

successiva notifica della ragione dell'esclusione) tanto di coloro che risultano, senza contestazione alcuna, inesistenti nei bollettini delle due ultime campagne lattiere, presumendosi l'abbandono per oltre ventiquattro mesi dell'attività di allevamento, quanto di coloro (e dei loro rispettivi aventi causa) che dovessero risultare iscritti in uno dei predetti bollettini, mentre risultano avere (prima o dopo l'iscrizione nel bollettino, non importa, al fine della suddetta ricostruzione) ottenuto il premio di abbattimento delle proprie vacche lattifere; e c) previa riduzione della quota di coloro il cui ammontare di QRI attribuito è stato riscritto in riduzione per la preesistenza di meri errori contabili e senza contestazione di alcun genere.

In altre parole, non può non prendersi atto della realtà odierna che l'anarchia della gestione delle quote e l'omissione dei controlli hanno determinato, legittimandola a posteriori ma solo a favore, come si dirà, dei veri allevatori di vacche e per la vera produzione di latte italiano, "sfruttando" quella possibilità giuridica che il diritto comunitario riconosce ad ogni Stato membro di riassegnare i quantitativi rilluiti, per qualsiasi motivo, nella riserva nazionale.

Si è detto, però, che tutto questo avviene in prima battuta. Ed allora il primo problema è quello di rendersi conto della fattibilità della ricostruzione. Su richiesta di questa Commissione, l'ing. Monaldi del CSIA ha predisposto, sulla base del dischetto AIA per la provincia di Parma (il primo acquisito da questa Commissione per rendersi conto dell'attendibilità del censimento AIA), la "simulazione" della ricostruzione ipotizzata da questa Commissione, al fine di accertare la fattibilità dell'aggancio degli allevatori presenti in uno dei vari bollettini pubblicati (il 4° del 1993-94; i bollettini del 1994-95 e quelli del 1995-96, 1996-97 e 1997-98) agli allevatori censiti dall'AIA nel 1983, dovendosi tener conto anche delle varie modifiche di titolarità per successione ereditaria e/o per vendita dell'azienda.

La risposta del CSIA è stata affermativa, posto che sono state incrociate le 6.429 posizioni del 1983 e ne sono state agganciate 3.503, in una situazione nazionale che ha visto passare, come si è detto, dalle circa 222.000 aziende zootecniche del 1983 alle circa 109.000 aziende zootecniche attuali (v. Allegato sub 148):

Il giudizio di fattibilità induce la Commissione a prospettare il seguente programma.

Una volta ricostruite la "lista" del 1983 e la "lista" attuale, il riconoscimento della massima quota attribuita, in uno qualsiasi degli ultimi bollettini, ai vari allevatori porta ad un QGG che, sicuramente, sarà superiore al QGG attribuito all'Italia dalla Comunità. Occorrerà, allora, procedere ad un allineamento generale di tutti i QRI (ad eccezione delle quantità 1983 dei produttori storici del 1983 e dei loro aventi causa) in modo che si rientri nel limite comunitario. Le suddette operazioni dovrebbero essere ultimate nel giro di trenta giorni, se sono bastate poche ore per la simulazione di fattibilità sulla base del dischetto del censimento 1983 degli allevatori della provincia di Parma. Della misura di tale allineamento si darà notizia informale agli allevatori italiani, perché inizino a rendersi conto della situazione che dovrebbe valere nella campagna lattiera 1997-98 appena iniziata.

A questo punto, però, e con successive operazioni di riallineamento dirette a ridurre la misura, si dovrà procedere ad espungere i falsi allevatori, ovvero quelli che non producono effettivamente latte e che quindi non avrebbero avuto diritto ad attingere alla riserva nazionale. Due sono i capisaldi di questa operazione: i modelli L/1 provenienti dagli acquirenti così come questa Commissione propone che siano modificati (v. *infra*, par. 16.8); ed i modelli 2/33 delle ASL, così come questa Commissione propone che, su urgente disposizione del Ministero della Sanità, siano asseverati dai veterinari competenti (v. *infra*, par. 16.9), tenendosi conto della media regionale *pro capite* di vacca lattifera che comunque non potrà essere superiore alla media ponderata fra quella regionale e quella della rispettiva area geografica Nord, Centro, Mezzogiorno (per le assurde differenze tra Regione e Regione, ritenute inattendibili dalla stessa UNALAT cui sono associate le APL a dir così "bugiarde", e per le medie regionali e medie nazionali Nord, Centro e Mezzogiorno v. il volume Annuario del latte 1996, Allegato sub 24 pagg. 99-100).

*Di*

In sostanza, dagli incroci dei dati dei modelli L/1 ricompilati e dei modelli 2/33 (che questa Commissione possiede su supporto informatico per gran parte delle ASL: v. Allegato *sub* 159) si ricaveranno i nominativi di coloro che, non essendo produttori storici del 1983, hanno una quota superiore alla produzione di latte ottenibile dal numero delle vacche realmente possedute.

A questo punto, dopo avere evidenziato che siffatti titolari non-storici di quota con un numero di vacche lattifere insufficienti a produrre il latte corrispondente al QRI risultante dalla nuova "lista", non sono stati né "vittime" di operazioni di abbattimento di capi per brucellosi, afta epizootica o Ibc, né tantomeno "affittanti" di parte della quota a mezzo di contratti legittimi e non presuntivamente nulli perché in frode alla legge, si procederà a ridurre a tali allevatori il QRI e la parte recuperata sarà riassegnata a favore di tutti coloro che hanno subito il primo allineamento. Né si potrà, da costoro, invocare l'attribuzione di quote A o B ai sensi della legge n. 468/92, perché detta legge prende in considerazione, come anno di riferimento, anni diversi dall'anno di riferimento riconosciuto, per l'Italia, dalla normativa comunitaria.

Quanto alle vendite dirette si procederà nello stesso modo, con riferimento ai quantitativi risultanti dai bollettini.

Questa Commissione ritiene che occorreranno, per i vari riallineamenti, due-tre mesi, in modo che il definitivo Bollettino possa essere pubblicato entro il mese di luglio 1997 e ciò per la campagna lattiera 1997-98.

Tutto ciò premesso, questa Commissione sente, allora, il dovere di proporre al Governo i seguenti interventi:

1) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, la formazione della "lista" degli allevatori (o dei loro aventi causa) censiti dall'AIA nel 1983 (utilizzando i supporti magnetici che fanno parte degli allegati a questa relazione come Allegato *sub* 160), attribuendo ad essi, in modo non riducibile (salva l'ipotesi di abbattimento delle vacche in cambio del premio), la quota corrispondente alla rispettiva produzione lattiera del 1983;

2) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, la formazione della "lista" di tutti i nominativi inseriti in uno dei bollettini di questi ultimi cinque anni, attribuendo a ciascuno il massimo della quota riconosciutagli in uno qualsiasi dei detti bollettini, dopo aver aggiunto l'eventuale quantitativo legittimamente dato in "affitto", e secondo la metodologia più sopra indicata;

3) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, l'esclusione, dalla seconda "lista", di coloro che risultano avere ottenuto premi per l'abbattimento di vacche lattifere e di coloro che non compaiono, senza contestazione alcuna, nei bollettini per due campagne lattiere consecutive;

4) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, la ricostruzione dell'aggancio degli allevatori presenti nella seconda "lista" con gli allevatori storici (o dei loro aventi causa) presenti nella prima "lista" e, quindi, determinare per ciascuna posizione agganciata la quota storica del 1983 e l'eventuale quota ulteriore per aumento della produzione,

5) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, l'allineamento, entro il QGG, di tutte le quote latte così riconosciute, operando solo sulle quote degli allevatori della seconda "lista" e sull'esubero della quota riconosciuto agli allevatori della prima "lista" oltre la quota storica;

6) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, la pubblicazione, sui giornali maggiormente diffusi delle varie Regioni e Province Autonome, delle due "liste" e del probabile allineamento, onde gli interessati possano regoliare la rispettiva produzione e/o presentare entro un breve termine le loro osservazioni in ordine alla esclusione dalla prima "lista" o dalla seconda;

7) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA (e ciò immediatamente, per essere la data del 15 maggio p.v. prevista dall'art. 3, par. 2, del Regol. 536/93 come quella entro la quale gli acquirenti devono trasmettere, pena sanzione pecuniaria, i modelli L/1 alle Regioni), la spedizione a tutti gli acquirenti (circa 2.500) dei nuovi modelli L/1

che questa Commissione ha predisposto e di cui si dirà *infra* par. 16.8, stabilendo che essi debbano essere:

- a) compilati sia per la campagna lattiera 1996-97 (e ciò al fine della predisposizione del Bollettino finale per la campagna 1997-98) che per la campagna lattiera 1995-96 (e ciò al fine del procedimento di compensazione di cui si dirà *infra*);
- b) e spediti, oltre che alle Regioni - ai sensi dell'art.5, 1° comma, legge n.468/92 -, anche direttamente all'AIMA, con avviso che l'omesso invio provocherà, con responsabilità civile a carico dell'acquirente nei confronti dei conferenti, la esclusione del produttore dalla seconda "lista" e, quindi, la perdita del riconoscimento della quota "assegnatagli" in uno qualsiasi dei bollettini di questi ultimi cinque anni;
- c) segnalando, attraverso i mass media, ai produttori di latte la necessità che si accertino personalmente che i rispettivi acquirenti inviino all'AIMA, compilati e firmati, i nuovi modelli L/1, dipendendo dal regolare invio la loro inclusione nel nuovo bollettino per la campagna 1997-98;

8) disporre, tramite il Ministero della Sanità, l'invio immediato a tutte le ASL del nuovo modello 2/33 di cui si dirà *infra* al par. 16.9, chiedendo ai veterinari competenti di asseverare, nella consapevolezza delle responsabilità penali (verso lo Stato) e civili (verso gli allevatori), i dati già forniti, per gli anni 1994, 1995 e 1996, dalle ASL a questa Commissione e che costituiscono l'Allegato sub 159, con l'obbligo della restituzione entro 15 giorni all'AIMA pena la responsabilità per omissione di atti d'ufficio;

9) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, l'incrocio dei dati di cui ai modelli L/1 (per la campagna lattiera 1996-97) e dei dati di cui ai modelli 2/33 (per gli anni dal 1994 fino al 1996), al fine di individuare i capi posseduti da ciascun allevatore e la potenzialità produttiva di essi, con riguardo alla media regionale di latte per vacca e, comunque, alla media ponderata tra quella regionale e quella della rispettiva area geografica Nord, Centro, Mezzogiorno, procedendo quindi alla riduzione dei quantitativi di riferimento inconciliabili con siffatta produttività e così determinando la nuova misura di allineamento da pubblicarsi sui più diffusi giornali delle varie Regioni, onde gli interessati possano comunicare, in un tempo molto breve, le loro osservazioni;

10) disporre, tramite l'AIMA e per essa il CSIA, la eventuale pubblicazione di successivi allineamenti fino alla pubblicazione definitiva, nel (nuovo) Bollettino della campagna 1997-98, delle quote definitive entro il QGG assegnato all'Italia;

11) prevedere la possibilità dell'intervento delle Forze di Polizia, del Corpo Forestale e del Servizio Repressione Frodi presso il MiRAAF per l'acquisizione dei dati che eventualmente non pervenissero dalle ASL.

Questa Commissione si rende conto dello sforzo imponente di uomini e di mezzi che tale ricostruzione richiede; ma è convinta che solo un'immediata e contestuale operazione del genere di quella divisata potrà dare la maggiore probabilità di certezza di risultato.

16.3 Con riguardo alle fatte considerazioni in tema di controllo (v. *supra*, par. 8.2 e par. 10), va detto che, pure in un percorso istituzionale sempre più accentuato verso la regionalizzazione di funzioni già statali, occorrerà tuttavia garantire il ruolo di coordinamento di un soggetto pubblico centrale (oggi, ancora, il MiRAAF, quale soggetto politico e di indirizzo, e l'AIMA, quale organismo centrale esecutivo), nell'applicazione della normativa comunitaria, onde sia fatto salvo il principio della unicità del referente nazionale come responsabile del funzionamento delle quote-latte nei confronti della Comunità, così come, d'altronde, è preteso dalla Commissione UE.

In particolare, se alle Regioni è attribuito il potere di controllo - cioè il potere di verificare costantemente che: 1) ciascun allevatore a) produca latte, ovvero abbia vacche nella sua stalla; b) goda di una quota nella quantità ammissibile della

potenziale produttività delle sue vacche secondo una razionale media regionale; c) commercializzi il suo latte a ben individuati ed autorizzati acquirenti, si da potere, poi, sommare le varie partite eventualmente commercializzate presso distinte latterie; e che: 2) ciascun acquirente, regolarmente autorizzato, sia controllato nelle operazioni di raccolta, nella tenuta della contabilità di magazzino e nei conteggi, e tutto ciò ai sensi dell'art.6 del Regol. (Commissione) 536/93 del 9 marzo 1993 -; occorre lasciare allo Stato, cioè a colui al quale, in via globale, è attribuito, dalla UE, il quantitativo nazionale, il potere di "assegnare" i QRI (artt.3 e 4 Regol.3950/92) e di "revocarli" (art.5, 1° par., 2° inciso, Regol. 3950/92) a seguito della comunicazione, da parte della Regione, della non-produzione dell'allevatore per la durata di dodici mesi.

E se alle Regioni è attribuito il potere di convalidare - fin tanto che saranno ammesse - le cessioni di quote senza azienda, occorre attribuire la "parola finale", cioè la "dichiarazione" di aumento della quota del cessionario e di modificazione del quantitativo del cedente, all'Ufficio centrale statale, autore e responsabile dei bollettini.

Ma se alle Regioni si affidano le funzioni di *controllo* della gestione delle quote latte, occorre pretendere da esse che dette funzioni non vengano polverizzate in distinti centri amministrativi o che, comunque, questi facciano capo ad un *unico* ufficio regionale centrale, il cui titolare sia anche il funzionario responsabile ai sensi della legge 7 agosto 1990 n.241, onde uniche e coerenti possano essere le direttive.

L'attribuzione dei poteri non può non importare responsabilità: oltretutto, responsabilità per danno erariale e per risarcimento danni qualora, per l'omissione o l'inadeguatezza dei controlli, risulti che la produzione lattiera regionale superi la somma dei QRI dei produttori situati nella Regione con obbligo di costoro di pagare il superprelievo.

Collegato al problema della regionalizzazione dell'applicazione della normativa comunitaria nel settore del latte ed a quello della necessità, ex diritto comunitario, dell'esistenza di un organo statale di controllo, è la costituzione di una "riserva regionale" e/o di una riserva nazionale. Con riguardo a tale aspetto, già si è detto *supra*, par.8.3 che, a differenza di quanto dispongono gli artt.5 e 7 Regol. 3950/92 che prevedono esclusivamente una riserva nazionale, gli artt.9, 11° comma e 13, 6° comma DPR n.569/93 istituiscono una riserva regionale.

