguarda le ditte acquirenti, invece, la Commissione ha deciso di avviare l'attività operativa di controllo su due dei criteri di potenziale anomalia, segnatamente il criterio 1 e il criterio 5.

Questa decisione è motivata, per quanto riguarda la scelta del criterio 1, dalla definizione delle migliori modalità operative di realizzazione dei controlli sul territorio individuate nell'accesso contemporaneo presso i due soggetti economici protagonisti della "consegna" del latte, cioè:

- presso l'azienda produttrice
- presso l'azienda acquirente.

Di conseguenza è stato deciso di controllare le ditte acquirenti che nella campagna 2001/2002 avevano ritirato latte dalle aziende produttrici selezionate dall'analisi del rischio sopra descritta.

A queste aziende, che rappresentano il canale principale di commercializzazione del latte, sono state aggiunte le ditte acquirenti selezionate attraverso il criterio di potenziale anomalia

RELAZIONE CONCLUSIVA

relativo alle introduzioni di latte da stati esteri, includendo così un ulteriore canale di commercializzazione.

4.3.2 La preparazione dell'attività di controllo

Estratto un primo gruppo di soggetti (produttori e acquirenti), come già ampiamente documentato nelle pagine precedenti, la Commissione si è interrogata sulle modalità di riscontro in campo delle anomalie emerse dall'attività di analisi del rischio.

Controllo nell'azienda del produttore

La disamina della particolare casistica ha consentito di personalizzare le schede di controllo sulla base della tipologia di soggetto presa in esame, tendendo a fornire la descrizione generale del flusso operativo da porre in essere e, in previsione di una fase operativa estremamente complessa, la vista di dettaglio di ogni attività, con l'evidenziazione di tutti gli elementi operativi in grado di meglio specificare l'entità delle azioni oggetto dello specifico intervento.

Il flusso operativo, in estrema sintesi, ha previsto:

- a) la predisposizione del fascicolo produttore,
che ha comportato per tale attività il collazionamento
 - da parte dell'AGEA, dell'estratto conto del settore nel quale sono riportati i dati dell'azienda, la quota assegnata, la stalla con i capi detenuti, la produzione dichiarata, copia dichiarazioni trasmesse (da modello L1);
 - dall'anagrafe bovina, il registro di stalla con allevamento e capi detenuti;
 - dalla Camera di commercio si è acquisita la visura camerale;
 - dall'anagrafe tributaria si è disposta una scheda aziendale, contenente la compagine sociale, le sedi aziendali e l'individuazione del depositario delle scritture contabili, inoltre, si è assunta l'attività dell'ultimo biennio;
- b) la trasmissione dello stesso all'organo di controllo,
- c) l'accesso in azienda ed acquisizione dei documenti,
- d) la compilazione della scheda di rilevazione,
- e) la compilazione del verbale,
- f) la trasmissione degli atti alla Commissione,
- g) l'analisi delle evidenze dell'attività di controllo.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Per una più puntuale e dettagliata analisi della scheda di rilevazione si rimanda allo specifico allegato tecnico (rif. Allegato 21)

La documentazione ritenuta idonea dalla Commissione, a supporto delle attività di controllo è stata ulteriormente suddivisa in obbligatoria e facoltativa.

Documentazione obbligatoria

- fatture,
- registro delle fatture,
- registro di stalla,
- autorizzazione sanitarie,
- modello L1 relativo alle consegne effettuate.



Documentazione facoltativa

- registro delle consegne,
- documentazione AIA relativa ai controlli funzionali,
- schede di raccolta del latte,
- altra documentazione ritenuta utile dal personale dell'organo di controllo.

Nel seguito si fornisce una rapida disamina delle sezioni della scheda di rilevazione.

Si precisa che i riferimenti normativi utilizzati devono intendersi correlati al periodo temporale oggetto del rilevamento.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Sezione	Contenuto	Modalità operativa di riscontro	Elementi di riscontro
1	dati identificativi del produttore	tramite la dichiarazione della parte	dati AGEA, Camera di commercio, Anagrafe tributaria.
2 e 3	dati accertati per produzione (campagna 2001/2002) e dettaglio dati accertati per produzione della campagna corrente	accertamento diretto	dati anagrafe bovina, registro di stalla, dati anagrafe tributaria, registro delle fatture e fatture, autorizzazioni sanitarie
4	dichiarazioni riscontrate relative alla campagna 2001/2002	accertamento diretto	dati AGEA, modello L1 consegne
4bis	rilevazione dati in azienda alla data di accesso	accertamento diretto	documentazione fiscale diretto
5	dati rappresentante azienda al momento del controllo (se diverso dal titolare o rappresentante legale)	accertamento diretto	dichiarazione della parte
6	identificativi dei rilevatori		
7	altri dati accertati all'atto del controllo	accertamento diretto	

La Commissione, ha previsto una ulteriore fase di controllo nell'azienda del produttore che commercializza latte in vendite dirette.

A tale riguardo, la disamina della peculiare casistica oggetto di esame, ha consentito di personalizzare ulteriormente le schede di controllo, fornendo contemporaneamente la descrizione generale del flusso operativo adottato, la vista di dettaglio delle azioni da compiere e l'evidenziazione di tutti gli elementi operativi in grado di meglio specificare l'entità delle attività oggetto dello specifico intervento.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Il flusso operativo, in estrema sintesi, ha previsto:

- a) la predisposizione del fascicolo produttore,
che ha comportato per tale attività il collazionamento,
- da parte dell'AGEA, dell'estratto conto del settore nel quale sono riportati i dati dell'azienda, la quota assegnata, la stalla con i capi detenuti, la produzione dichiarata, copia dichiarazioni trasmesse (da modello L1);
 - dall'anagrafe bovina, il registro di stalla con allevamento e capi detenuti;
 - dalla Camera di commercio si è acquisita la visura camerale;
 - dall'anagrafe tributaria si è disposta una scheda aziendale, contenente la compagine sociale, le sedi aziendali e l'individuazione del depositario delle scritture contabili, inoltre, si è assunta l'attività dell'ultimo biennio;
- b) la trasmissione dello stesso all'organo di controllo,
c) l'accesso in azienda ed acquisizione dei documenti,
d) la compilazione della scheda di rilevazione,
e) la compilazione del verbale,
f) la trasmissione degli atti alla Commissione,
g) l'analisi delle evidenze dell'attività di controllo.
- 

Per una più puntuale e dettagliata analisi della scheda di rilevazione si rimanda allo specifico allegato tecnico (rif. Allegato 22).

La documentazione ritenuta idonea dalla Commissione, a supporto delle attività di controllo è stata suddivisa in obbligatoria e facoltativa.

Documentazione obbligatoria

- fatture,
- giornale di fondo,
- registro dei corrispettivi,
- registro di stalla,
- autorizzazione sanitarie,
- modello dichiarativo relativo alle vendite dirette.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Documentazione facoltativa

- registro delle lavorazioni,
- documentazione AIA,
- contabilità di magazzino,
- registro degli animali dedicati alla produzione,
- ogni altra documentazione ritenuta utile dal personale dell'organo di controllo.



Anche per questa attività, si precisa che i riferimenti normativi devono intendersi correlati al periodo temporale oggetto del rilevamento.

Nel seguito si fornisce una rapida disamina delle sezioni su cui è articolata la scheda di rilevazione.

Sezione	Contenuto	Modalità operativa di riscontro	Elementi di riscontro
1	dati identificativi del produttore	tramite la dichiarazione della parte	dati AGEA, Camera di commercio, Anagrafe tributaria.
2	dati accertati per quantitativi venduti direttamente (campagna 2001/2002), è destinata al calcolo del latte utilizzato per la trasformazione a partire dai prodotti ottenuti ai quali vengono applicati i relativi coefficienti di trasformazione (rif. Allegato 22)	accertamento diretto	fatture e giornale di fondo, registro dei corrispettivi, autorizzazioni sanitarie
3	descrizione impianti	accertamento diretto	autorizzazioni sanitarie, impianti omologati

RELAZIONE CONCLUSIVA

Sezione	Contenuto	Modalità operativa di riscontro	Elementi di riscontro
4	dati accertati per quantitativo prodotto (campagna 2001/2002);	accertamento diretto	fatture e giornale di fondo, registro dei corrispettivi, autorizzazioni sanitarie
5	dati accertati per consistenza di stalla (campagna 2001/2002)	accertamento diretto	registro di stalla
6	dichiarazioni riscontrate	accertamento diretto	fatture e giornale di fondo, registro dei corrispettivi, autorizzazioni sanitarie.
7	dati accertati per quantitativi venduti direttamente (campagna corrente)	accertamento diretto	fatture e giornale di fondo, registro dei corrispettivi, autorizzazioni sanitarie.
8	descrizione delle attrezzature, nel numero e nelle capacità, adoperate all'interno dell'impianto di trasformazione	accertamento diretto	autorizzazioni sanitarie
9	dati accertati per quantitativo di prodotto (campagna corrente)	accertamento diretto	fatture e giornale di fondo, registro dei corrispettivi
10 e 10 bis	dati accertati per consistenza di stalla e al momento del controllo	accertamento diretto	dati anagrafe bovina, registro di stalla, autorizzazioni sanitarie, registro animali in produzione

RELAZIONE CONCLUSIVA

Sezione	Contenuto	Modalità operativa di riscontro	Elementi di riscontro
11	dati rappresentante azienda al momento del controllo (se diverso dal titolare o rappresentante legale)	accertamento diretto	dichiarazione della parte
12	identificativi dei rilevatori		
13	altri dati accertati all'atto del controllo	accertamento diretto	

Controllo nell'azienda del Primo acquirente

In analogia con quanto previsto a livello di azienda di produzione latte, anche per gli acquirenti è stato individuato il percorso operativo generale unitamente al dettaglio di tutti gli elementi procedurali in grado di meglio qualificare l'entità delle attività oggetto delle specifico intervento.

In particolare, il percorso scelto dalla Commissione è consistito nella predisposizione:

- a) del fascicolo acquirente,
che ha comportato per tale attività il collazionamento,
 - da parte dell'AGEA, dell'"estratto conto" della posizione dell'acquirente in seno al regime quote latte, contenente i dati relativi all'azienda, all'iscrizione all'albo degli acquirenti, alla produzione dichiarata, nonché delle copie delle dichiarazioni annuali trasmesse anche alla stessa Agenzia;
 - dalla Camera di commercio si è acquisita la visura camerale;
 - dall'anagrafe tributaria si è disposta una scheda aziendale, contenente la compagine sociale, le sedi aziendali e l'individuazione del depositario delle scritture contabili, inoltre, si è assunta l'attività dell'ultimo biennio;
- b) nella trasmissione del fascicolo all'organo di controllo,
la Commissione ha investito gli organi di controllo, operanti al suo interno, quali:
 - l'Arma dei Carabinieri,
 - il Corpo della Guardia di Finanza,

RELAZIONE CONCLUSIVA

- il Corpo Forestale dello Stato,
- l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi;
- c) all'accesso in azienda con acquisizione di documenti;
- d) alla compilazione della scheda di rilevazione;
- e) alla compilazione del relativo verbale delle attività svolte;
- f) alla trasmissione degli atti alla Commissione;
- g) all'analisi delle evidenze riscontrate nell'attività di controllo.

Il dettaglio operativo previsto per l'accesso in azienda ed al fine dell'acquisizione di documenti, è stato suddiviso in due parti, di cui una obbligatoria ed una facoltativa.

Documentazione obbligatoria

- fatture, sia attive che passive,
- registro sia degli acquisti che delle vendite,
- giornale di fondo con i relativi scontrini fiscali,
- libro giornale,
- schede fornitori,
- bilancio,
- autorizzazioni sanitarie concesse,
- dichiarazione annuale di consegna,
- registro dei conferimenti dei produttori,
- registro dei trasportatori,
- registro dei conferimenti da altri soggetti.



Documentazione facoltativa

- registro delle lavorazioni,
- contabilità di magazzino,
- ogni altra documentazione di natura fiscale/amministrativa ritenuta utile.

RELAZIONE CONCLUSIVA

La Commissione ha previsto tre distinti momenti di compilazione, per le varie sezioni di cui si compone la scheda di rilevazione, quali :

- 1) la compilazione manuale delle sezioni;
- 2) contestuale dichiarazione della parte e accertamento diretto per ogni singolo riquadro delle sezioni stesse ;
- 3) acquisizione elementi documentali di riscontro

Nel dettaglio, la scheda di rilevazione delle dichiarazioni di consegna che gli incaricati del controllo devono compilare mediante l'utilizzo dell'apposita modulistica, è suddivisa in sezioni il cui dettaglio viene documentato nell'apposito allegato (rif. Allegato 23).

Si precisa che i riferimenti normativi devono intendersi correlati al periodo temporale oggetto del rilevamento.

Nel seguito si fornisce una rapida disamina delle sezioni inerenti il verbale di rilevazione.

Sezione	Contenuto	Modalità operativa di riscontro	Elementi di riscontro
1	dati identificativi dell'acquirente	tramite la dichiarazione della parte	dati AGEA, Camera di commercio, Anagrafe tributaria.
2 e 3	dati relativi alle fonti di approvvigionamento accertati durante il controllo (campagna 2001/2002) e dettaglio quantitativi di latte acquistati da soggetti diversi da produttori (variazioni rispetto alla dichiarazione annuale)	accertamento diretto	tutta la documentazione sia fiscale che amministrativa
4 e 4bis	dati relativi alla gestione del regime quote latte, sul registro in uso al momento dell'accertamento, e pagamenti per forniture diverse dal latte	accertamento diretto	tutta la documentazione amministrativa e fiscale

RELAZIONE CONCLUSIVA

Sezione	Contenuto	Modalità operativa di riscontro	Elementi di riscontro
5	dettaglio del calcolo contabile della situazione di magazzino	accertamento diretto	tutta la documentazione amministrativa e fiscale
6	dati relativi alla situazione di magazzino (inventario)	accertamento diretto in magazzino	tutta la documentazione amministrativa e fiscale
7	dati accertati relativi agli allegati L1 (con quantità espressa in kg)	accertamento diretto	tutta la documentazione amministrativa e fiscale.
7bis	dati accertati all'atto del controllo	accertamento diretto	tutta la documentazione amministrativa e fiscale.
8	dati rappresentante ditta acquirente al momento del controllo (se diverso dal titolare o rappresentante legale)	accertamento diretto	dichiarazione della parte
9 e 10	dichiarazioni dei rilevatori		

4.3.3 L'esecuzione e i risultati dell'attività di controllo

La Commissione, effettuata l'analisi sulla base delle informazioni disponibili, selezionati i soggetti da controllare (produttori, primi acquirenti e primi acquirenti "importatori"), definite le procedure standard da porre in essere per lo svolgimento delle verifiche in campo, predisposti i manuali operativi per le squadre che avrebbero operato sul territorio, ha dato il via agli accertamenti che contemporaneamente hanno impegnato i quattro organismi di controllo rappresentati in seno alla Commissione stessa.

In particolare, in data 9 gennaio 2003 i predetti organi di controllo, avvalendosi delle rispettive unità specialistiche, hanno avviato una prima attività ispettiva nei confronti di 8 produttori di latte e relativi primi acquirenti. Per esigenze di riscontro manifestatesi in fase di controllo le verifiche sono state successivamente estese ad ulteriori 20 produttori conferenti ai medesimi primi acquirenti selezionati.

Nel mese di febbraio si è dato l'avvio alla seconda fase dei controlli che hanno interessato altre 35 coppie di produttori – primi acquirenti nonché 9 primi acquirenti "importatori".

RELAZIONE CONCLUSIVA

Anche in questo caso, sulla base di elementi emersi nel corso degli accertamenti, sono stati interessati 31 soggetti originariamente non rientranti tra quelli selezionati.

In esito alle attività descritte, per le quali sono allo stato attuale in corso ulteriori approfondimenti, è emersa la situazione riportata nella tabella che segue.

	Selezionati dalla Commissione		Selezionati all'atto del controllo	
Soggetti controllati	43	produttori di latte	49	produttori di latte
	39	primi acquirenti	2	primi acquirenti
	9	importatori	-	importatori
Soggetti con infrazioni riscontrate	21	produttori di latte	17	produttori di latte
	26	primi acquirenti	1	primi acquirenti
	8	importatori	-	importatori
Violazioni amministrative alla normativa quote latte	8	produttori di latte	2	produttori di latte
	62	primi acquirenti	2	primi acquirenti
	9	importatori	-	importatori
Violazioni amministrative di natura fiscale	22	produttori di latte	2	produttori di latte
	4	primi acquirenti	1	primi acquirenti
	1	importatori	-	importatori
Violazioni penali	10	produttori di latte	20	produttori di latte
	2	primi acquirenti	1	primi acquirenti
	-	importatori	-	importatori

Scopo dei controlli è stata l'acquisizione di elementi informativi volti a consentire alla Commissione di formulare considerazioni in merito allo stato della commercializzazione del latte in Italia nonché la rilevazione di situazioni meritevoli di approfondimento ai fini sanzionatori.

Per quanto concerne il dettaglio delle violazioni penali ed amministrative emerse a seguito dei controlli effettuati si fa inoltre presente quanto di seguito descritto.

Violazioni amministrative alla normativa quote latte

Sono state accertate prevalentemente a carico di primi acquirenti. Tale stato di cose è l'ovvia conseguenza del fatto che la vigente normativa in materia di quote latte "privilegia" la scelta di sanzionare il primo acquirente o il produttore con vendite dirette. Le uniche sanzioni nei confronti del produttore che effettua consegne sono infatti quelle previste nel caso di vendita a

RELAZIONE CONCLUSIVA

primo acquirente non riconosciuto e di mancata dichiarazione di consegna ad una pluralità di acquirenti.

Primo acquirente – Primo acquirente “importatore”

- a) Irregolare tenuta del registro conferimenti dai produttori (mancata contabilizzazione di quantitativi di latte acquistati, mancata vidimazione dall'organismo competente, mancata indicazione consegna mensile, mancato aggiornamento);
- b) irregolare tenuta del registro conferimento dai soggetti non produttori (mancato aggiornamento);
- c) irregolare tenuta delle distinte di trasporto latte (mancata conservazione, conservazione in luogo diverso dalla sede del primo acquirente);
- d) irregolare compilazione delle dichiarazioni di consegna (mancata compilazione sezione B2, mancata apposizione della firma del responsabile legale, mancata indicazione di consegne mensili, ritardo nella presentazione delle dichiarazioni integrative annuali di consegna);
- e) mancata trattenuta del prelievo supplementare;
- f) mancata effettuazione delle prescritte analisi mensili del tenore di materia grassa;

Produttore con vendite dirette

Per la specifica casistica non sono state riscontrate violazioni.

Produttore con consegne

- a) mancata dichiarazione di pluralità di acquirenti;

Violazioni amministrative di natura fiscale

E' ovvio che l'irregolare contabilizzazione di latte si traduce in violazioni che oltre la normativa di settore riguardano quella in materia fiscale.

In aderenza a quanto previsto dalle vigenti norme gli illeciti fiscali sono stati contestati direttamente dal Corpo della Guardia di Finanza, ovvero comunicati alla stessa dagli altri organi impegnati nell'attività di controllo. Le varie tipologie di violazione sono riportate nell'elenco che segue:

- omessa fatturazione di operazioni imponibili;

RELAZIONE CONCLUSIVA

- omessa registrazione operazioni imponibili;
- omesse liquidazioni periodiche dell'imposta sul valore aggiunto;
- omessa tenuta della contabilità;
- omessa attestazione di tenuta scritture contabili;

Altre violazioni amministrative

Per completezza di informazione si fa presente che, in tema di violazioni amministrative, occorre aggiungere all'elenco fin qui descritto alcuni casi di irregolare tenuta del registro di stalla e di dichiarazioni infedeli nella documentazione ufficiale esaminata in sede di controllo.

Violazioni penali

Tale tipo di violazione e' stata prevalentemente accertata a carico di produttori in quanto l'assistenza diretta alle operazioni che avvengono in stalla, in aggiunta all'esame della documentazione detenuta dai produttori stessi, ha consentito di evidenziare l'errata o mancata contabilizzazione del latte.

In alcuni di questi casi le Procure della Repubblica territorialmente competenti hanno inteso ravvisare nella condotta del produttore che dichiara solo una parte della produzione ottenuta la violazione degli artt. 640 (Truffa) e 483 (Falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico) del C.P. per l'evasione del pagamento del prelievo supplementare e per il falso perpetrato nella redazione di documenti ufficiali quali il modello L1.

Si stanno inoltre valutando le posizioni di alcuni acquirenti che, sulla base di elementi raccolti in sede di controllo, sembrerebbero aver posto in essere comportamenti criminosi, in concorso con produttori ed autotrasportatori, volti a favorire l'evasione del prelievo supplementare, traendo in inganno la Pubblica amministrazione (AGEA, Regione) violando gli artt. 110 (Concorso), 640 e 483 C.P.

Altri fenomeni accertati in sede di controllo

Per dovere di cronaca, almeno un cenno va fatto all'accertamento in sede di verifica in campo di situazioni, tra l'altro da tempo ben note e già oggetto di provvedimenti sanzionatori di natura penale ed amministrativa, quali:

- ricorso alla stipula di contratti di soccida al fine di eludere il pagamento del prelievo supplementare;
- esistenza di provvedimenti di sospensione del pagamento del prelievo supplementare emessi dai Tribunali Amministrativi Regionali

RELAZIONE CONCLUSIVA

- *esistenza di provvedimenti di diffida dall'effettuare la trattenuta mensile a titolo di prelievo supplementare, emessi nei confronti dell'acquirente da parte di Tribunali civili.*

In proposito occorre sottolineare come dette situazioni siano state accertate dalla Commissione incidentalmente in quanto, considerato il mandato affidatole, la Commissione stessa ha escluso a priori l'opportunità di approfondire situazioni le quali, ancorché indicative della presenza di un diffuso contenzioso tra la Pubblica Amministrazione e alcune componenti del mondo produttivo, non sono immediatamente riconducibili a fenomeni di irregolare contabilizzazione del latte.



RELAZIONE CONCLUSIVA

5 L'analisi di scenario inerente l'impatto qualitativo del fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte

5.1 Il contesto generale di riferimento

Come è stato già in precedenza riportato, l'attuale Quantitativo Nazionale di Riferimento (c.d. "quote") per le produzioni di latte conferite al Primo acquirente non copre la produzione di latte nazionale realizzata.

Inoltre, occorre ricordare che la stessa produzione nazionale, pur eccedentaria rispetto alla quota, non è idonea a garantire il soddisfacimento della richiesta interna di latte per uso alimentare e prodotti trasformati (come già riportato in precedenza, il tasso di autoapprovvigionamento italiano in latte e prodotti lattiero-caseari ammonta solamente al 56%).

In un contesto quale quello descritto, oltre allo squilibrio rappresentato da questa ormai cronica anomalia del sistema produttivo italiano, è presente un ulteriore fattore incentivante potenzialmente l'utilizzo, nel ciclo industriale, di latte non correttamente contabilizzato: l'elevato valore aggiunto derivante dalla trasformazione della materia prima in prodotti di qualità (oltre il 45 % di latte vaccino prodotto è trasformato in formaggi a denominazione protetta - dati ASSOLATTE Rapporto 2001), con il conseguente incremento di valore nella fase di commercializzazione e quindi ad "ulteriore remunerazione" della pratica illecita.

Il potenziale ricorso a pratiche di non corretta contabilizzazione del latte prodotto (ciclo produzione in stalla - conferimento ad acquirente - trasformazione e commercializzazione) ha pertanto come fine:

- per il produttore di evitare
 - di pagare il prelievo supplementare quando la produzione annuale supera il livello della quota latte accordata
 - di vedere decurtata la propria quota in presenza di una produzione inferiore ai limiti consentiti per il mantenimento della quota stessa;
- per l'acquirente
 - di pagare un prezzo inferiore a quello corrente di mercato, oltre, naturalmente, a evitare qualsiasi onere di natura fiscale e tributaria.

Inoltre, la progressiva e logica compressione del differenziale di prezzo esistente in passato tra il latte di origine nazionale e quello proveniente dai partner di maggior rilievo (con punte che potevano superare il 30% - 35%), in particolare modo per il latte destinato al consumo diretto o per la trasformazione in prodotti per il rapido utilizzo (yogurt, dessert, etc), ha reso

RELAZIONE CONCLUSIVA

potenzialmente più conveniente il ricorso all'approvvigionamento di materia prima direttamente in ambito nazionale (facendo eventualmente aumentare l'area nella quale adottare l'uso delle già citate pratiche di non corretta contabilizzazione).

E' pertanto nell'ambito di questo "articolato" sistema di relazioni produttivo-commerciali che si inserisce il lavoro della Commissione e le conseguenti valutazioni derivanti dall'attività svolta nel corso del proprio mandato.

5.2 Le principali evidenze ed irregolarità riscontrate

Nel corso dei controlli svolti su mandato della Commissione sono state accertate irregolarità di natura amministrativa, fiscale e penale.

Il quantitativo di latte irregolarmente contabilizzato e quello del latte che si può ragionevolmente etichettare come "c.d. latte in nero" devono considerarsi consistenti se rapportati al limitato numero di soggetti scelti per il controllo.

E' opportuno rammentare, peraltro, quanto è stato più volte ribadito circa la significatività dei controlli effettuati ai fini della formulazione di considerazioni di ordine generale.

Si tenga infine presente che l'attività di accertamento e l'eventuale infrazione contestata si trova oggi nella fase iniziale dello specifico procedimento.

Pertanto, in relazione all'iter complessivo del percorso amministrativo/giudiziario attivato, non è consentito formulare valutazioni definitive in ordine ai soggetti ed ai quantitativi riscontrati (in attesa del completamento delle iniziative avviate e del definitivo pronunciamento dell'Amministrazione interessata).

Purtuttavia le indagini condotte hanno consentito di individuare una serie di irregolarità poste in essere dagli attori della filiera ed alla cui descrizione qualitativa sono dedicati i punti che seguono.

5.2.1 Il latte irregolarmente contabilizzato

Sulla base dei controlli effettuati emerge come sia attiva la pratica di produttori che, non riuscendo a mantenersi all'interno della quota assegnata, scaricano le loro eccedenze su altri produttori che, all'opposto, non sono in grado di coprire per intero il proprio quantitativo di riferimento individuale.

Il fenomeno, per quanto espressamente vietato dalla normativa vigente, non presenta ripercussioni sul "sistema Italia" in quanto il latte viene comunque dichiarato, anche se a farlo non è il "legittimo produttore".

RELAZIONE CONCLUSIVA

Quindi, nel caso in specie, il problema non è tanto quello di quantitativi di latte che sfuggono al prelievo supplementare quanto l'irregolare applicazione del sistema della compensazione.

Il tutto a svantaggio di altri produttori eccedentari che avrebbero potuto usufruire ai fini della compensazione medesima delle porzioni di quota non utilizzate da allevatori con una produzione insufficiente.

L'irregolare produzione di latte in stalla è stata accertata in sede di controllo a partire dall'andamento anomalo della produzione nel periodo oggetto di esame.

Si rammenta, al riguardo, come detta anomalia fosse tra quelle che hanno principalmente orientato l'analisi del rischio applicata al mondo dei produttori.

In particolare, sono stati selezionati per il controllo in campo quei produttori che manifestavano negli ultimi mesi della campagna variazioni delle produzioni (in aumento o diminuzione) all'apparenza inspiegabili.