Orbene, premesso che le dette norme nazionali difformi sono *tamquam non essent*, forse sarebbe opportuno che esse siano formalmente abrogate. Non è in contrasto, invece, con il diritto comunitario la disposizione dell'art.3 d.l. n.552/1996 convertito nella legge n.642/1996, per la quale i quantitativi "abbandonati" dagli allevatori devono essere totalmente riattribuiti, dall'AIMA, nella Regione o nella Provincia autonoma di provenienza: in altre parole, pur non istituendosi riserve regionali che condurrebbero alla imposizione di confini assolutamente e per sempre invalicabili, la disposizione, per atto dell'Autorità statale centrale, di utilizzazione dei QRI dismessi all'interno della stessa Regione, presuppone che, in difetto di richieste o di legittimazione in sede regionale, i suddetti QRI possano essere gestiti, in ultima battuta, in sede nazionale.

Ma, al fine di potenziare il sistema di regionalizzazione della gestione delle quote, occorre prevedere che la riattribuzione, in sede regionale, debba avvenire, da parte dell'organo statale centrale, sulla base di un sistema obiettivo predeterminato da ogni singola Regione, con riguardo alle particolari situazioni locali, assieme all'organo statale di controllo.

Tutto ciò pone questa Commissione nella situazione di dovere segnalare al Governo, in questo momento in cui si sta discutendo in Parlamento la revisione della legge n.468/92, che per il diritto comunitario è necessario tenere presente:

- a) che occorre garantire l'esistenza di un organo statale di controllo che non abbia solo la funzione di mero "collettore" delle notizie necessarie per predisporre i bollettini;
- b) che occorre garantire l'esistenza di un'unica riserva nazionale.

16.4. Dal punto di vista pratico, per realizzare quanto già descritto al par. 16.3, questa Commissione sente il dovere di segnalare al Governo che il soggetto pubblico centrale deve essere completamente autonomo e svincolato dagli interessi particolari delle categorie interessate, con compiti di indirizzo generale, e con possibilità di avvalersi dell'AIMA quale organismo esecutivo delle direttive di volta in volta emanate e quale collettore delle attività di tutti gli altri soggetti coinvolti (Regioni, APL, acquirenti, produttori).

Alla luce della passata esperienza, questa Commissione non può tacere la necessità che si attribuisca ad un apposito organo o ad un apposito ufficio di controllo la esplicita funzione di verifica dell'operato dell'AIMA, delle Regioni, degli APL, degli acquirenti e dei produttori.

I controlli incrociati effettuati su supporto informatico da questa Commissione, che hanno evidenziato situazioni anomale e, in quanto presuntivamente predisposte a fini illeciti, foriere di responsabilità penali, amministrative e contabili, potrebbero proficuamente essere continuati e predisposti, con cadenza periodica, da tale organismo che dovrà, quindi, essere estraneo ed esterno a tutti i soggetti interessati.

16.5 Come già si è accennato *supra*, par. 8.5, il principio della certezza del diritto pretende che ciascun allevatore sappia quale sia il suo QRI.

Orbene, l'attuale nostro sistema prevede soltanto che i bollettini siano trasmessi dall'AIMA alle Regioni e che da queste siano inviati ai vari Servizi Decentrali Agricoltura presso ogni capoluogo di provincia "al fine di consentirne l'immediata visione agli operatori interessati" (art.4 legge n.468/92 ed art.6 DPR n.569/93).

Di recente il TAR Veneto, con sentenza 5 febbraio 1996 n.137 (Allegato *sub* 149), ha annullato i bollettini con il QRI degli allevatori veneti ricorrenti, rilevando correttamente che "il bollettino emesso dall'AIMA ed indicante, per ciascuna campagna lattiero-casearia, la quota latte spettante ai singoli produttori ordinati per Regione e per Provincia, non è un atto generale, ma un atto plurimo, rappresentato dalla sommatoria di atti individuali: esso, dunque, postula per sua natura una motivazione recapitata singolarmente ed illustrante a ciascun destinatario dell'atto i motivi per cui la quota latte è stata ridotta o non è stata concessa".

Dopo tale premessa condivisibile, il TAR Veneto, forse per una non completa prospettazione dei dati di fatto, è addivenuto alla suddetta dichiarazione di nullità dei bollettini, "nella sola parte in cui non viene motivata, in ordine alle specifiche posizioni dei soggetti ricorrenti, l'avvenuta perdita, ovvero l'avvenuta riduzione della quota latte ad essi altrimenti spettante". Poiché ad ogni bollettino sono, invece, allegati specifici, a dir così, "estratti conto aziendali" che in modo dettagliato (v. alcuni esempi nell'Allegato *sub* 150) indicano, per ciascun titolare di QRI, come si sia pervenuti all'attribuzione di quel determinato quantitativo, questa Commissione deve prospettare al Governo la necessità che sia dettata una nuova disposizione regolamentare che preveda non tanto la notifica del bollettino (nel suo insieme o nella parte relativa alla Regione o Provincia di appartenenza) a ciascun allevatore titolare di quota o "cancellato" dal bollettino, quanto invece la *notifica*, a cura della Regione, del detto "estratto conto" personale, con indicazione, in ogni caso, della quota attribuita al momento della comunicazione.

16.6 Il mercato italiano delle quote latte ha prodotto più danni che vantaggi, se è vero, come è vero, che da più parti si lamenta il fatto che c'è gente che non munge vacche ma quote e che a produrre latte non sono soltanto le vacche ma anche le "fatture".

È per questo motivo che *supra*, par.12, questa Commissione ha messo in evidenza la normativa comunitaria che, a partire dal 1987, ha previsto, come deroga eccezionale al sistema di cessione della quota assieme alla terra (su tale eccezionalità v. varie sentenze della Corte di giustizia di questi ultimi anni, in cui si sostiene che, per il legame quota-terra, la quota è del proprietario della terra e non dell'affittuario

allevatore), la facoltà per gli Stati membri di introdurre - ma sotto particolari condizioni esplicitamente poste dalla stessa Comunità - l'ammissione di contratti di vendita e di "affitto" della quota senza azienda (cioè senza terra e senza vacche) [ma v. *infra*, par 16.6 bis la *dissenting opinion* del componente la Commissione avv. F. Autieri].

Quel che è successo in Italia che, con la legge n.468/92, ha introdotto la facoltà dei titolari di quota di cedere temporaneamente o definitivamente tutto o parte il rispettivo QRI senza azienda e, in particolare, quanto si è accertato sulla prassi contrattuale che si è instaurata, sia in modo corretto ma anche, sovente, in modo non corretto, sono riportati *supra*, ai par. 12.4, 12.5 e 12.6. Ed è per tale motivo che questa Commissione sente il dovere di proporre al Governo di servirsi della facoltà, attribuita ad ogni Stato membro, di decidere di non applicare il sistema delle cessioni temporanee della quota senza azienda di cui all'art.6 Regol. 3950/92, e ciò "per l'imperativa esigenza amministrativa" (art.6, 2° comma, secondo trattino) di riportare la gestione delle quote latte in Italia ad una corretta e certa sistemazione. Cosicché, il Parlamento dovrebbe abrogare, a partire dalla campagna lattiera 1998-99, le norme della legge n.468/92 e del DPR n.569/93 con cui si facoltizzano i titolari di quota di venderla o di "affittarla" senza collegamento al trasferimento, definitivo o temporaneo, della relativa azienda zootecnica [ma v. *infra*, par 16.6 bis la *dissenting opinion* del componente la Commissione avv. F. Autieri].