La verifica in azienda mirata ad accertare la consistenza di stalla nel momento del controllo ed a ricostruire quella del passato sulla base dell'esame del registro di stalla e dell'ulteriore documentazione prevista dalla normativa in materia di anagrafe bovina (cedola di identificazione bovino, passaporto) o di quella sanitaria (ad esempio il modello 2/33 sulla profilassi obbligatoria per la leucosi, la brucellosi e la tubercolosi) ha consentito di esprimere un giudizio fondato circa l'eventuale dipendenza delle predette oscillazioni da variazioni nella dimensione della mandria avvenute nel tempo.

L'accertamento, mediante assistenza diretta alle operazioni di mungitura, del quantitativo di latte prodotto nei giorni del controllo, ha consentito, inoltre, di fissare un termine di paragone con i quantitativi dichiarati nei giorni precedenti, desunti dalle registrazioni effettuate sulla documentazione non ufficiale presente in stalla (cd. libretto del latte), ovvero dalle distinte di trasporto latte esaminate, nel frattempo, presso il primo acquirente destinatario del prodotto.

Le eventuali differenze riscontrate hanno contribuito a quantificare il latte irregolarmente contabilizzato.

A tale proposito, si noti come i quantitativi di latte irregolarmente contabilizzati assumano un andamento costante in funzione dei vari periodi della campagna di commercializzazione, con periodi di picco che si manifestano in particolare tra gennaio-marzo.

Sono stati ad esempio accertati dei casi in cui per lunghi periodi di tempo venivano sottratte alla contabilizzazione quotidiana di quantitativi di latte relativamente contenuti, mentre all'approssimarsi della fine della campagna detto quantitativo aumentava sensibilmente giungendo a rappresentare la parte prevalente della produzione giornaliera.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Ovvia conseguenza di detta impostazione del controllo è stata la possibilità di quantificare con assoluta certezza il latte irregolarmente contabilizzato nel periodo immediatamente precedente l'accertamento.

Detta certezza ha contribuito a trarre un'ulteriore valutazione di tipo presuntivo, ancorché fondata sui riscontri obiettivi ai quali si è diffusamente fatto cenno, inerente la verifica della produzione per l'intera campagna in corso e per la precedente.

In particolare, mediante la ricostruzione della consistenza di stalla nel tempo, si è tentato di quantificare il latte irregolarmente contabilizzato.

Un'ultima annotazione circa il fenomeno descritto.

Appare evidente come in alcuni casi, puntualmente individuati dall'analisi condotta dalla Commissione o ai quali si è risaliti partendo dalle verifiche da questa disposte, il tentativo di nascondere quantitativi di latte effettivamente prodotti sia stato messo in atto in modo maldestro e grossolano: sono stati ad esempio accertati casi di produttori che nell'ultimo mese della campagna 2001/2002 hanno dichiarato di avere realizzato quantitativi assolutamente incoerenti con quelli dei mesi precedenti o di non avere prodotto affatto, salvo ritornare nel successivo mese di aprile 2002 (il primo della campagna 2002/2003) ad una produzione attestantesi su livelli normali o comunque più o meno compatibili con la consistenza di stalla, rimasta, nel frattempo, pressoché invariata.

Nel caso di fenomeni di compensazione tra produttori l'eventuale responsabilità dell'acquirente non è facilmente dimostrabile.

Questo assunto è stato confermato anche dalle risultanze dei controlli effettuati su mandato della Commissione in quanto le indicazioni contenute nella contabilità quote latte (registro conferimento produttori) sono risultate di norma coincidenti con quelle contenute nelle distinte di trasporto latte e nella documentazione ufficiosa eventualmente reperita in stalla.

Anche le annotazioni riportate nella contabilità detenuta a fini fiscali (registro IVA acquisti, libro giornale ...) sono risultate contenere il riferimento ai medesimi quantitativi di prodotto.

Pertanto, al fine di dimostrare l'eventuale coinvolgimento del primo acquirente nell'illecita contabilizzazione dei quantitativi prodotti, la Commissione ha individuato nell'accertamento bancario uno dei sistemi attraverso i quali fare emergere detta irregolarità.

Gli accertamenti bancari richiedono, tuttavia, tempi estremamente lunghi che mal si conciliano con l'esigenza di disporre con tempestività di elementi utili alla prosecuzione delle indagini e pertanto saranno eventualmente sviluppati nel quadro dei procedimenti penali avviati.

RELAZIONE CONCLUSIVA

La possibilità di percorrere questa strada viene comunque vanificata dall'effettuazione di pagamenti in contanti.

E' ovvio che la ricostruzione delle produzioni secondo lo schema dianzi delineato prefigura una revisione dei quantitativi consegnati, imponendo l'obbligo del pagamento integrale del prelievo supplementare sulla frazione eventualmente eccedente la quota assegnata.

Da non sottovalutare infine, per ciò che concerne l'aspetto repressivo, la possibilità di configurare nel caso illustrato la violazione di precetti penalmente sanzionabili.

In alcuni casi, infatti, come già riportato in precedenza al paragrafo 4.3.3, le Procure della Repubblica territorialmente competenti hanno avviato procedimenti penali nei confronti di produttori e acquirenti, anche in concorso, per la mancata corresponsione del prelievo supplementare e per il falso perpetrato nella redazione di documenti ufficiali.

5.2.2 Il latte non contabilizzato (c.d. "latte in nero")

A questo proposito occorre sottolineare come mentre sia relativamente agevole dimostrare in stalla l'esistenza di latte irregolarmente contabilizzato, di ben altra complessità si presenti il tentativo di accertare l'utilizzo di latte in nero da parte di primi acquirenti riforniti da raccoglitori compiacenti.

Quanto sopra risulta di immediata evidenza, a meno di poter contare su fonti di informazione confidenziali supportate da adeguati riscontri.

Sia, infatti, detto per inciso: la commercializzazione di latte al di fuori del regime delle quote avviene di norma con la "complicità" dei trasportatori come ha d'altronde confermato l'attività di controllo svolta su mandato della Commissione.

A stretto rigore si può parlare di latte in nero solo qualora il latte irregolarmente contabilizzato che esce dalla stalla, non destinato alla compensazione tra produttori, venga introitato dal primo acquirente senza essere registrato nella documentazione prevista in materia di quote latte ed immesso, come tale, nel ciclo produttivo.

L'ipotesi verificarsi di detto fenomeno ha indotto la Commissione ad elaborare, nel quadro della metodologia di controllo pensata per il primo acquirente, la redazione di quello che nelle pagine precedenti è stato definito il bilancio materia ovvero il confronto sistematico, in un certo arco di tempo, tra le entrate di latte ed altri prodotti intermedi (ad esempio cagliate) ed i prodotti ottenuti dalla trasformazione.

Ciò al fine di evidenziare eventuali anomalie.

L'applicazione del predetto metodo, che si è rivelata particolarmente complessa nel caso di caseifici con un elevato grado di differenziazione delle produzioni e che è comunque soggetta

RELAZIONE CONCLUSIVA

all'alea della applicazione al processo di rese di trasformazione medie, non ha pienamente dato i frutti sperati.

Nonostante queste difficoltà, ha tuttavia costituito un valido strumento operativo di indagine la dove supportato da adeguati elementi di riscontro.

Gli unici successi in tale contesto operativo sono da ascrivere alla scoperta di una doppia contabilità, nella quale venivano sistematicamente registrati i quantitativi di latte in nero acquistati, ed alla "confessione" spontanea di produttori e trasportatori che hanno espressamente dichiarato di fornire latte in nero ad un determinato acquirente.

Nel corso dell'attività di controllo sono state raccolte inoltre informazioni di tipo confidenziale circa i presunti meccanismi posti in essere per coprire l'utilizzo di latte in nero.

Queste indicazioni costituiranno utili elementi per l'avvio di autonoma attività di indagine da parte degli organi di controllo.

5.2.3 L'irregolare tenuta della documentazione prevista dalla normativa in materia di quote latte

Molti dei primi acquirenti che sono stati oggetto di controllo su mandato della Commissione, sia per avere intrattenuto rapporti commerciali con i produttori a carico dei quali sono state accertate delle anomalie, sia per avere introdotto prodotto dall'estero senza averlo dichiarato, sono risultati tenere irregolarmente la documentazione prescritta in materia di quote latte (distinte di trasporto, registri ...).

Si consideri quindi che fatta eccezione per i primi acquirenti "importatori", sottoposti a controllo per le irregolarità emerse dall'esame della dichiarazione di consegna, negli altri casi si è trattato di soggetti individuati non perché a loro carico fossero emerse delle irregolarità, ma in quanto destinatari del latte prodotto dagli allevatori selezionati a seguito dell'applicazione dell'analisi del rischio.

Una tale diffusione di irregolarità, che ha portato nella quasi generalità dei casi alla contestazione di violazioni amministrative, suscita non poche perplessità e richiede alcune considerazioni.

La normativa comunitaria e quella nazionale di applicazione in materia di quote latte si presentano indubbiamente come norme complesse che impongono adempimenti puntuali per gli attori della filiera, primi tra tutti gli acquirenti che costituiscono il cardine del sistema, rivestendo la funzione di "sostituti di imposta" per la riscossione del prelievo supplementare.

L'ordinamento giuridico nazionale è peraltro "ricco" di norme complesse che fanno riferimento alle diverse OCM (Organizzazione Comune di Mercato) regolamentate in seno alla PAC (Politica Agricola Comune).

RELAZIONE CONCLUSIVA

Il regime delle quote latte è, tra l'altro, in vigore dal 1984 e pertanto in virtù del tempo trascorso sarebbe stato legittimo attendersi un maggior rispetto delle prescrizioni in materia di tenuta della contabilità specifica.

Occorre inoltre sottolineare come le irregolarità riguardino tanto i piccoli acquirenti quanto le grandi imprese, a testimoniare come il mancato rispetto delle norme sulla tenuta della contabilità degli acquisti da produttori o da soggetti terzi, sulla trattenuta del prelievo ecc, non sia prerogativa di alcuni, ma rappresenti un fenomeno che sembrerebbe alquanto diffuso.

5.3 L'analisi dei quantitativi potenzialmente a rischio

5.3.1 Alcune considerazioni preliminari

Dall'analisi degli esiti delle attività di controllo svolte dalla Commissione, descritte nel precedente capitolo (rif. Capitolo 4), derivano alcune considerazioni in ordine all'impatto complessivo, nei confronti del settore lattiero-caseario nazionale, provocato dalla non corretta contabilizzazione di quantitativi di latte nel corso dei vari passaggi della commercializzazione.

E' opportuno segnalare, come l'esame dei "numeri" emersi dalle analisi e dai controlli effettuati palesi alcuni presupposti sulla base dei quali può essere fondata la conseguente riflessione in ordine all'impatto complessivo del fenomeno.

In particolare:

1. il quantitativo di latte complessivamente denunciato dagli acquirenti, nell'ambito delle dichiarazioni annuali, corrisponde potenzialmente alla struttura produttiva degli allevamenti del paese; in altri termini, la "stalla Italia", sulla base delle elaborazioni dei dati contenuti nelle banche dati nazionali del settore (rif. Capitolo 4), è nelle condizioni di produrre almeno quanto risulta dalle dichiarazioni annuali;

la correlazione effettuata tra le aziende che hanno dichiarato una commercializzazione, unitamente alla relativa consistenza di capi in produzione, e la situazione risultante dai dati dell'Anagrafe bovina consolidata dalla Commissione (rif. Allegato 16), ha consentito di riscontrare come

il 96% delle aziende dichiaranti sono presenti nella BDN;

a fronte di circa 1.766.000 capi da queste dichiarati in produzione, risultano presenti circa 2.076.000 capi potenzialmente in grado di produrre latte;

è opportuno evidenziare come la misura espressa tramite il dato dell'Anagrafe bovina (misura che rappresenta, in modo prudenziale, la potenzialità massima delle aziende in

RELAZIONE CONCLUSIVA

esame) consenta di riscontrare, con ragionevole certezza, il dato oggetto di dichiarazione da parte dei produttori;

ciò consente di affermare che nelle stalle italiane sia presente un "patrimonio" di vacche sufficiente a giustificare le produzioni dichiarate;

2. le introduzioni di latte di provenienza sia comunitaria che extracomunitaria, sulle quali è stata effettuata l'attività di controllo, non risultano incidere sulle fattispecie di "non corretta contabilizzazione" individuate;
3. il fenomeno, nel suo complesso, avrebbe pertanto una sua dinamica interna, finalizzata a conseguire vantaggi economici sia "indiretti", vale a dire quelli derivanti dall'evasione fiscale connessa alla mancata fatturazione, sia "diretti", in termini di elusione delle sanzioni connesse all'esubero rispetto alle quote assegnate;
4. il fenomeno appare acuto, ma facilmente circoscrivibile; riguarda un insieme ben individuabile degli attori della filiera, tracciabile attraverso le metodologie di selezione ed analisi attuate oggi dalla Commissione.

La considerazione derivante da tali assunzioni è che la "non corretta contabilizzazione" ha conseguenze immediate e significative, rilevanti soprattutto in termini di distorsione del mercato interno, ma non di artificioso e apparente aumento della produzione nazionale.

Il fenomeno crea infatti un circuito, a valenza come detto prevalentemente interna, di:

- "autocompensazione" tra i produttori (eccedentari) che realizzano una produzione maggiore della quota loro assegnata e quelli (deficitari) che invece non raggiungono, in termini produttivi, la propria quota; l'interesse dei primi ad eludere le sanzioni comunitarie collima pertanto perfettamente con quello dei secondi a monetizzare impropriamente un surplus di quel "bene immateriale" (la quota latte) che il regime comunitario e le condizioni di mercato del settore nazionale rendono, allo stato attuale, oggettivamente "prezioso";
- utilizzo "di un canale alternativo di commercializzazione", che esula ovviamente dalle regole di contabilizzazione sia comunitarie, in materia di quote latte, sia nazionali, in materia di imposte, in grado di assicurare il doppio vantaggio derivante dalle transazioni commerciali esenti da oneri fiscali e dal mancato assoggettamento al regime del prelievo supplementare.

Entrambi i fenomeni, come già accennato in precedenza, hanno un impatto non secondario in termini di distorsione delle dinamiche di mercato.

E' chiaro infatti che il quantitativo di latte che, per i motivi suddetti, elude comunque il processo di regolare contabilizzazione, ha un effetto significativo sul prezzo "alla stalla" (chi

RELAZIONE CONCLUSIVA

non ha oneri può ovviamente permettersi consistenti "sconti") e di conseguenza si ripercuote sul prezzo di tutto il prodotto nazionale, determinandone alcuni squilibri.

In ragione di questo, il fenomeno della "non corretta contabilizzazione" provoca un effetto "indiretto" sul livello complessivo di produzione nazionale - la cui valutazione esula dalle attuali possibilità della Commissione, ma che riveste certamente un significativo interesse, ed è quindi da approfondire nelle sedi opportune - ponendo le premesse per un suo potenziale incremento, con l'immediata conseguenza di aumentare il livello di esubero nazionale.

Se infatti il prezzo "alla stalla" scende, le imprese "sane" che operano nel rispetto delle "regole di mercato" sono orientate ad incrementare la propria produzione per compensare la riduzione dei ricavi; l'effetto sulla concentrazione delle imprese, sul quantitativo complessivamente commercializzato, e quindi sulle multe, è automatico e di tutta evidenza.

E' altrettanto evidente che un efficace contrasto del fenomeno, attraverso adeguate metodologie di controllo (si veda al riguardo, l'esperienza della stessa Commissione), consentirebbe viceversa agli allevatori di incrementare ulteriormente il livello qualitativo della produzione, nella ragionevole certezza di un andamento dei prezzi remunerativo e stabile.

Un altro elemento distorsivo del mercato che conduce alla sovrapproduzione di latte rispetto alla quota comunitaria è la perdurante non applicazione del regime per quanto riguarda l'effettiva riscossione del prelievo supplementare.

Nell'ambito dell'analisi e dei controlli svolti sono emerse infatti situazioni in cui alcuni produttori non si curano affatto di avere una quota commisurata al proprio livello produttivo, ma anzi investono le risorse totalmente nell'incremento della capacità produttiva.

Questo comportamento genera un artificioso vantaggio competitivo rispetto agli allevatori che invece rispettano le regole comunitarie; d'altro canto l'esperienza di questi anni li porta a fare affidamento sulla difficoltà che l'Amministrazione incontra, con la normativa vigente, nella riscossione del prelievo.

Su questo problema, tuttavia, sembra voler incidere profondamente la proposta di riforma attualmente all'esame delle competenti autorità.

5.3.2 La dimensione "qualitativa" del fenomeno

La dimensione "qualitativa" del fenomeno può oggi essere ipotizzata, allo stato dell'arte e sulla base dell'attività di analisi e riscontro realizzata dalla Commissione, con metodi induttivi, esclusivamente come dato di macro-tendenza.

Infatti, solo il completamento dell'analisi e dei riscontri proposti dalla Commissione su tutto l'insieme degli operatori consentirà di pervenire alla certificazione del quantitativo di latte

RELAZIONE CONCLUSIVA

prodotto, disponendo così degli elementi certi volti a determinare i quantitativi che, eventualmente, sono stati sottratti alle regole contabili.

L'attendibilità deriva dal rigore e dalla puntualità della metodologia utilizzata, metodologia che non ha il limitato valore attribuibile alle rilevazioni puramente statistiche, bensì la valenza che deriva dall'incrocio analitico di informazioni amministrative certificate.

Pur considerando lo stato dei lavori raggiunto dalla Commissione, che non dispone allo stato attuale di dati conclusivi su tutta la popolazione dei soggetti coinvolti, è possibile sviluppare comunque un ragionamento basato sul risultato delle analisi fin qui operate.

Nell'ambito della metodologia di analisi adottata, particolarmente significativa risulta la disamina di alcuni criteri inerenti fattori di rischio associati ai produttori; in particolare:

- il criterio 1, che pone in relazione i capi dichiarati dagli allevatori con quelli risultanti nell'Anagrafe bovina;
- il criterio 2, che confronta le rese dichiarate con quelle medie provinciali,
- il criterio 7, che evidenzia variazioni significative delle consegne nell'ultimo trimestre del periodo di contabilizzazione.

La Commissione ha constatato, nel complesso, la presenza di produzioni dichiarate in eccesso rispetto alla capacità produttiva delle aziende, che trovano riscontro nella presenza di aziende con capacità produttiva superiore a quella dichiarata (*rif. Allegato 20*).

La risultante contabilità, tuttavia, non evidenzia una situazione di completa parità, in quanto le risultanze dell'applicazione di tutti questi criteri sono concordi nell'evidenziare la tendenza che il quantitativo di latte "potenzialmente prodotto e non dichiarato" supera il quantitativo "potenzialmente dichiarato e non prodotto".

Naturalmente si tratta di semplici indicazioni di tendenza, in quanto per affermazioni numeriche occorre svolgere puntuali accertamenti; tuttavia confermano l'assunzione che la "stalla Italia" ha le potenzialità per produrre almeno quanto annualmente dichiarato.

Passando a considerare gli accertamenti effettivi che la Commissione ha realizzato applicando la metodologia di analisi del rischio (*rif. par. 4.2.2 e 4.2.3*), che ha consentito la selezione di situazioni con evidente presenza di potenziali anomalie, si può trovare conferma alle precedenti considerazioni.

Per contestualizzare correttamente le risultanze degli accertamenti eseguiti occorre preliminarmente descrivere l'elemento dimensionale che li caratterizza (*rif. Allegato 24*).

RELAZIONE CONCLUSIVA

1. La prima applicazione dei criteri ha condotto, rispetto alla totalità delle aziende dichiaranti, ad isolare il 62% delle aziende, con una produzione pari al 42% del totale.
2. Il passo successivo di "restrizione" dell'analisi, descritto nel par. 4.2.2, ha isolato il 17% delle aziende, con una produzione pari al 33% del totale.
3. La selezione effettuata tra queste ha portato ad una percentuale di aziende dello 0,42% con una produzione pari allo 0,98%.
4. Le 43 aziende poi sottoposte a controllo rappresentano lo 0,07%, del totale, con una produzione dello 0,25%.

Con riferimento alle ditte acquirenti parallelamente controllate, si tratta di 39 aziende che rappresentano l'1,83% delle 2.129 che hanno dichiarato acquisti da produttori per il periodo 2001/2002.

Per quanto concerne invece gli acquisti di latte da Paesi comunitari (situazione maggiormente significativa rispetto alle importazioni da Paesi terzi), le 8 ditte controllate rappresentano il 2,68% dei soggetti che acquistano latte, pari al 2,09% degli acquisti effettuati.

Dai controlli eseguiti su tutto l'insieme dei soggetti appena indicati, ai quali in sede di controllo si sono aggiunti, per necessità investigative, ulteriori 49 produttori e 2 acquirenti, è emerso che:

- il latte oggetto di contestazione è pari a:
 - **15.145 tonnellate** di latte prodotto e non dichiarato,
 - **241 tonnellate** di latte dichiarato e non prodotto.

Delle **15.145 tonnellate** di latte prodotto e non dichiarato, in relazione allo stato attuale dei controlli effettuati,

- **8.134 tonnellate** sono relative alla fattispecie del c.d. "latte in nero",
- **7.011 tonnellate**, pur essendo latte irregolarmente contabilizzato, non si può prescindere dal fatto che lo stesso possa essere oggetto di "autocompensazione".

Per i quantitativi appena esposti, occorre ribadire ancora una volta come non sia possibile prescindere dal puntuale e definitivo accertamento al fine di poter procedere alla rettifica della contabilizzazione del latte prodotto e commercializzato.

Anche dall'attività di accertamento, così come già emerso dalla valorizzazione dell'attività di analisi precedentemente illustrata, risulta confermata la tendenza riscontrata.

RELAZIONE CONCLUSIVA

In questo contesto, sono certamente auspicabili le specifiche misure di contrasto del fenomeno introdotte nel testo di riforma elaborato dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, che è stato oggetto di puntuale analisi da parte della Commissione, al fine di:

- confermare la centralità ed il ruolo di tutta l'Amministrazione nella gestione e regolazione di un comparto produttivo estremamente delicato ed importante;
- ripristinare una reale "par condicio" tra i produttori italiani;
- creare le condizioni per un'inversione dell'attuale tendenza di mercato (prezzo basso e produzione esasperata), verso una situazione giustamente remunerativa della produzione di qualità.



RELAZIONE CONCLUSIVA

6 I procedimenti legislativi ed amministrativi connessi con il fenomeno della non corretta contabilizzazione del latte

6.1 L'intervento sul testo di riforma della normativa di settore

6.1.1 Il quadro di riferimento

Come indicato ai precedenti capitoli 1 e 2, a seguito di specifico incarico attribuito dall'On. Sig. Ministro, la Commissione ha proceduto ad una attenta valutazione del testo di disegno di legge per il riordino del settore lattiero-caseario, in applicazione del Reg. (CE) n. 3950/92, presentato in Conferenza Stato - Regioni, al fine di fornire un adeguato contributo per il miglioramento dell'efficacia dei controlli.

Partendo quindi da presupposti diversi dalla mera redazione di una normativa di applicazione di regole comunitarie, la disamina e le conseguenti valutazioni e proposte sono state effettuate

Il lavoro prodotto nella prima fase, che si è concluso nel mese di novembre 2002 (rif. Allegato 16) con l'invio all'On. Ministro di apposita relazione tecnica, rappresenta l'attenta valutazione, sia delle risultanze delle audizioni avute dalla Commissione con le Organizzazioni Professionali Agricole, con i rappresentanti degli allevatori, con i rappresentanti delle cooperative agricole di produzione e di trasformazione, con quelli dell'industria lattiero-casearia e con le Regioni e le Province autonome, come pure delle note e delle proposizioni trasmesse da alcuni dei soggetti sopra indicati.

La Commissione, inoltre, per la formulazione delle sue valutazioni ha tenuto conto degli elementi che sono emersi dalla sovrapposizione e dall'incrocio della rilevante massa di dati estratti dalle banche dati di AGEA, dell'Anagrafe bovina, dell'A.I.A., delle Dogane, dell'ICRF, delle Regioni e dalle attività di vigilanza e controllo svolti dalle Regioni e dai Corpi di Polizia.

L'attenzione, quindi, è si è incentrata sulla valutazione delle tematiche relative alla produzione ed alla commercializzazione del latte ed all'efficacia dei controlli ad esse connessi.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Comunque, come sostenuto verbalmente della maggioranza dei soggetti intervistati, come appare dalle notizie riportate pressoché quotidianamente dai media, ma soprattutto come evidenziato dalla anomala situazione di mercato di alcuni formaggi tipici della produzione italiana, sembra che il fenomeno sia andato via, via assumendo sempre maggior rilevanza e si sia esteso proprio nelle aree ad alta intensità e peculiarità produttiva.

Pertanto, il lavoro svolto, ed in particolare l'analisi della normativa, le valutazioni effettuate sul materiale acquisito nonché lo studio del percorso di filiera ha consentito l'individuazione di punti di criticità del sistema in essere che danno adito a possibili margini di irregolarità e che hanno indotto la Commissione a formulare motivati suggerimenti per opportune integrazioni.

E' stato ritenuto utile infatti integrare la norma con l'aggiunta di disposizioni in grado di rendere operativi nuovi strumenti di verifica e di controllo per la prevenzione e la repressione del fenomeno della commercializzazione del latte non regolarmente contabilizzato su tutto il territorio nazionale, sia esso di matrice nazionale che di provenienza estera.

Le disposizioni supplementari proposte riguardano norme di comportamento e relative sanzioni per i produttori, per gli acquirenti, per i trasportatori ed per i trasformatori, tese ad un completo recepimento e ad una integrazione delle regole Comunitarie, igienico-sanitarie, fiscali, commerciali, ecc., già esistenti.

6.1.3 Il metodo di lavoro

Poiché il ruolo della Commissione non era quello di sostituirsi agli organismi preposti alla formulazione dei testi legislativi, bensì di rispondere al preciso incarico di formulare osservazioni al testo già predisposto sulla base dei convincimenti raggiunti nel corso delle indagini, la Commissione si è limitata, nell'esame articolo per articolo, ad esprimere in via concettuale i propri pareri e ad avanzare le proprie proposte.

6.1.4 Le osservazioni al testo di riforma e le proposte autonomamente avanzate dalla Commissione

Disposizioni generali

Là dove vengono richiamati gli "Organi di Polizia Giudiziaria" è stato proposto di indicare solo "Organi di Polizia".

La dizione "giudiziaria" presuppone infatti una preventiva autorizzazione della magistratura su un aspetto che ancora non riveste un carattere penale, ma è solo preventivamente investigativo amministrativo.

Il testo esaminato prevede che tutti gli attori della filiera consentano l'accesso ai "mezzi" di trasporto anche ai funzionari regionali incaricati dei controlli.

RELAZIONE CONCLUSIVA

E' stato ricordato che l'accesso a questi mezzi, che circolano su strada, è riservato agli Organi di polizia che dispongono di una specifica strumentazione ed autorizzazione di funzione. E' stato quindi suggerito che con il D.M. di applicazione vengano dati chiarimenti ed indicazioni più precise sul ruolo e sui compiti dei controllori regionali al riguardo.

Adempimenti per i produttori

Poiché il cosiddetto fenomeno del "latte in nero" è direttamente collegabile al regime delle "quote" ed al tentativo di aggirarle, se non di eluderle, è indispensabile per l'autorità di controllo poter riscontrare in ogni momento la regolarità di tutte le situazioni che concorrono a determinarne la produzione al fine di vigilare su ogni passaggio e su tutti gli attori coinvolti nel percorso. La Commissione ha pertanto proposto di introdurre nel testo legislativo una disposizione riguardante i produttori.