Il problema, allora, si restringe al momento attuale, ovverosia alla campagna lattiera 1997-98 appena iniziata. Non vi è dubbio che, per il principio di civiltà giuridica della regola di irretroattività della legge, si devono riconoscere - a seguito dell'attuale procedimento di "validazione" regionale dei contratti (autenticati) di vendita e di "affitto" (anche) delle quote senza azienda - i contratti che, trasmessi entro il 31 dicembre 1996 (art.4 legge n.642/96), trasferiscono, per la durata di almeno dodici mesi (art.6 Regol.3950/92), il "diritto" sulla quota ad altro allevatore che si trovi nella medesima Regione ed in territorio omogeneo (art.10, 2° comma, legge; art.17, 2° comma, DPR), che non abbia una produzione superiore al limite di trenta tonnellate per ogni ettaro di SAU e che, con l'acquisto o l'"affitto" della quota, non superi tale limite (art.10, 3° comma, legge; art.17, 3° comma, DPR).

Tuttavia, ciò non impedisce agli organi di validazione (le Regioni) e di controllo (l'Autorità centrale) di valutare se siano coerenti con il sistema del nostro diritto privato alcune forme contrattuali che, dagli accertamenti compiuti da questa Commissione, risultano essere "adoperati" da "affittanti" di quote: si tratta di contratti di soccida, di comodati di quote, di società o di compartecipazione *unius acti* aventi ad oggetto la quota.

Occorre ricordare che la libertà contrattuale di cui all'art.1322 c.c. subisce la limitazione della sussistenza della meritevolezza degli interessi in gioco e che la più attenta dottrina ritiene che tale giudizio di meritevolezza valga anche per i contratti di tipo legale perché anch'essi, nel concreto, possono essere utilizzati dalle parti per interessi non meritevoli di tutela.

In particolare, l'art.1344 c.c. sancisce la nullità dei contratti stipulati in frode alla legge, ovverosia di quei contratti che, sotto una "veste" formale conforme alle disposizioni del codice, mirano a raggiungere risultati non ammessi dal legislatore, sicché sostanzialmente sono diretti ad eludere la normativa cogente.

Orbene, se si considera che la Comunità consente, in via eccezionale (v. *infra*, par 16.6 bis la *dissenting opinion* del componente la Commissione avv. F. Autieri), la cessione della quota senza azienda solo per un periodo di almeno dodici mesi, è evidente che le soccide, i contratti e le società *unius acti* che prevedano una durata di pochi mesi (v. gli esempi fatti al par. 12.5 e riportati in Allegato sub 133), sono diretti ad eludere la normativa comunitaria e la corrispondente (e, per questo punto, conforme) normativa italiana.

La probabilità che tal genere di contratti sia in frode alla legge può ricavarsi proprio dalla durata di tali contratti e dalla diversa dislocazione regionale delle parti, per cui occorre rammentare alle latterie acquirenti, alle quali gli interessati producono

111  
direttamente simili contratti non soggetti ad alcuna validazione da parte delle Regioni, le loro responsabilità qualora li ritengano efficaci *erga omnes* quando, invece, il regime della nullità consente che ogni interessato (ovvero qualsiasi allevatore poi assoggettato a prelievo) possa contestarne, in qualsiasi momento, la validità.

Analoga considerazione va fatta per quei contratti di cessione temporanea di quota assieme all'azienda, quando il comodato di stalla o di affitto di azienda (e, dunque, in entrambi i casi, con trasferimento di una parte del QRI) ha una modestissima durata. È, infatti, da ricordare che tal genere di contratti non prevede, per diritto comunitario, un tempo minimo di durata, posto che nei casi di specie dovrebbero applicarsi le legislazioni nazionali sull'affitto di fondi rustici che, di regola, fissano una scadenza a lungo termine (per noi trattasi della legge 3 maggio 1982 n.203, che per gli affitti stabilisce una durata di 15 anni e che per gli altri contratti agrari aventi ad oggetto la concessione di un fondo rustico prevede, all'art.27, la loro riconduzione all'affitto, e tutto ciò salvo diverso patto in deroga stipulato con l'intervento delle associazioni professionali di categoria): perciò, quando un tal tipo di contratto di trasferimento del godimento temporaneo di azienda viene utilizzato per un periodo veramente minimo di durata (nei tre contratti in Allegato sub 133, il periodo di comodato è di appena un mese e mezzo), lo scopo elusivo della legge risulta evidente. Orbene, la probabilità che si tratti di contratti in frode alla legge nulli ex art.1344 c.c. impone alle Regioni ed all'Autorità centrale, rispettivamente, di non convalidarli e di non prenderli in considerazione al fine della formazione del bollettino, ancorché rimanga integra la facoltà degli interessati di contestare l'operato della P.A. e di sostenere, nelle forme del giudizio civile, la perfetta validità del contratto.

Ciò che, invece, appare perfettamente legittimo è la costituzione:

a) di una soccida che dia luogo ad una (nuova) impresa collettiva il cui patrimonio aziendale è costituito dagli apporti dei due allevatori associati insistenti nella stessa Regione e in zona omogenea e, dunque, dalle rispettive vacche e dalle rispettive quote con poteri di rappresentanza nel soccidante e con lavoro svolto, in entrambe le stalle, dal soccidario, con la conseguenza che il nuovo imprenditore agricolo (l'impresa di soccida) ha, con una nuova partita IVA, la titolarità di una quota risultante dalla somma delle due quote degli associati;

b) di una società semplice che, quale nuova figura imprenditoriale, nasce per l'effetto del conferimento delle aziende (vacche e quote) dei soci in un unico complesso aziendale, con conseguenze identiche a quelle già indicate *supra*, per l'impresa collettiva di soccida;

c) di una cooperativa tra allevatori la cui attività sia quella di allevamento (c.d. stalla sociale), con conferimento delle rispettive aziende (vacche e quote) dei soci in un'unica organizzazione dei beni per esercizio dell'attività zootecnica, con le stesse conseguenze di cui sopra;

d) di una cooperativa tra allevatori situati nella stessa Regione e in zona omogenea, la cui attività sia quella di vendita del latte ottenuto dalla gestione separata delle distinte aziende dei soci cooperatori, con il conferimento della produzione lattiera per la (sola) vendita e, quindi, con la rappresentazione all'esterno, al momento della commercializzazione, di un solo soggetto collettivo titolare della somma, quale unica quota, dei quantitativi individuali dei soci cooperatori, non potendosi equiparare alle cooperative di (sola) vendita le cooperative di raccolta e trasformazione, sia perché la normativa comunitaria considera queste ultime "acquirenti", sia perché le due situazioni sono diverse e, quindi, pretendono un trattamento differenziato ex art.3 Cost. (v. *infra* par. 16.6 bis la *dissenting opinion* del componente la Commissione avv. F. Autieri);

e) di un'impresa familiare ex art.230 bis c.c. e 48 legge n.203/82 che, nascendo non da un patto ma dal fatto che due familiari, titolari di vacche e quote, si mettano praticamente in comune per svolgere assieme l'attività di gestione delle rispettive stalle, così costituendo - ripetesi, di fatto - un nuovo soggetto collettivo con, ovviamente, una quota unica risultante dalla somma delle quote dei vari familiari.