In tale contesto è stato proposto di ribadire formalmente che ogni detentore – così come definito all'art. 1, comma 1, del Decreto del Ministero della Salute del 31 gennaio 2002, e che costituisce persona fisica o giuridica che consegna latte ad uno o più acquirenti e/o che vende direttamente latte bovino e/o altri prodotti lattieri – è tenuto ad adempiere puntualmente a tutte le disposizioni previste all'art. 5, commi 1, 2, 4 e 5 del citato Decreto Ministeriale.

Inoltre, ai fini di rendere efficaci i controlli tesi ad accertare la corretta contabilizzazione del latte prodotto in stalla, è stato proposto di integrare il testo prevedendo l'obbligo della tenuta di un apposito registro contenente almeno la situazione delle vacche in lattazione e dei quantitativi di latte giornalmente prodotti. Le forme e le modalità di compilazione e di tenuta del registro dovranno essere poi definiti dal D.M. di applicazione.

Riconoscimento degli acquirenti

Requisiti per il riconoscimento degli acquirenti

Oltre ai requisiti già previsti, è stata evidenziata opportunità che gli acquirenti indichino anche l'esatta ubicazione dello stabilimento e degli eventuali centri di raccolta utilizzati, con l'indicazione degli estremi delle autorizzazioni sanitarie, nonché i dati identificativi dei trasportatori impiegati.

La Commissione ha inoltre proposto, a tutela degli interessi erariali del Paese, che la norma preveda degli adeguati sistemi di garanzia di carattere finanziario tesi ad assicurare il versamento delle somme trattenute ai produttori a titolo di prelievo supplementare.

Revoca del riconoscimento di primo acquirente

E' stato proposto che la comunicazione che l'acquirente revocato deve fare entro 15 gg. ai produttori conferenti, debba essere inviata contestualmente, per conoscenza, anche all'organismo regionale che ha emesso il provvedimento di revoca; ciò per consentire

RELAZIONE CONCLUSIVA

eventuali ulteriori verifiche in seno all'effettiva esecuzione della comunicazione verso le ditte produttrici.

Considerando che i produttori, in caso di revoca del riconoscimento al primo acquirente, saranno costretti ad organizzarsi per trovare nuovi convenienti sbocchi per il proprio latte, è stato suggerito di trovare una soluzione che salvaguardi nel contempo sia il rigore della sanzione che i legittimi interessi economici dei produttori.

Pertanto, nelle disposizioni di applicazione previste, sulla base di specifici parametri, è stato proposto di dare facoltà ai competenti Organismi regionali di concedere dilazioni nell'applicazione della sanzione, comprese tra i 30 ed i 60 gg., in funzione di motivate situazioni locali.

Adempimenti dei trasportatori

Il controllo del trasporto del latte rappresenta un anello fondamentale per l'accertamento della corretta contabilizzazione del latte consegnato dai produttori.

E' stata rappresentata quindi l'utilità della predisposizione di un'apposita regola riguardante questa categoria di operatori. In particolare si è suggerito che, oltre a disporre delle regolari autorizzazioni di carattere igienico-sanitario, all'autorizzazione all'effettuazione dello specifico servizio di raccolta ed alla tenuta dei prescritti documenti, i trasportatori siano tenuti a registrare tutti i prodotti trasportati.

Le registrazioni dovranno contenere almeno i seguenti elementi:

- i dati identificativi del trasportatore , la targa dell'automezzo e gli estremi dell'autorizzazione sanitaria
- i dati identificativi dell'acquirente con l'indicazione degli estremi del riconoscimento regionale.
- la data e l'ora del ritiro del latte, i dati identificativi del produttore, le quantità di latte e/o di prodotti lattieri ritirati, espresse in Kg o in litri, la firma di chi ha effettuato la consegna.

Disposizioni sulle forme e sulle modalità di tenuta del registro saranno dettate con il D.M. di applicazione.

Adempimenti degli acquirenti

La Commissione, per completare le informazioni necessarie agli organismi di controllo per vigilare sulla regolarità della contabilizzazione del latte, ha rappresentato la necessità che:

- gli acquirenti inviino mensilmente alle Regioni ed alle Province autonome, oltre agli aggiornamenti del registro, tenuto a norma dell'art. 14, comma 2, del Reg. (CE) n.

RELAZIONE CONCLUSIVA

1392/2001 (acquisti presso i produttori) anche l'aggiornamento del registro mensile tenuto ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del Reg. (CE) n. 1392/01 (movimento di tutti gli acquisti e le vendite di latte e altri prodotti lattieri);

- gli acquirenti tengano, e trasmettano alle competenti Regioni o Province autonome, l'elenco con tutti i dati identificativi, comprese le indicazioni relative alle autorizzazioni igienico-sanitarie, delle ditte utilizzate per effettuare la raccolta del latte presso i produttori;
- debbano essere inserite nel testo le disposizioni contenute nell'art. 8, commi 4 e 5 del D.M. n. 569/93, relative al controllo del tenore della materia grassa del latte conferito.

Contabilità

(contabilità dell'acquirente) - Ad integrazione degli obblighi già previsti dalla regolamentazione Comunitaria (articolo 14, comma 3, del Reg. (CE) n. 1392/01), la Commissione ha ritenuto opportuno prevedere che l'acquirente debba tenere aggiornato e rendere disponibile un registro contenente:

- le annotazioni di tutte le cessioni o gli acquisti di latte ad o da altri acquirenti, completo con i dati identificativi di questi ultimi,
- tutte le trasformazioni di latte effettuate nello stabilimento, con l'indicazione quantitativa dei diversi prodotti ottenuti e dei relativi quantitativi di latte impiegato, nonché
- la situazione delle vendite e delle giacenze di tutti i prodotti lattieri, tenute in coerenza con le dichiarazioni mensili.

Le disposizioni sulle forme e sulle modalità di completamento della tenuta del registro saranno dettate con il D.M. di applicazione previsto.

Vendite dirette

(dichiarazione delle vendite) - L'art. 6, 1° comma del Reg. (CE) n. 1392/01 prevede che il produttore di latte che dispone di un quantitativo di riferimento per le vendite dirette debba inviare, almeno una volta l'anno, all'Organismo di controllo competente la dichiarazione di tutte le vendite effettuate nel periodo; la dichiarazione deve essere inviata anche se non vi sono state vendite nello stesso periodo.

Poiché il fenomeno delle vendite dirette ha assunto importanza rilevante, la Commissione ha ritenuto opportuno prevedere l'integrazione degli strumenti di controllo a disposizione delle Regioni rendendo obbligatorio l'invio della dichiarazione con cadenza mensile.

(revoca della quota) - La sanzione deve essere applicata in caso di mancato invio della dichiarazione nei successivi 30 giorni dalla fine del mese di contabilizzazione.

RELAZIONE CONCLUSIVA

La Commissione, infine, ha ritenuto di dover proporre che:

- dove si fa riferimento agli Organi di Polizia Giudiziaria, l'indicazione non sia corretta ed il legislatore debba porre particolare attenzione sia alla normativa vigente per quanto riguarda gli specifici compiti attribuiti ai predetti Organi, che ai suggerimenti dagli stessi forniti;
- ogni qualvolta viene prevista la verifica della coerenza del quantitativo di latte dichiarato con il numero di vacche da latte per azienda, risultante nella Banca Dati Nazionale dell'Anagrafe bovina, o il calcolo del numero delle vacche da latte detenuto in azienda, il Decreto di applicazione debba contenere indicazioni precise sulle procedure da seguire per l'effettuazione dei predetti calcoli;
- tutti i registri previsti dal dispositivo debbano avere le pagine numerate e debbano essere vidimati dall'Autorità competente designata dalle Regioni o dalle Province autonome. I registri e la loro trasmissione potranno essere informatizzati purché le modalità impiegate siano atte ad impedire qualsiasi contraffazione;
- di prevedere per ogni articolo un adeguato sistema sanzionatorio, proporzionale all'entità dell'infrazione commessa.

6.1.5 Gli ulteriori interventi proposti nel processo di riordino della normativa di concerto con la Commissione Ministeriale

Le proposte trasmesse all'On. Sig. Ministro nella già ricordata relazione tecnica sono state esaminate dalla Commissione ministeriale appositamente istituita dal Ministro (con DM 37372 in data 8 novembre 2002) ed incaricata della revisione della normativa nazionale per l'applicazione del regime delle "quote latte", una prima volta in sede propria, e successivamente congiuntamente con la scrivente Commissione.

Di seguito, in forma sintetica, sono riportati i contenuti oggetto di valutazione congiunta.

E' stato ritenuto opportuno aggiungere all'indicazione "organi di polizia" la qualificazione "competenti" e di prevedere l'obbligo di informazione da parte degli altri organi dello Stato nell'accertamento delle violazioni alla normativa in esame.

I suggerimenti riguardanti gli obblighi per i trasportatori sono stati accolti ed inseriti nel testo di riforma.

Per quanto riguarda le altre indicazioni promosse in forma autonoma e non recepite nella comune fase di analisi, la Commissione, consapevole che il mancato accoglimento del complesso delle proposte formulate non avrebbe eliminato tutti i punti di criticità in essere del sistema, e non si sarebbero quindi potuti rendere operativi nuovi strumenti di verifica e di controllo per la prevenzione e la repressione del fenomeno della commercializzazione del latte non regolarmente contabilizzato, ha ritenuto necessario formulare all' On.le Ministro le seguenti considerazioni:

RELAZIONE CONCLUSIVA

- adempimenti per i produttori – l'istituzione di un registro di stalla vidimato può considerarsi superata qualora venga accolta la modifica proposta all'art. relativo agli "adempimenti dei trasportatori", che prevede l'istituzione di una distinta latte vidimata da redigere in triplice copia, di cui una da conservare a cura del produttore;
- contabilità degli acquirenti e dei produttori – la previsione di ulteriori annotazioni al registro mensile tenuto ai sensi dell'art. 14, comma 3, del Reg. (CE) n. 1392/01 può considerarsi superata nel caso in cui quanto previsto in materia di accesso alla documentazione contabile ed amministrativa, nell'art. relativo alle "disposizioni generali", preveda anche la possibilità di accedere alla documentazione riguardante tutte le trasformazioni del latte effettuate nello stabilimento, con l'indicazione quantitativa dei diversi prodotti lattieri ottenuti e dei relativi volumi di materia prima impiegati, nonché alla situazione delle vendite e delle giacenze dei citati prodotti lattieri;
- vendite dirette – l'opportunità di introdurre l'adempimento della cadenza mensile nell'invio della prevista dichiarazione da parte dei produttori titolari di quota.

6.2 Gli ulteriori interventi normativi a supporto della gestione del settore

La Commissione, nella ricerca di tutti gli elementi necessari per svolgere adeguatamente e compiutamente il proprio mandato, ha dovuto confrontarsi in diverse occasioni con i rappresentanti del Ministero della Salute, responsabili della tenuta dell'Anagrafe bovina nonché dell'applicazione delle norme e delle direttive igienico-sanitarie sulla produzione e commercializzazione del latte.

In quest'esperienza sono emerse delle aree di mancato raccordo tra i due contesti amministrativi (Anagrafe bovina - Quote latte), che rendono problematica la possibilità di mantenere aggiornato, applicato ed efficiente il sistema e, di conseguenza, molto critico un concreto, efficace e rapido utilizzo.

Nel seguito del capitolo sono riportate, al riguardo, tutte le considerazioni ritenute necessarie.

6.2.1 Raccomandazioni per l'organizzazione del "sistema integrato" Produzione latte - Anagrafe bovina

Tutti gli elementi finora raccolti, ed esposti nella relazione, militano a favore della **creazione** e dell'**efficace mantenimento** di un sistema che in ogni momento sia in grado di **valutare** e **controllare** l'insieme dei fenomeni che di volta in volta concorrono a caratterizzare il mondo del latte, e più in esteso di tutti i fenomeni economici che riguardano l'allevamento bovino italiano.

In tale contesto l'Anagrafe bovina deve essere l'elemento fondamentale di centralità nel quale affluiscono, e dal quale si attingono tutte le informazioni riguardanti gli allevamenti italiani.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Gli elementi produttivi, i momenti economici, la realizzazione di presidi igienico-sanitari, la registrazione degli eventi riguardanti i singoli allevamenti, ecc. sono fenomeni che non possono e non debbono più rimanere dei fatti a se stanti, completamente isolati dal contesto generale degli eventi.

Pertanto, la Commissione ritiene quantomeno necessario che:

1. per consentire che venga posto in essere un efficace sistema, che permetta in ogni momento agli organismi preposti ai controlli di svolgere un'efficace e produttiva verifica della veridicità e della regolarità di ogni momento che caratterizza il mondo della produzione, della commercializzazione e della trasformazione del latte, sia opportuno che l'Anagrafe bovina assicuri il riscontro "in tempo reale", per ogni allevamento, oltre al numero identificativo di registrazione aziendale, dei seguenti elementi
 - gli estremi dell'autorizzazione sanitaria a produrre latte per la successiva commercializzazione;
 - il numero delle vacche destinate alla produzione del latte, con l'indicazione della razza prevalente e del numero delle bovine in produzione e, per ciascuna di esse, del giorno di inizio e di quello di fine lattazione;
 - il numero dei vitelli da latte presenti nell'allevamento;
2. per garantire il costante e continuo aggiornamento dell'Anagrafe bovina, debba essere reso vincolante, per tutti coloro che per qualsiasi motivo sono tenuti a redigere un documento, a rilasciare un certificato, a concedere un'autorizzazione, o ancora a registrare un avvenimento riguardante un allevamento – in particolare se si è in presenza di finanziamenti pubblici – il riferimento al numero di identificazione della registrazione dell'allevamento presso l'Anagrafe.

La Commissione ritiene inoltre necessario raccomandare che:

- il testo di legge attualmente in discussione relativo al sistema sanzionatorio, da applicare a tutti coloro che non rispettano gli obblighi connessi con il continuo mantenimento del sistema previsto dal Decreto del Ministero della Salute del 31 gennaio 2002, sia adeguato all'entità dell'infrazione commessa;
- non vengano accettate semplificazioni della attuale normativa in materia di Anagrafe bovina, che appare idonea, se rispettata e correttamente applicata, a consentire adeguati controlli per combattere il fenomeno delle irregolarità nella contabilizzazione del latte commercializzato.

RELAZIONE CONCLUSIVA

7 Le conclusioni

L'esito dei lavori della Commissione, in relazione al mandato ricevuto, deve essere valutato sotto una duplice ottica:

- i risultati conseguiti, in relazione ai vincoli emergenti dalla situazione informativa delle banche dati di settore e dalla insopprimibile esigenza di pervenire in tempi brevi ad un risultato significativo e, comunque, di immediato "utilizzo",
- i benefici potenziali, in termini di applicazione di una metodologia di controllo e monitoraggio del settore che potrà risultare oggettivamente preziosa per l'esecutivo e per l'amministrazione.

A giudizio della Commissione appare infatti doveroso e corretto considerare non soltanto i riscontri, oggettivamente certificati, derivanti dalle analisi attuate e dai controlli portati a termine, ma anche valorizzare appieno, percorrendo con continuità e costanza il solco tracciato dai lavori sin qui svolti, il "metodo" messo a punto, al fine di consentire il conseguimento concreto e, soprattutto, duraturo, degli obiettivi posti alla base del mandato conferito.

7.1 La sintesi dei risultati conseguiti

L'analisi dei risultati tangibili in relazione all'impegno profuso deve obbligatoriamente scaturire da una considerazione in ordine al "patrimonio informativo" di partenza (*rif. Capitolo 3*).

La Commissione ha avuto a disposizione, in termini sia di dati che di applicazioni, il consistente bagaglio informativo derivante, soprattutto, dalle banche dati dell'AGEA, dal quale è stato possibile estrarre tutte le informazioni provenienti da fonte dichiarativa relative alla produzione commercializzata.

Ha potuto altresì avvalersi delle informazioni inerenti:

- gli esiti dei controlli presso gli operatori del settore eseguiti dalla Regioni e Province autonome, nonché dall'Ispettorato Centrale Repressione Frodi;
- le banche dati dell'AIA;
- le banche dati dell'Agenzia delle Dogane.

In questo contesto informativo si è inserito, con le complessità di trattamento in precedenza già evidenziate, il contributo fornito dall'Anagrafe Bovina per il riscontro oggettivo dei dati dichiarativi inerenti la produzione lattiero-casearia.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Il procedimento di acquisizione, elaborazione ed attribuzione del patrimonio bovino ad ogni singola azienda ha richiesto, tuttavia, uno sforzo considerevole rispetto all'impegno profuso in sede di consolidamento delle altre fonti informative.

L'approccio adottato dalla Commissione ha obbligato a "filtrare" le risultanze di ogni fase di consolidamento dei dati dell'Anagrafe mediante un vero e proprio "sistema esperto" di validazione progressiva delle informazioni il quale, se da un lato ha fornito la richiesta attendibilità ai risultati, ha dall'altro inevitabilmente protratto i tempi e ristretto progressivamente la quantità di controlli eseguiti.

Nel merito va comunque osservato che le carenze attualmente sussistenti nell'acquisizione dei dati inerenti l'Anagrafe Bovina sono da considerarsi assolutamente temporanee, in quanto la validità dell'impianto e la proficua revisione di cui il "sistema anagrafe" è attualmente oggetto - anche in relazione all'opera in corso di attuazione da parte del Commissario Straordinario di Governo per l'Anagrafe Bovina - lasciano presagire che, una volta superati i "momenti di crescita ed assestamento" attuali, l'Anagrafe Bovina potrà costituire il fondamentale punto di riferimento per l'analisi di tutti i fenomeni connessi alla commercializzazione di prodotti di derivazione zootecnica.

Ciò premesso, la Commissione ha comunque potuto mettere a punto una metodologia fatta di ambiti di analisi progressivamente selezionati e di algoritmi di controllo che, pur scontando a livello "quantitativo" le difficoltà di eseguire un'analisi sistematica e completa della produzione lattiera nazionale, ha conseguito i seguenti importanti risultati:

- **Certificare la potenzialità produttiva della "stalla italia"**

verificando, a livello nazionale, la consistenza del patrimonio bovino da latte e, conseguentemente, la compatibilità in termini quantitativi rispetto alla produzione dichiarata nella campagna di commercializzazione (rif. Capitolo 4);

la correlazione effettuata tra le aziende che hanno dichiarato una commercializzazione, unitamente alla relativa consistenza di capi in produzione, e la situazione risultante dai dati elaborati dalla Commissione ha evidenziato che nelle stalle italiane è presente un "patrimonio" di vacche sufficiente a giustificare le produzioni dichiarate;

- **Riscontrare i meccanismi di introduzione dall'estero di prodotti lattiero-caseari**

destituendo di fondamento la teoria secondo la quale le eccedenze produttive italiane deriverebbero da massicce importazioni irregolari di latte estero;

RELAZIONE CONCLUSIVA

i controlli incrociati con l'Agenzia delle Dogane hanno consentito di affermare che le introduzioni di latte di provenienza sia comunitaria che extracomunitaria non risultano incidere sulle fattispecie di "non corretta contabilizzazione", poiché ogni transazione controllata è risultata puntualmente attribuita al soggetto estero dal quale è stata generata;

- **Riscontrare come il fenomeno di "non corretta contabilizzazione del latte" abbia una matrice fortemente endogena**

palesando la reale motivazione di fondo e le dinamiche di mercato, tutte riconducibili all'ambito interno, che sono alla base del fenomeno di "non corretta contabilizzazione" del latte;

sono state verificate ed appurate condotte irregolari da parte di determinati soggetti della filiera - ben individuati e individuabili - tese a conseguire illegittimi vantaggi economici sia diretti, in termini di elusione delle sanzioni connesse all'esubero rispetto alle quote assegnate, sia indiretti, in termini di evasione fiscale connessa alla mancata fatturazione;

- **Assicurare l'applicabilità e la riutilizzabilità, da parte dell'Amministrazione ordinaria, dell'approccio tecnico-organizzativo messo a punto dalla Commissione**

trasferendo l'impianto organizzativo e procedurale realizzato alle Amministrazioni competenti per il settore, fornendo metodi, percorsi e strumenti utili a consentire il monitoraggio sistematico, costante e rigoroso del fenomeno in esame;

risultano infatti assolutamente replicabili le operazioni attraverso le quali la Commissione ha potuto isolare non un campione statistico, bensì un nucleo intero di posizioni "a rischio", all'interno del quale i controlli eseguiti hanno consentito una valutazione comparata della precedente attività di analisi (rif. Capitolo 4 e 5), ed una efficace azione di contrasto volta a scoraggiare l'attuazione di pratiche illecite e distorsive del corretto andamento dei mercati.

Questo obiettivo è risultato conseguibile grazie al complesso sistema di "prove e controprove" derivato dall'incrocio progressivo di tutte le banche dati disponibili, attraverso il quale qualsiasi dato derivante da elaborazione è stato assunto come valido, ed utilizzato nei passi successivi, solo dopo aver superato almeno un doppio riscontro.

Tale metodo ha conferito valenza oggettiva ai risultati esposti, ed ha altresì consentito di individuare alcuni degli obiettivi fondamentali verso i quali indirizzare il legislatore nel porre mano alla indispensabile riforma della normativa di applicazione del regime delle quote latte in Italia (rif. Capitolo 6).

RELAZIONE CONCLUSIVA

Su tale presupposto la Commissione ha potuto dare seguito alla componente del mandato conferito dall'On. Sig. Ministro relativa alla valutazione del provvedimento di riordino in corso di predisposizione, per quanto attiene, in particolare, le misure di contrasto del fenomeno di "non corretta contabilizzazione" del latte.

7.2 Le raccomandazioni per l'immediato futuro

Come accennato nella premessa del presente capitolo, si ritiene che il metodo e i risultati dei lavori della Commissione vadano valutati anche e soprattutto in chiave prospettica, come una sorta di utile "credità" a favore delle amministrazioni cui compete il coordinamento ed il controllo degli adempimenti inerenti il regime comunitario delle quote latte.

Le tipologie di indagine informativa adottate dalla Commissione sono infatti assolutamente replicabili e pienamente fruibili dalle amministrazioni competenti, mediante l'utilizzo delle applicazioni e delle banche dati gestite all'interno del sistema informativo dell'AGEA.

Al riguardo è opportuno sottolineare come già da diversi anni, per lo svolgimento dei compiti previsti dalla normativa europea e nazionale, AGEA renda disponibile agli Uffici delle Regioni e Province autonome tutti i servizi necessari e costantemente aggiornati per il supporto dei vari adempimenti operativi.

La creazione di ulteriori ed efficaci meccanismi di interscambio e cooperazione tra le Amministrazioni coinvolte (es. AGEA, Regioni e Province autonome, Ministero della Salute, Dipartimento delle Dogane, etc), appaiono idonei a propagare e rendere duraturi nel tempo i risultati conseguiti nell'ambito di questa esperienza "straordinaria", consentendo nella quotidianità della gestione del settore l'efficace e puntuale monitoraggio di tutti i processi di filiera e dei soggetti coinvolti.

Risulta evidente a questa Commissione che la possibilità di tenere sotto controllo un universo complesso qual'è quello che ruota intorno alla produzione ed alla commercializzazione di latte vaccino, anche in considerazione dei vincoli e delle complicità connessi al rispetto del regime comunitario delle quote, è strettamente legata ad una piena e continua collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali interessati ed un meccanismo di interscambio di informazioni preciso e costante.

Tale assunto è particolarmente rilevante, come detto, per quanto attiene la gestione dell'anagrafe bovina, nell'ambito della quale l'indispensabile collaborazione riguarda il Ministero della Salute, l'AGEA e le Regioni e Province autonome.

RELAZIONE CONCLUSIVA

L'osservazione e l'analisi delle interazioni e dei flussi informativi tra i suddetti organismi, necessaria per portare a termine il compito ricevuto, ha consentito a questa Commissione di individuare i principali contesti in cui tale collaborazione dovrebbe essere rafforzata e resa sempre più sistematica; in particolare:

- *Normativa di attuazione e disposizioni operative per l'aggiornamento e la fruizione della Banca Dati Nazionale (BDN) dell'anagrafe bovina*

devono scaturire da un "tavolo permanente" composto dai soggetti sopra indicati, ognuno dei quali ha soprattutto il compito di individuare, e portare all'attenzione comune, i fatti operativi nei quali si manifestano, nella pratica, appesantimenti e complicazioni che impediscono e/o rallentano i flussi informativi, per suscitare l'individuazione e la realizzazione di soluzioni concordate;

- *Automatismo nell'analisi e nella segnalazione di potenziali situazioni a rischio*

appare irrinunciabile che dalla cooperazione tra la BDN ed il sistema AGEA scaturiscano automaticamente e vengano sistematicamente fornite ai soggetti con potestà di controllo (ASL, Regioni, ICRF e organi di polizia competenti) le evidenze delle situazioni a rischio risultanti dalla combinazione dei dati gestiti; un esempio in tal senso: la presenza in anagrafe di un allevamento con capi da latte e la necessaria autorizzazione sanitaria a produrre latte, e la contemporanea mancanza di dichiarazioni di produzione (L1) ad esso relative nel sistema AGEA dovrebbe poter attivare "in tempo reale" le competenti azioni di controllo;

- *Interconnessione con le banche dati dell'Agenzia delle Dogane*

è quantomeno da valutare la possibilità di estendere gli automatismi di comunicazione di cui al punto precedente anche al sistema informativo di cui si avvale l'Agenzia delle Dogane, poiché ciò consentirebbe di "chiudere il cerchio" in termini di conoscenza complessiva di tutti i quantitativi di latte "in circolazione";

- *Diffusione dei supporti tecnologici*

l'utilizzo di tecnologie consolidate e già operative in altri comparti della pubblica amministrazione (rif. Certificati e firma digitale introdotta per la gestione degli adempimenti inerenti l'Anagrafe bovina) appare certamente necessario per tenere effettivamente sotto controllo tutti i processi di filiera; ci si riferisce, in particolare, al controllo delle fasi di ritiro presso le stalle e di trasporto verso gli stabilimenti di trasformazione del latte commercializzato, un contesto nel quale l'utilizzo di dispositivi in grado di certificare la titolarità e i quantitativi oggetto di transazione durante tutti i passaggi potrebbe enormemente facilitare la verifica della correttezza dei comportamenti di un anello estremamente delicato del comparto produttivo.

RELAZIONE CONCLUSIVA

Occorre sottolineare, al riguardo, il convincimento - che l'esperienza acquisita nel corso dei lavori ha ingenerato nella Commissione - della fondamentale importanza di disporre ed evolvere costantemente, per il supporto puntuale ed efficace del settore latte, ma anche, più in generale, di tutti i fenomeni legati alla specifica filiera, di un sistema informativo con caratteristiche di unitarietà a livello nazionale, quale risulta quello oggi in esercizio per il governo e la gestione operativa del settore.

In conclusione, il consolidamento e l'adozione delle azioni qui raccomandate, in termini di maggiore sinergia tra le Amministrazioni responsabili degli atti inerenti la gestione ed il controllo del comparto, risulta, a giudizio della Commissione, assolutamente doveroso, nonché fondamentale per garantire equilibrio e trasparenza al settore.

Infatti, se è vero che il fenomeno di "non corretta contabilizzazione" del latte si palesa oggi come controllabile in termini di effetti economici significativi, è altrettanto innegabile che soltanto una sistematica e puntuale azione di vigilanza, promossa ed eseguita con costanza e rigore da tutti gli attori istituzionali coinvolti, può assicurare la possibilità di contrastare e debellare il fenomeno.