Ed allora, in conclusione, questa Commissione sente il dovere di prospettare al Governo la necessità e/o l'opportunità di:

- 1) prevedere la soppressione almeno per due anni, a partire dalla campagna lattiera 1998-99, della facoltà dei titolari di quota di cederla in "affitto" senza l'azienda (v. *infra* par. 16.6 bis la *dissenting opinion* del componente la Commissione avv. F. Autieri);
- 2) prevedere l'obbligo delle Regioni e dell'AIMA di non tenere in considerazione, ai fini dell'assegnazione della quota per la campagna 1997-98, i contratti di comodato o di affitto di quota con terra, allorché la durata minima o la dislocazione delle parti in Regioni diverse o in zone disomogenee lascino ampi spazi di probabilità che si tratti di contratti in frode alla legge e perciò nulli ex art.1344 c.c., con responsabilità, in caso di validazione e/o di assegnazione, dell'ufficio regionale e statale centrale che abbiano posto in essere le operazioni di validazione e di assegnazione;
- 3) segnalare, con circolare ministeriale, agli acquirenti la possibilità di una loro responsabilità patrimoniale qualora accettino, nella campagna 1997-98, ai fini del non-superamento della quota, contratti di socida o di comodato o di società *unius acti* di quota senza azienda per una durata minima di tempo o a favore di allevatori dislocali in Regioni diverse o in zone disomogenee, e dunque presumibilmente nulli, perché stipulati in frode alla legge ex art.1344 c.c.;
- 4) disporre un provvedimento di legge che preveda, a favore delle cooperative di allevatori di vacche lattifere nelle due forme di cooperativa di produzione (= stalla sociale) o di servizi (cooperativa di sola vendita): a) l'abbassamento del numero minimo di soci (dagli attuali 9 a non più di 5), nonché nella seconda ipotesi (cooperativa di vendita) l'esclusione di qualsiasi tributo sul "conferimento" del latte dei singoli soci alla cooperativa, posto che per la migliore dottrina agraristica e per la giurisprudenza della Corte di cassazione (v. Cass. 14 ottobre 1970 n.2004; 23 febbraio 1977 n.819; 11 aprile 1979 n.2115) un tal genere di cooperativa è, ai sensi dell'art.2135 c.c., imprenditore agricolo svolgente la commercializzazione del prodotto agricolo, ovvero l'ultima fase dell'attività imprenditoriale dei soci, e poiché la fruizione, da parte dei soci, dei vantaggi mutualistici derivanti dalla vendita in comune del latte e senza intermediari, avviene attraverso l'effettiva utilizzazione del servizio dalla cooperativa offerto e posto in essere dagli stessi soci; b) la limitazione dell'efficacia di un simile disegno di legge alle cooperative di allevatori insistenti nella stessa Regione e in territorio omogeneo.

16.6bis In ordine ad alcuni punti di cui al paragrafo precedente, l'Avv. Francesco Autieri, componente di questa Commissione, esprime il proprio dissenso, motivato dalle seguenti considerazioni:

A) per quanto riguarda il punto d) del precedente paragrafo (configurazione delle c.d. cooperative di raccolta come unico soggetto, all'esterno, e conseguente possibilità di effettuare compensazioni, all'interno, tra i conferimenti dei singoli soci), la stessa possibilità dovrebbe essere consentita a quelle cooperative che, oltre a ricevere i conferimenti dei soci, si dotano di strutture produttive atte alla trasformazione del latte conferito, e ciò sia per motivi di carattere di legittimità costituzionale (per la parte in cui operano come ricevitori del latte conferito), sia per motivi pratici, economici e di trasparenza di gestione.

Infatti, a parte la considerazione che le cooperative di mera raccolta spesso sono utilizzate per occultare traffico di latte in maniera illegale (il fenomeno del latte commercializzato "in nero" riguarda esclusivamente tale tipo di cooperative), appare di dubbia costituzionalità la discriminazione operata in danno delle cooperative di raccolta e di trasformazione: i due momenti in cui si articola la vita della cooperativa (raccolta-trasformazione) sono infatti concettualmente distinti ed autonomi, anche dal punto di vista contabile, così da rendere agevoli eventuali controlli.

Non prevedere, per questo tipo di cooperative, la possibilità di compensazioni di fatto tra i soci che la compongono, penalizza questi ultimi, i quali, pur avendo investito capitali e producendo ricchezza, lavoro, valore aggiunto e mercato, si vedrebbero sottoposti alla possibilità del prelievo supplementare, ove non fosse prevista - si ribadisce - quella sorta di "compensazione interna", che viene invece ipotizzata per le cooperative di mera raccolta.

Accanto a tali motivazioni di ordine costituzionale, economico e sociale ve n'è una che si potrebbe definire di palese giustizia e trasparenza: infatti chi, utilizzando la forma sociale "cooperativa di raccolta" vorrà continuare a dar vita a movimentazione di latte a prezzo inferiore a quello di mercato, potrà agevolmente continuare a farlo mantenendo i propri soci di poco al di sotto della quota assegnata e pagando l'eccedenza, come oggi purtroppo avviene, a lire 550/580/600, senza IVA (dato che il produttore eccedentario non può emettere fattura, pena la sottoposizione a prelievo supplementare), ma recuperando tale IVA dall'acquirente del latte: cosicché l'importo complessivo dell'IVA, sul latte commercializzato "in nero" resta, in definitiva, nelle tasche del trafficante.

Sembra pertanto più logico, oltre che rispondente ad elementari ragioni di trasparenza, prevedere le cooperative di raccolta come "acquirente", così da poter essere sottoposte ai controlli tramite i modelli L/1 predisposti da questa Commissione, oppure, per tutto quanto sopra detto, concedere la medesima possibilità di compensazione di fatto tra i propri soci anche alle cooperative che, oltre a raccogliere il conferimento dei soci, trasformano il latte da questi ultimi conferito.

B) In ordine alla necessità e/o opportunità prevista al punto 1 del precedente paragrafo (soppressione della possibilità di trasferire la quota senza azienda, almeno per due anni) il dissenso è motivato dalle seguenti considerazioni:

l'attuale e vigente regolamentazione comunitaria (Regol. n.3950/92 del 28 dicembre 1992) consente il trasferimento della sola quota come ipotesi normale con facoltà degli Stati membri di modulare le operazioni di cessione (v. art. 6; comma 1, Regol. 3950/92): Le motivazioni di tale previsione normale e non già eccezionale, come sostenuto dagli altri membri della Commissione, si trovano limpidamente esposte nel quattordicesimo "considerando" delle premesse del suddetto Regolamento comunitario dove testualmente si legge: "considerando che negli Stati membri che le hanno autorizzate, le cessioni temporanee di una parte del quantitativo di riferimento individuale [leggesi quota-latte] hanno consentito un miglior funzionamento del regime; che è opportuno estendere all'insieme dei produttori la possibilità di avvalersi, in linea di principio, di tale disposizione...".

In ordine a quanto sopra non sembrano avere rilevanza ostativa eventuali decisioni della Corte di Giustizia europea che affermano la titolarità della quota in capo al proprietario della terra. Infatti, nell'ipotesi di cessione temporanea, ciò che viene trasferito è non già la titolarità della quota bensì la possibilità di commercializzazione legata alla quota medesima la quale, anche durante la temporanea utilizzazione da parte di altro soggetto, rimane pur sempre intestata al proprio titolare (in proposito, è bene ricordare che la "quota-latte" è lo strumento richiesto per la legittima commercializzazione del latte e non certo per la sua produzione);

appare contraddittorio sostenere (v. par. 16.1 della presente relazione) "punto di partenza è l'azzeramento di tutte le disposizioni legislative e regolamentari - interne - in contrasto con la normativa comunitaria" e prevedere, come proposta, la soppressione di una delle rare norme dell'ordinamento italiano che è, invece, in linea con la normativa comunitaria medesima. Anzi, si dovrebbe addirittura prevedere e codificare (e conseguentemente sostenere a livello comunitario) la possibilità del trasferimento della sola quota anche "in corso di campagna" (come già previsto per il periodo 1996/97 dall'art.2, comma 173 della legge 662/96 che ha modificato l'art.10, comma 6, della legge 468/92), così da