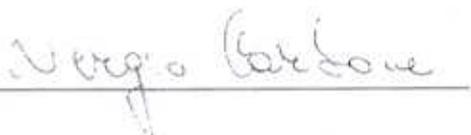
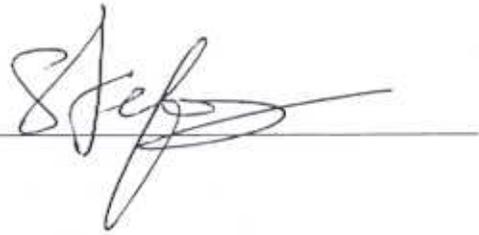
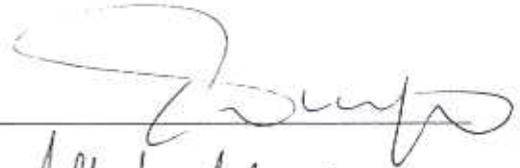
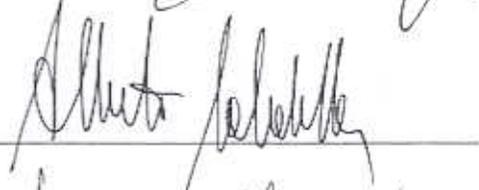
Viceversa, l'eventuale progressivo "calo di attenzione" nei confronti del fenomeno rischia ulteriormente di favorirne la diffusione strisciante.

In relazione agli illegittimi benefici che i soggetti implicati ne possono trarre, le conseguenze complessive potrebbero assumere dimensioni non sopportabili e con forte impatto traumatico su un settore che storicamente ha scontato una "criticità permanente da comparto produttivo cronicamente in amministrazione straordinaria" e che, comunque, è tuttora in attesa di una soluzione strutturale alle più che onerose "eredità del passato".

RELAZIONE CONCLUSIVA

7.3 La Commissione

7.3.1 Membri effettivi

Presidente	Nello MARIANI	
	Magistrato amministrativo	
Componenti	Giuseppe MESSINA	
	Arma dei Carabinieri	
	Comando Carabinieri Politiche Agricole	
	Sergio CARBONE	
	Guardia di Finanza	
	Nucleo Speciale Repressione Frodi Comunitarie	
	Stefano ALLAVENA	
	Corpo Forestale dello Stato	
	Nucleo agroalimentare forestale	
	Piero MEREGALLI	
	Ispettorato Centrale Repressione Frodi	
Consulenti	Pietro Lodovico POSSAGNO	
	Alberto BALDELLA	
	Giulio MONALDI	
Segretario	Francesco Maria CHELLA	

RELAZIONE CONCLUSIVA

7.3.2 Gruppo tecnico

Uno speciale ringraziamento per lo spirito di collaborazione manifestato e l'impegno ed il supporto assicurato all'attività della Commissione è rivolto ai membri del Comitato tecnico.

Arma dei Carabinieri

Roberto Di DOMENICO

Comando Carabinieri Politiche Agricole

Marco UGUZZONI

Alessandro MAESTOSO

Michele TESTA

Giancarlo RIDOLFI

Guardia di Finanza

Rocco AVERSA

Nucleo Speciale Repressione Frodi
Comunitarie

Tommaso Antonio COMPOSTO

Corpo Forestale dello Stato

Carlo COSTANTINI

Nucleo agroalimentare forestale

Felice Di LUCENTE

Antonio AQUILINI

Mario Di GREGORIO

Ispettorato Centrale Repressione Frodi

Gianluca GIULI

Benito BARTEMUCCI

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura

Franco MORETTI

Ivan MISSANO

Concessionario AGRISIAN S.C.P.A.

Gianluca Di SOTTO



RELAZIONE CONCLUSIVA

8 Gli allegati

8.1 L'elenco degli allegati alla relazione

Allegato	Riferimento	Note
1	D.P.C.M. n.30803 del 2 agosto 2002	Nomina della Commissione
2	Verbali riunioni della Commissione	Resoconto delle discussioni e delle decisioni adottate in seno alla Commissione
3.1	Nota prot. n. 157 del 15 ottobre 2002	Richiesta di proroga
3.2	D.P.C.M. del 31 ottobre 2002	Proroga della durata del mandato della Commissione
4	Nota del Presidente del Consiglio dei Ministri con prot. n.USG 938 del 19 febbraio 2003	Fissazione dei termini per la conclusione dei lavori della Commissione
5	Nota prot. n. 175 del 21 ottobre 2002	Problematiche sui dati forniti
6	Nota prot. n. 608/ID/472 del 7 novembre 2002	Invito a partecipazione riunione Assessorati alla Sanità
7.1	Nota prot. n. 195 del 7 novembre 2002	Richiesta dati Ministero Salute
7.2	Nota prot. n. 210 del 13 novembre 2002	Termine consegna dati richiesti
8	Nota prot. n. 608/ID/770 del 29 novembre 2002	Richiesta dati del Ministero Salute ai servizi veterinari regionali
9	Nota prot. n. 223 del 9 dicembre 2002	Denuncia del persistere delle problematiche riscontrate
10	Sottoscritto il 20 gennaio 2003	Testo di riforma normativa regime quote latte
11	Nota prot. n. 235 del 21 gennaio 2003	Ulteriori considerazioni sulla bozza di riforma normativa regime quote latte

RELAZIONE CONCLUSIVA

Allegato	Riferimento	Note
12	Nota prot. n. 245 dell'11 febbraio 2003	Sintesi dei primi risultati dell'attività di controllo
13.1	Nota prot. n. 130 del 2 ottobre 2002	Richiesta dati agli Organismi di Controllo operanti in Commissione
13.2	Nota n. 208/4-1 del 16/10/2002 Nota n. 373364 del 28/10/2002 Nota n. 25909 del 7/11/2002 Nota n. 4894 del 19/12/2002	Controlli del C.C. P.A. Controlli GDF Controlli I.C.R.F. Controlli C.F.S.
14	Audizione delle Regioni in data 16 e 22 ottobre 2002	Controlli Regioni (vari contributi)
15	Nota prot. n. 104 del 5 settembre 2002	Richiesta di collaborazione al Ministero della Salute
16	Relazione intermedia all'On. Sig. Ministro del 15 novembre 2002	Relazione tecnica inerente lo stato dei lavori <ul style="list-style-type: none">• Quadro generale• Coerenza delle produzioni commercializzate di latte e prodotti lattieri con la consistenza di stalla certificata dall'Anagrafe• Approfondimenti e specifiche valutazioni volte ad introdurre elementi di riordino ed adeguamento nella normativa
17	Nota n. SEG.I/A65/125/03 del 20 febbraio 2003	Commissario Anagrafe Bovina Richiesta dati Autorizzazioni produzione latte agli Assessorati Regioni e Province autonome
18	Nota n. 2894 del 13 marzo 2003	IZS Teramo Fornitura dati Autorizzazioni sanitarie

RELAZIONE CONCLUSIVA

Allegato Riferimento

Note

19	Relazione tecnica del Marzo 2003	Analisi degli allevamenti attivi nella produzione di latte di vacca per uso alimentare.
20	Relazione tecnica all'On. Sig. Ministro del Gennaio 2003	Analisi della commercializzazione per la Campagna 2001/2002 <ul style="list-style-type: none">• Impostazione dell'attività di controllo• Contesto Aziende di produzione• Contesto Aziende acquirenti
21	Relazione tecnica all'On. Sig. Ministro del Gennaio 2003	Controlli in azienda <ul style="list-style-type: none">• Produttore con commercializzazione di latte al Primo acquirente (Novembre 2002)
22	Relazione tecnica all'On. Sig. Ministro del Gennaio 2003	Controlli in azienda <ul style="list-style-type: none">• Produttore con commercializzazione vendite dirette (Novembre 2002)
23	Relazione tecnica all'On. Sig. Ministro del Gennaio 2003	Controlli in azienda <ul style="list-style-type: none">• Primo acquirente
24	Elaborato tecnico del Marzo 2003	Analisi dell'incidenza delle aziende sottoposte a controllo rispetto al totale delle aziende con commercializzazione dichiarata

RELAZIONE CONCLUSIVA

8.2 Il catalogo generale dei documenti acquisiti o prodotti dalla Commissione

8.2.1 Il protocollo in entrata

RICEVUTA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
AGEA	20-ago-02	102	elaborati informatici rif 2117 del 19.8.02
AGEA	4-set-02	103	relazioni delle precedenti commissioni rif 2192 del 4.9.02
REGIONE VENETO	6-set-02	105	anagrafe zootecnica regionale rif 1255 del 6.9.02
DOTT. PORTELLI EMANUELE	6-set-02	106	anagrafe zootecnica regionale rif del 29.8.02
REGIONE BASILICATA	6-set-02	107	anagrafe zootecnica regionale rif del 2.9.02
REGIONE VALLE D'AOSTA	6-set-02	108	anagrafe zootecnica regionale rif del 2.9.02
REGIONE MARCHE	6-set-02	109	anagrafe zootecnica regionale rif del 6.9.02
MIPAF GABINETTO DEL MINISTRO	10-set-02	110	dati produzione 2001/2002 associazione produttori latte pianura padana rif 35499 del 6.9.02
AGEA ORGANISMO PAGATORE	10-set-02	111	trasmissione documentazione rif 2224 del 10.9.02
UNALAT ROMA	19-set-02	113	richiesta incontro rif 1142 del 18.9.02
REGIONE UMBRIA	19-set-02	114	anagrafe zootecnica regionale rif 11025 del 13.9.02
REGIONE PIEMONTE	19-set-02	115	anagrafe zootecnica regionale rif 14082 del 13.9.02
REGIONE EMILIA ROMAGNA	19-set-02	116	anagrafe zootecnica regionale rif 11806 del 4.9.02
AGEA	19-set-02	117	trasmissione documentazione rif 2321 del 18.9.02
AGEA	19-set-02	118	trasmissione documentazione rif 2304 del 17.9.02
AGEA	26-set-02	120	trasmissione documentazione rif 2336 del 23.9.02
ISTITUTO ZOOPROFILATTICO TERAMO	26-set-02	121	comunicazione utenza e password rif 11076 del 24.9.02
ISTITUTO ZOOPROFILATTICO TERAMO	26-set-02	122	attività di supporto alla commissione dati 2001/2002 rif 11114 del 24.9.02
REGIONE LAZIO	1-ott-02	123	anagrafe zootecnica regionale del 27.9.02
AGEA	1-ott-02	124	trasmissione documentazione rif 2391 del 30.9.02
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	1-ott-02	125	anagrafe zootecnica regionale rif 1699 del 24.9.02
GABINETTO DEL MINISTRO	9-ott-02	131	richiesta audizione rif 36339 del 7.10.02
AGEA	9-ott-02	147	trasmissione documentazione rif 2467 del 8.10.02
D.G. QUALITA' DEI PRODOTTI	15-ott-02	160	trasmissione elenco dei caseifici produttori

RELAZIONE CONCLUSIVA

RICEVUTA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
AGRICOLI			formaggi dop rif 65440 del 14.10.02
AGEA ORGANISMO PAGATORE	17-ott-02	165	trasmissione documentazione rif 2518 del 17.10.02
AGENZIA DELLE DOGANE	17-ott-02	166	verifica ed accertamento latte e prodotti lattieri rif 4400 del 16.10.02
COLDIRETTI	21-ott-02	170	delegazione quote latte per audizione rif del 21.10.02
COMANDO CARABINIERI	21-ott-02	171	trasmissione attività investigative rif 208/4- 1 del 16.10.02
FRESCOLATTE	21-ott-02	172	conferma convocazione audizione rif del 14.10.02
REGIONE ABRUZZO	21-ott-02	173	riflessione sulla proposta di riforma regime quote latte rif 1789 del 21.10.02
ON.LE GIOVANNI ROBUSTI	21-ott-02	176	richiesta per audizione rif del 21.10.02
REGIONE MARCHE	22-ott-02	177	comunicazioni relative alle campagne 95/96 e 2000/2001 rif 10482 del 24.9.02
REGIONE LOMBARDIA	22-ott-02	178	audizione del 22/10/02 rif 29805 del 21.10.02
REGIONE PUGLIA	22-ott-02	179	comunicazioni e suggerimenti alla commissione rif 12520 del 21.10.02
REGIONE EMILIA ROMAGNA	22-ott-02	180	quote latte rif 17440 del 21.10.02
REGIONE VENETO	24-ott-02	182	dati su controllo regionale, rif 9430 del 24.10.02
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	24-ott-02	183	audizione del 16/10/2002 rif 20488 del 20.10.02
I.C.R.F.	24-ott-02	184	invio documentazione rif 758 del 23.10.02
COMANDO GUARDIA DI FINANZA	30-ott-02	188	verifica ed accertamento rif 373364 del 28.10.02
DIPARTIMENTO QUALITA' D.G. CONSUMATORE	30-ott-02	189	trasmissione elenco caseifici e produttori formaggi dop rif 656911 del 25.10.02
COMANDO GUARDIA DI FINANZA	6-nov-02	192	bozza disegno di legge rif 382631 del 5.11.02
REGIONE LAZIO	6-nov-02	193	attività di controllo espletate rif 10258 del 29.10.02
ISTITUTO ZOOPROFILATTICO TERAMO	7-nov-02	194	attività di supporto seconda fornitura rif 12957 del 5.11.02
CAPO DI GABINETTO	7-nov-02	197	stato dei lavori della commissione rif 37213 del 5.11.02
MIPAF DIREZIONE RISORSE FORESTALI MONTANE	7-nov-02	198	commercializzazione latte e prodotti lattieri rif 4154 del 6.11.02
I.C.R.F.	7-nov-02	199	verifica ed accertamenti commercializzazione latte rif 25909 del 7.11.02
I.C.R.F.	7-nov-02	200	verifica ed accertamenti commercializzazione latte rif 26333 del 7.11.02
MINISTERO DELLA SALUTE	8-nov-02	201	comunicazione anagrafe bovina rif 472 del 7.11.02
GABINETTO DEL MINISTRO	8-nov-02	202	proroga termini presentazione relazione conclusiva rif 37298 del 6.11.02