- eliminare pressoché totalmente il traffico e la commercializzazione illegale del latte vaccino;
- con riguardo a quest'ultima considerazione è, infatti, agevole intuire che nessun allevatore sarà disposto e/o costretto a vendere il proprio latte, eventualmente eccedentario, al di sotto del prezzo di mercato e senza IVA, laddove gli venga consentita l'utilizzazione del residuo di quota; ad esempio di quello del vicino (fenomeno peraltro diffuso e rispondente a ragioni di sana solidarietà contadina);
- inoltre, il blocco dei trasferimenti delle quote individuali, sia pure per un periodo di due anni, costituisce un incomprensibile "ingessamento" della legittima e sana produzione e commercializzazione lattiera, oltretutto non giustificato da motivi di trasparenza, la quale ultima viene assicurata dalla compilazione dei moduli L/1 nella forma suggerita dalla Commissione e dai controlli, altrettanto previsti, da parte dei servizi veterinari ASL;
- si può ancora osservare che il trasferimento della quota, in ambito regionale e in zone omogenee, salvaguarda la produzione "onesta" e costituisce al tempo stesso un deterrente alla commercializzazione del latte in forme illegali, quale ad esempio la "commercializzazione in nero" per tutte le considerazioni dianzi espresse;
- d'altronde, non si può imporre l'acquisto della quota unitamente alla terra a chi già sia eventualmente proprietario di terreno e di attrezzature che ben possono sopportare un aumento di produzione.

Data l'incidenza percentuale dei fenomeni illeciti afferenti il mercato lattiero-caseario, appare ingiustificata la penalizzazione della gran parte degli allevatori (sopprimendo una disposizione che persino la Comunità europea riconosce legittima), a fronte di una eventuale individuazione dei responsabili degli illeciti, che possono essere individuali attraverso gli altri strumenti che questa Commissione ha previsto;

E infine da rilevare che, per tutto quanto sopra detto, l'eventuale soppressione della possibilità di trasferimento della sola quota avrebbe gravi conseguenze dal punto di vista economico, impoverendo ulteriormente ed in misura pressoché generalizzata il mondo produttivo lattiero-caseario, al punto da lasciar prevedere proteste e malcontenti da parte di chi lecitamente utilizza lo strumento legislativo vigente; mentre darebbe - è da prevedere - grande soddisfazione a chi "traffica" illecitamente il latte, dal momento che tale possibilità di commercializzazione illecita sarà addirittura aumentata e garantita per quantitativi ben superiori all'attuale".

16.7 Come si è detto *supra*, al par. 11, il d.l. 8 agosto 1996 n.440 convertito, dopo reiterazione, nella legge 23 dicembre 1996 n. 649, dispone "con effetto dal periodo 1995-96" la cessazione della procedura di compensazione prevista dalla legge n.468/92. In altre parole, è stato eliminato il nostro vecchio sistema di compensazione a livello di APL, e ciò per conformarsi al parere motivato dell'UE del 20 maggio 1996.

Il fatto è che il (nuovo) sistema di compensazione a livello nazionale, coerente con una delle due alternative concesse agli Stati membri dalla normativa comunitaria, è stato introdotto effettivamente nel nostro Ordinamento nel dicembre 1996 (ovverosia quando il d.l. n.542/96 reiterante il d.l. n.440/96 è stato convertito), e dunque allorché: a) la campagna lattiera 1 aprile 1995-31 marzo 1996 era esaurita; b) la campagna lattiera 1 aprile 1996-31 marzo 1997 era in corso. D'altra parte, occorre tener conto che, se risalgono al marzo 1995 le "avvisaglie" delle intenzioni della Commissione UE di iniziare un procedimento di infrazione contro l'Italia, il parere della UE, che ci ha imposto di metterci in regola con la normativa comunitaria, è del maggio 1996, quando la campagna lattiera 1995-96 era già definitivamente chiusa.

Si è detto *supra*, al par. 11, che per effetto del principio di prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno non si può qui parlare di una vera retroattività del nuovo sistema di compensazione, posto che, essendo l'art.5 legge n.468/92 disapplicabile dai giudici nazionali e dalla P.A. nazionale, sul piano giudiziario ed amministrativo non

211  
sarebbe rimasto applicabile per tutte le (passate e future) campagne lattiere che l'unico sistema previsto dalla normativa comunitaria e cioè quello più adeguato (tra le due scelte possibili dettate dall'art.2, 1° par., 2° cpv., del Regol. 3950/92) al nostro sistema di formula A, ovvero la compensazione a livello nazionale.

Tuttavia, si è rilevato come la disposizione dell'art.11 legge n.649/96 di conversione del d.l. n.542/96 che aveva reiterato il d.l. n.440/96 dell'agosto 1996, fosse intervenuta anche su una campagna lattiera già completamente esaurita (quella 1995-96), in un momento, cioè, in cui ogni allevatore non avrebbe più potuto "modificare" l'organizzazione della propria impresa per adeguare la rispettiva produzione al proprio QRI, senza la "rete" di fatto esistente - e considerata dall'allevatore, per conoscenze dirette, in modo consapevole nel rispettivo programma di produzione - del sistema compensatorio all'interno della rispettiva APL.

Al par. 11.4 questa Commissione ha messo in evidenza che, nel diritto comunitario - che è diritto interno - esiste il c.d. principio del legittimo affidamento. Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per situazioni analoghe a queste di cui qui si discute, e cioè per il caso Frecassetti prima (1976) e poi, in modo ancora più esplicito, per il caso Ferwerda (1980), ed ancora, ma per una situazione diversa da quella nostra, per il caso c.d. SLOM (1988), si ricava il principio per il quale non può non tenersi conto dell'affidamento riposto dall'imprenditore su norme, comportamenti e prassi delle Autorità nazionale e comunitaria, su cui egli ha determinato, in modo ormai irrevocabile, le proprie operazioni commerciali, purché - seguendo le considerazioni dell'Avvocato generale Mayras nel caso Union Malt (1977) - nessuno interesse pubblico vi osti e la lesione subita sia intervenuta in modo imprevedibile.

Ora, con riguardo al sistema di compensazione a livello di APL che l'Italia ha introdotto nel 1992 e che l'UE ha contestato formalmente solo nel maggio 1996, e con riguardo ad una situazione nella quale la gestione di tale sistema, nel novembre 1993, era stata dal Commissario Legras ritenuta bisognosa di opportune precauzioni e, nel dicembre 1994, era stata dal Commissario Steichen lodata per come era stata messa in opera dalle APL, questa Commissione sente il dovere di prospettare al Governo la correttezza dell'applicazione del principio del legittimo affidamento relativamente alla sola campagna lattiera 1995-96 che - ripetesi - era ormai esaurita al momento della inversione di tendenza.

La conseguenza è che per la campagna lattiera 1995-96 occorre che il Governo dia disposizione all'AIMA, tenendo eventualmente conto *mutatis mutandis* della metodologia suggerita negli "appunti" AIMA del 24 settembre e del 25 settembre 1995 al MIRA AF. (v. Allegati sub 151 e 152) perché provveda a riapplicare il precedente sistema della compensazione, prima, a livello APL (ex legge n.468/92) ed a livello dei non-associati (ex decreto MiRAAF n.762/1994) e, poi, a livello nazionale. Invero, in alternativa a tale soluzione (v. "simulazione" predisposta dal CSIA dell'AIMA, su richiesta di questa Commissione: Allegato sub 153) non ne esiste altra: non solo perché l'affidamento dei produttori si fondava sul sistema normale all'epoca vigente, ma anche perché l'altra possibile ipotesi di compensazione, ossia quella su base regionale, determinerebbe l'attribuzione del prelievo per l'esubero ai soli produttori delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (v. "simulazione" predisposta dal CSIA dell'AIMA: Allegato sub 154) e, quindi, con un aggravio non equo per gli allevatori delle dette Regioni.

Per la campagna lattiera 1996-97, appena iniziata al momento del parere della UE, non può, invece, che applicarsi il sistema di compensazione a livello nazionale disposto dalla legge n.649/96.

Quali sono le conseguenze del "ritorno" al precedente sistema di compensazione?

Come si è detto *supra* al par.11.4, nessun "danno" subisce l'UE perché l'esubero, qualora ci sia stato effettivamente, verrà pagato (anzi, è stato già pagato, perché la Commissione ha applicato, sui fondi del FEOGA attribuiti all'Italia, il principio della compensazione tra due debiti liquidi ed esigibili).

111

Nessuna conseguenza è a "carico" dello Stato, perché il prelievo per l'esubero continua ad essere imputato ai produttori eccedentari e da essi dovrà essere pagato, dopo che siano state eseguite le due compensazioni secondo il vecchio sistema, ossia a livello di APL ed a livello nazionale. Altrimenti, se avvenisse diversamente cioè se "pagasse" lo Stato, il nostro Paese sarebbe passibile di procedimento di infrazione per avere sostanzialmente concesso aiuti statali ai suoi imprenditori e ciò in contrasto con l'art.92 del Trattato di Roma.

I gravi problemi che sorgono sono, perciò, altri: da un lato è quello che attiene alla individuazione dei veri produttori in esubero e, dall'altro, è quello che attiene alla legittimità della pretesa comunitaria di "addebitare" all'Italia un eccesso di produzione, qualora invece si dia prova non dell'esistenza (che risulta a questa Commissione già provata), ma della "quantità" del fenomeno di commercializzazione di latte non italiano da parte di latterie italiane. Invero, nel sistema dell'OCM del latte il superprelievo non riguarda la trasformazione e la commercializzazione del prodotto - ancorché ad esse sia collegata la prova della superproduzione - ma la produzione in sé, così come l'art.1 Regol. 3952/92 esplicitamente e chiaramente stabilisce: "A partire dal 1° aprile 1993 è istituito, per altri sette periodi consecutivi di dodici mesi, un prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino....".

La soluzione dei predetti problemi, strettamente collegati, suggerirebbe l'opportunità che il Governo: a) sospenda per altri sessanta giorni la riscossione del pagamento del prelievo da parte dei produttori che risultino ancora eccedentari nella campagna 1995-96 dopo l'eseguita compensazione secondo il vecchio sistema; b) sostenga presso l'UE la legittimità di un controllo, da eseguirsi anche con la collaborazione della cellula informatica ed ispettiva del FEOGA, sulla "verità italiana" del latte che risulta, dai modelli L/1, consegnato alle latterie italiane.

Il punto è di tale rilevanza da imporre una specifica trattazione al par. 16.8; ora conviene esaurire l'argomento oggetto di questo paragrafo, rilevando che il ritorno al vecchio sistema di compensazione provoca un altro problema, ossia quello costituito dal fatto che potrebbero esserci produttori che, risultanti eccedentari a livello "personale" e, quindi, già assoggettati a prelievo ex legge n.649/96, invece non lo risultino più o lo risultino in modo più blando, una volta che vengano ammessi a compensare, a livello della rispettiva APL, il proprio eccesso di produzione con la deficitaria produzione del co-associato. Questa Commissione, mentre per rispondere all'impellente necessità che siano convalidati dalle singole APL gli elenchi dei rispettivi associati, ha ottenuto dall'AIMA, in data 21 aprile 1997, la trasmissione di tali elenchi in suo possesso (v. Allegato sub 155) e quindi ha richiesto alle oltre ottanta APL Italiane la conferma o convalidazione dei suddetti elenchi (v. nota n. 616 del 22 aprile 1997: Allegato sub 156), sente il dovere di proporre al Governo di prevedere che coloro che hanno già pagato il superprelievo per la campagna 1995-96 possano compensare, con gli importi pagati, l'eventuale loro debito per la successiva campagna 1996-97 che si è appena conclusa, ricevendo altrimenti (cioè in difetto di loro sfioramento nella campagna 1996-97) la restituzione di quanto pagato, con gli interessi legali.

Ovviamente, questa Commissione ha il dovere di segnalare al Governo non solo la necessità di informare l'UE del ritorno al vecchio sistema di compensazione per la sola campagna 1995-96 nel rispetto del principio comunitario del legittimo affidamento, ma anche l'opportunità di richiedere all'UE la (anche parziale) riallocazione dei fondi FEOGA fino al termine dell'eseguito controllo per le ragioni di cui al seguente par. 16.8.

- 16.8 Come è noto lo Stato Italiano è stato chiamato a corrispondere all'Unione europea, a titolo di prelievo supplementare sull'eccesso di produzione di latte vaccino, un importo pari a lire 370 miliardi circa, sul presupposto di una commercializzazione di latte vaccino per le consegne corrispondente a Kg. 10.228.865.478 superiori al quantitativo assegnato al nostro Paese per la campagna lattiera 1995-96.

Tuttavia, dai dati acquisiti da questa Commissione e dall'incrocio degli stessi, pur in forma necessariamente parziale e ridotta, emerge una serie di elementi che rendono fortemente dubbia una sovrapproduzione (e corrispondente commercializzazione) di tale misura.

Il primo elemento di dubbio si evince dall'aumento di produzione avutosi rispetto all'annata precedente (campagna 1994-95: quantità consegne, ex modelli L/1, pari a Kg. 9.882.033.673), pur in presenza di fenomeni che avrebbero al contrario giustificato una diminuita produzione: si pensi al fenomeno della c.d. "mucca pazza", ai risanamenti dovuti alla brucellosi bovina, ai piani di abbattimento, cioè a circostanze che hanno comportato una massiccia riduzione del patrimonio zootecnico destinato alla produzione di latte, quando va ricordato che le bovine da latte entrano in produzione solamente dopo che sono trascorsi 24/28 mesi dalla nascita.

Risulta quindi "anomalo" un salto produttivo pari a Kg. 446.877.042, tra la campagna 1994-95 e la campagna 1995-96.

Inoltre, a seguito delle verifiche svolte, si può con ragionevole margine di certezza affermare che il quantitativo di latte vaccino commercializzato nell'annata lattiera 1995-96 come risulta dalla sommatoria dei modelli L/1 (che sono alla base dell'irrogata "sanzione" comunitaria) è, in realtà, un dato fortemente permeato da dubbi di attendibilità in quanto risulta inficiato dai seguenti fenomeni, già evidenziati al par. 14:

- latte in polvere rigenerato e utilizzato come latte vaccino (v. accertamenti di P.G. in corso, indicati *supra*, par. 14);
- titolari di quota con un numero irrisorio di capi, che risultano produrre quantitativi medi per capo superiore ad ogni credibilità (v., ad esempio, un'ipotesi in cui 65 vacche producono 1.707.944 e cioè 26.276 Kg. di media annua *pro capite*, di cui si è già detto al par. 9.5: Allegato *sub* 105);
- quantitativi di latte di importazione che, per la mancanza di controlli, viene utilizzato come latte vaccino prodotto in Italia (v. *supra*, par. 14);
- altri fenomeni di alterazione di latte che risulta artificialmente aumentato (v. indicazioni di cui *supra*, par. 14).