RELAZIONE CONCLUSIVA

RICEVUTA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
REGIONE VALLE D'AOSTA	8-nov-02	203	relazione situazione comparto produttivo latte rif del 7.11.02
MIPAF DIPARTIMENTO QUALITA' - AMBROSIO	11-nov-02	204	d.m. 7.11.2002 nomina Colonnello Alberto Baldella rif 1874 del 8.11.02
AGEA SETTORE QUOTE LATTE	11-nov-02	207	trasmissione documentazione rif 411 del 11.11.02
REGIONE UMBRIA	11-nov-02	208	audizione commissione rif 49866 del 6.11.02
COMANDO GENERALE CARABINIERI	18-nov-02	212	verifica ed accertamento rif 1321 del 15.11.02
DOGANA BRESCIA	22-nov-02	215	verifica ed accertamento dello stato di commercializzazione latte e/o prodotti lattieri rif 1265 del 15.11.02
A.I.A.	22-nov-02	216	riscontro nota 206 del 11.11.02 rif 2796 del 18.11.02
DIPARTIMENTO QUALITA' D.G. CONSUMATORE	29-nov-02	218	trasmissione elenco caseifici e produttori formaggi dop rif 66370 del 27.11.02
MINISTERO DELLA SALUTE	3-dic-02	220	richiesta dati anagrafe bovina rif 608/770 del 29.11.02
AGEA SETTORE QUOTE LATTE	13-dic-02	225	trasmissione documentazione rif 1288 del 11.12.02
PROVINCIA DI PARMA	19-dic-02	228	comunicazione attività di controllo rif 98614 del 29.11.02
MIPAF DIREZIONE RISORSE FORESTALI MONTANE	19-dic-02	229	comunicazione attività di controllo rif 4894 del 19.12.02
MINISTERO ECONOMIA - COMANDO GUARDIA DI FINANZA - ROMA	7-gen-03	231	commissione quote latte rif 2631 del 3.1.03
DIPARTIMENTO QUALITA' D.G. CONSUMATORE	13-gen-03	233	trasmissione elenco caseifici e produttori formaggi dop rif 60041 del 10.1.03
GUARDIA DI FINANZA REPRESSIONE FRODI ROMA	13-gen-03	234	commissione istituita con dpcm 30803 rif del 13.01.03
GUARDIA DI FINANZA	28-gen-03	237	riferimento nota 232 del 7.1.03 rif 807 del 28.1.03
MIPAF ISPETTIVO ICRF	28-gen-03	238	trasmissione atti controlli rif 689 del 23.1.03
COMANDO CARABINIERI POLITICHE AGRICOLE	28-gen-03	239	esito attività di controllo rif 208/14-1 del 24.1.03
MINISTERO DELLA SALUTE	28-gen-03	240	dati anagrafe zootecnica rif del 21.1.03
COMANDO CARABINIERI	5-feb-03	241	aggiornamento stato dei lavori commissione rif 208/14-2 del 3.2.03
I.C.R.F. Conegliano	11-feb-03	242	relazione attività svolta rif del 11.2.03
I.C.R.F. Milano	11-feb-03	243	relazione attività svolta rif del 11.2.03
CORPO FORESTALE DELLO STATO	11-feb-03	244	relazione attività svolta rif 652 del 10.2.03

[Handwritten signature]

RELAZIONE CONCLUSIVA

RICEVUTA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI	20-feb-03	252	commissione di verifica stato commercializzazione latte e prodotti lattieri rif 938 del 19.2.03
PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI - Commissario Straordinario Anagrafe Bovina	21-feb-03	254	richiesta dati anagrafe bovina rif SEG I/AGS/125/03 del 20.2.03
MIPAF D.G. RISORSE FORESTALI	21-feb-03	255	consegna pc portatile rif 326 del 20.2.03
AGEA	25-feb-03	257	richiesta collaborazione rif 2827 del 24.2.03
COOP. LATTE PADANO 6 - CREMA	3-mar-03	258	richiesta accesso alla documentazione su movimentazione latte rif del 3.3.03
I.C.R.F. Conegliano	3-mar-03	259	controlli a carico ditta rif 3034 del 27.2.03
REGIONE SARDEGNA	3-mar-03	260	richiesta dati anagrafe bovina rif 9384 del 3.3.03
I.C.R.F Salerno	7-mar-03	261	controlli a carico ditta rif 1346 del 4.3.03
I.C.R.F. Conegliano	13-mar-03	262	Controlli a carico ditta rif. 3548 del 13.3.03
Presidenza Consiglio dei Ministri	13-mar-03	263	Riscontro nota della Commissione rif. 1215 del 6.3.03
Comando Guardia di Finanza - Roma	17-mar-03	264	Invio relazione finale dei controlli effettuati rif. 2400 del 13.3.03
Istituto Zooprofilattico - Teramo	17-mar-03	265	Attività di supporto Commissione - Fornitura dati Marzo 2003 rif. 2894 del 13.3.03
I.C.R.F. - Salerno	17-mar-03	266	Controlli a carico ditta rif. 1552 del 13.3.03
I.C.R.F.	18-mar-03	267	Invio relazione finale dei controlli effettuati rif del 18.3.03
Comando Carabinieri Politiche Agricole - Roma	18-mar-03	268	Invio relazione finale dei controlli effettuati rif 208/14 - 4 del 18.3.03
C.F.S	18-mar-03	269	Invio relazione finale dei controlli effettuati rif. del 18.3.03

RELAZIONE CONCLUSIVA

8.2.2 Il protocollo in uscita

INVIATA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI	20-ago-02	101	richiesta dati anagrafe regionale
GIROLAMO SIRCHIA	5-set-02	104	verifica e accertamento dati anagrafe zootecnica
GIUSEPPE AMBROSIO - EPC FINSIEL	24-set-02	119	attivazione casella postale elettronica
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	2-ott-02	126	riunione della Commissione
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	2-ott-02	127	elenco dei caseifici produttori di formaggi d.o.p.
AGENZIA DELLE DOGANE	2-ott-02	128	verifica ed accertamento dello stato di commercializzazione del latte
COMANDO CARABINIERI PER LA SANITA'	2-ott-02	129	verifica ed accertamento dello stato di commercializzazione del latte
FINANZA - CARABINIERI - FORESTALE E ISPETTORATO REPRESSIONI FRODI	2-ott-02	130	verifica ed accertamento dello stato di commercializzazione del latte
MINISTERO DELLA SALUTE - ISTITUTO ZOOPROFILATTICO	9-ott-02	132	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
AGEA MONOCRATICO - DIREZIONE ORGANISMO PAGATORE	9-ott-02	133	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
REGIONE PUGLIA - DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI MERCATO PAGR III	9-ott-02	134	verifica ed accertamento dello stato di commercializzazione del latte
REGIONE PUGLIA	9-ott-02	135	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
ASSOCIAZIONE ITALIANA ALLEVATORI	9-ott-02	136	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
COPAGRI	9-ott-02	137	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
AZOLAT	9-ott-02	138	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
UNALAT	9-ott-02	139	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
ASSOLATTE	9-ott-02	140	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
COLDIRETTI	9-ott-02	141	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
CONFCOOPERATIVA	9-ott-02	142	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
CONFAGRICOLTURA	9-ott-02	144	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
CIA	9-ott-02	145	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002
DIREZIONE GENERALE DELLE	14-ott-02	148	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2

RELAZIONE CONCLUSIVA

INVIATA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
RISORSE FORESTALI, MONTANE E IDRICHE			agosto 2002
CONFAGRICOLTURA	14-ott-02	149	conferma convocazione audizione
CONCOOPERATIVA	14-ott-02	150	conferma convocazione audizione
UNALAT	14-ott-02	151	conferma convocazione audizione
ASSOLATTE	14-ott-02	152	conferma convocazione audizione
ANCA LEGA COOP.	14-ott-02	153	conferma convocazione audizione
C.I.A.	14-ott-02	154	conferma convocazione audizione
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	14-ott-02	155	riunione della commissione
FRESCOLATTE	14-ott-02	156	conferma convocazione audizione
ON.LE GIOVANNI ALEMANNO	15-ott-02	157	commissione istituita ai sensi del dpcm del 2 agosto 2002 - riepilogo attività al 15 ottobre 2002
COMANDO GENERALE GUARDIA DI FINANZA	15-ott-02	158	aggiornamento normativo settore quote latte
COMANDO GENERALE CARABINIERI	15-ott-02	158/BIS	aggiornamento normativo settore quote latte
AGEA MONOCRATICO - DIREZIONE ORGANISMO PAGATORE	15-ott-02	159	richiesta stato commercializzazione 1/4 - 30/9 2002
CAPO DI GABINETTO	15-ott-02	161	trasmissione calendario audizioni
ISMEA	17-ott-02	162	richiesta fornitura rapporto 2002 e filiera latte N. 10 copie
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	17-ott-02	163	richiesta presenza per audizione
REGIONE PUGLIA - ALTRE REGIONI E P.A.	17-ott-02	164	convocazione audizione
COLDIRETTI	21-ott-02	167	conferma convocazione audizione
CORPO FORESTALE DELLO STATO	21-ott-02	168	aggiornamento normativo settore quote latte
ISPettorato CENTRALE REPRESSIONE FRODI	21-ott-02	169	aggiornamento normativo settore quote latte
A.I.A.	21-ott-02	174	convocazione audizione
MINISTERO DELLA SALUTE - I.Z.S.	21-ott-02	175	convocazione audizione
MINISTERO SALUTE - I.Z.S.	24-ott-02	181	conferma convocazione audizione
ON.LE GIOVANNI ROBUSTI	28-ott-02	185	conferma convocazione audizione

RELAZIONE CONCLUSIVA

INVIATA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	29-ott-02	186	richiesta presenza per audizione
A.I.A.	29-ott-02	187	conferma convocazione audizione
AGEA MONOCRATICO - AUTORIZZAZIONE PAGAMENTI	31-ott-02	190	fornitura dati controlli da 97/98 a 200/01 ditte acquirenti
AGEA MONOCRATICO - AUTORIZZAZIONE PAGAMENTI	31-ott-02	191	criteri estrazione campione di controllo 01/02
MINISTERO DELLA SALUTE	7-nov-02	195	ulteriore richiesta di dati conclusivi certificati allevamenti autorizzati produzione latte e consistenza zootecnica
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	11-nov-02	205	riunione della commissione
A.I.A.	11-nov-02	206	richiesta dati controlli funzionali 1/4/01 - 31/3/2002
CIRCOSCRIZIONE DOGANALE - BRESCIA	12-nov-02	209	riscontro dati dell'agenzia delle dogane - codici taric
MINISTERO DELLA SALUTE	13-nov-02	210	ulteriore richiesta di dati conclusivi certificati allevamenti autorizzati produzione latte e consistenza zootecnica - termine richiesta 6/12/2002
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	18-nov-02	211	riunione della commissione
ON.LE GIOVANNI ALEMANN0	20-nov-02	213	invio relazione tecnica stato verifiche al 15 novembre 2002 e proposte adozione provvedimenti legislativi
AL CAPO GABINETTO MIPAF	20-nov-02	214	stato dei lavori della commissione e inoltre nota n. 213
ON.LE GIOVANNI ALEMANN0	25-nov-02	217	invio relazione tecnica stato verifiche al 15 novembre 2002 e proposte adozione provvedimenti legislativi
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	3-dic-02	219	riunione della commissione
AVV. ANTONIO CATRIGALA'	4-dic-02	221	invio relazione tecnica stato verifiche al 15 novembre 2002 e proposte adozione provvedimenti legislativi
ON.LE GIANNI LETTA	4-dic-02	222	invio relazione tecnica stato verifiche al 15 novembre 2002 e proposte adozione provvedimenti legislativi
MINISTRI: SALUTE - POLITICHE AGRICOLE - ECONOMIA - CONSIGLIO DEI MINISTRI	9-dic-02	223	utilizzo dati anagrafe zootecnica
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	9-dic-02	224	riunione della commissione

RELAZIONE CONCLUSIVA

INVIATA	GIORNO	PROT. N.	OGGETTO
COMANDO G.D.F. - COMANDO C.C. - I.C.R.F. - C.F.S.	18-dic-02	226	informativa relativa ai controlli da effettuare
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	19-dic-02	227	riunione della commissione
NUCLEO REPRESSIONE FRODI G.D.F. - COMANDO C.C. - I.C.R.F. - C.F.S.	7-gen-03	232	invio fascicoli per controlli acquirente - produttore
CAPO DI GABINETTO - PRESIDENTE COMM. Q.L. AVV. N. LEONE	21-dic-03	235	risultanze incontro e proposta di modifiche riforma normativa
MINISTRO ECONOMIA G. TREMONTI	24-gen-03	236	invio relazione tecnica stato verifiche al 15 novembre 2002 e proposte adozione provvedimenti legislativi
ON.LE GIOVANNI ALEMANNI	11-feb-03	245	invio sintesi attività di controllo
NUCLEO REPRESSIONE FRODI G.D.F. - COMANDO C.C. - I.C.R.F. - C.F.S.	11-feb-03	246	trasmissione ulteriori fascicoli da sottoporre a controllo coppia produttore - acquirente
MINISTRO ECONOMIA G. TREMONTI	12-feb-03	247	invio sintesi attività di controllo
ON.LE GIANNI LETTA	12-feb-03	248	invio sintesi attività di controllo
AVV. ANTONIO CATRIGALA'	12-feb-03	249	invio sintesi attività di controllo
AGEA MONOCRATICO	18-feb-03	251	richiesta collaborazione Agea
AL CAPO DI GABINETTO	21-feb-03	253	Richiesta collaborazione
PRESIDENTE CONSIGLIO DEI MINISTRI	24-feb-03	256	Assicurazione conclusione lavori Commissione