Tutti questi elementi rendono dubbia una reale sovrapproduzione italiana di latte vaccino tale da oltrepassare di molto il quantitativo assegnato all'Italia. In sostanza, questa Commissione non è certa che si sia realmente avuta la sovrapproduzione addebitata. D'altronde, solo l'acquisizione di questa certezza potrà rendere legittima la richiesta di pagamento a carico dei produttori.

Un fattore documentale a conferma della necessità di disporre urgenti ed incisivi controlli emerge da un dato, già in possesso dell'AIMA, in cui sono indicati, su base regionale, i produttori che a seguito di controlli risultavano privi di capi durante la campagna lattiera 1993/94.

A questi medesimi produttori (a capi zero), che risultano essere 4.288 corrisponde, nella campagna lattiera 1995/96, una produzione pari a kg. 224.619.204. Dalla verifica di questo dato potrebbe emergere: o una responsabilità ulteriore a carico del CCIA per mancati controlli, oppure una responsabilità a carico dei produttori e dei loro primi acquirenti per F.O.I. in misura che è pressoché sufficiente a elidere il superprelievo imputato all'Italia (v. Allegato *sub* 157).

A fronte delle considerazioni qui sopra svolte, questa Commissione sente il dovere di prospettare al Governo di provvedere alla realizzazione di un controllo straordinario tendente ad accertare la "reale" produzione di latte vaccino; al fine di determinare con il minore margine di dubbio sia l'esistenza del superamento della quota nazionale, sia l'entità del superamento. Già *supra*, par. 16.7, si è espressa l'esigenza di chiedere all'UE di sospendere il versamento del prelievo supplementare per il tempo necessario a realizzare tale controllo incisivo, che ora questa Commissione suggerisce venga svolto con la seguente metodologia.

a) Approfittando del fatto che entro il 15 maggio p.v. gli acquirenti sono tenuti ad inviare i modelli L/1, occorrerà richiedere la compilazione di un nuovo L/1 secondo il

Sci

modello qui allegato, non solo per la campagna 1996-97, ma anche per quella 1995-96. Rispetto al vecchio modello, il nuovo dovrà contenere;

- l'indicazione dei capi (bovine da latte in produzione) presenti nell'allevamento durante la campagna lattiera in oggetto;
- la firma del produttore e del legale rappresentate del primo acquirente, i quali in questo modo si assumono la responsabilità penale, amministrativa e fiscale delle eventuali false dichiarazioni;
- l'indicazione del numero delle fatture corrispondenti al quantitativo indicato e gli estremi delle stesse;
- l'indicazione del luogo in cui è ubicato lo stabilimento produttivo da cui proviene il latte.

Al fine di rendere fattibile in tempi brevi il controllo in oggetto, consentendo quindi all'AIMA di procedere ad una nuova compensazione per la campagna lattiera 1995-96 come già detto *supra* al par. 16.7, si fa seguire il modello L/1 così come questa Commissione ritiene debba essere redatto.

(v. alle pagine seguenti il modello L/1 proposto)

*Siti*

Noi sottoscritti sotto la nostra personale responsabilità, anche dal punto di vista penale, dichiariamo quanto segue:

PERIODO

{ 00000000000 }

Allegato alla dichiarazione di consegna latte o equivalente

**SEZIONE PRODUTTORE-CONFERENTE**

1) NUMERO REGIONE IN LETTINO ALFA  
 2) FACILITATIVA  
 3) CODICE FISCALE  
 4) REGIONE (INDICARE IL CODICE)  
 5) DATA DI NASCITA (Indicare il mese e il giorno in lettino)  
 6) CODICE FISCALE VAGABDO (Indicare il mese e il giorno in lettino)  
 7) COGNOME E NOME IN ABBREVIAZIONE  
 8) DATA DI NASCITA (Indicare il mese e il giorno in lettino)  
 9) CODICE DI RAGIONE  
 10) CODICE FISCALE  
 11) DATA DI NASCITA (Indicare il mese e il giorno in lettino)  
 12) CODICE ASSOCIAZIONE  
 13) DENOMINAZIONE ASSOCIAZIONE

**SEZIONE QUANTITATIVE DI RIFERIMENTO**

1) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO ALFA  
 2) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO BETA  
 3) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO GAMMA  
 4) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO DELTA  
 5) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Epsilon  
 6) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO ZETA  
 7) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Eta  
 8) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Theta  
 9) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Iota  
 10) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Kappa  
 11) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Lambda  
 12) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Mu  
 13) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Nu  
 14) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Xi  
 15) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Omicron  
 16) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Pi  
 17) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Rho  
 18) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Sigma  
 19) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Tau  
 20) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Upsilon  
 21) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Phi  
 22) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Chi  
 23) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Psi  
 24) QUANTITÀ CONFEZIONI DI LITTO IN LETTINO Omega

**SEZIONE CONSEGNE**

1) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AD ACQUISTO CHE INVECE È STATO DICHIARANTE  
 2) PERIODO IN CONFERIMENTO AD ACQUISTO CHE INVECE È STATO DICHIARANTE  
 3) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE  
 4) PERIODO IN CONFERIMENTO AD ACQUISTO CHE INVECE È STATO DICHIARANTE  
 5) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE  
 6) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE  
 7) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE  
 8) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE  
 9) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE  
 10) QUANTITÀ DI LITTO IN CONFEZIONI AL DICHIARANTE

**SEZIONE DATI RELATIVE AD ACQUISTO CALABRETTI (DIPARTIMENTO)**

A - DATI RELATIVI AL FISCETTO CHE C'È

Programma	Al. Fidej.								

B - DATI RELATIVI AL FISCETTO CHE NON C'È

Programma	Al. Fidej.								

**SEZIONE ACQUIRENTE**

1) CODICE FISCALE  
 2) DATA  
 3) CODICE FISCALE  
 4) DATA  
 5) CODICE FISCALE  
 6) DATA

(1) Compilare lo specchio anche nella parte retrostante.

16.9  
b) Si dovrebbe ultimare la raccolta e la omogeneizzazione dei dati dei servizi veterinari delle ASL relativi agli anni investiti dal problema (1994, 1995, 1996), già ampiamente posta in essere da questa Commissione, con rinvio del nuovo modello 2/33, di cui al par. 16.9, ai responsabili delle stesse ASL perché questi provvedano a certificare, sotto la propria responsabilità di pubblici ufficiali, i dati forniti.

c) Occorrerà procedere alla verifica incrociata delle produzioni risultanti dai modelli L/1 ed il patrimonio delle vacche da latte dichiarato in essi, con i dati delle vacche da latte risultanti dai servizi veterinari delle ASL.

Il progettato censimento straordinario del patrimonio di vacche da latte in produzione potrebbe costituire un valido elemento di base per la realizzazione dell'anagrafe bovina prevista nella legge n.81/97 di conversione del d.l. 31 gennaio 1997 n. 11 e della proposta di regolamento comunitario sul sistema di identificazione e registrazione dei bovini (progetto su cui il 19 marzo 1997 il Consiglio UE ha raggiunto un accordo politico).

Avendo questa Commissione provveduto ad acquisire un ingente patrimonio informativo (dati delle vacche da latte risultanti dai servizi veterinari delle ASL anche per gli anni 1995 e 1996; individuazione dell'universo delle partite IVA e dei codici fiscali "anomali" nella misura di circa 15.000, di cui oltre 9.000 anche nell'ultimo bollettino per la campagna lattiera 1997/98), si ritiene che in tempi brevi (60/90 giorni) sia possibile provvedere all'accertamento sistematico di cui sopra, affidandolo al CSIA dell'AIMA che è già "dentro al sistema" e che, attraverso il suo ing. Monaldi, ha collaborato correttamente con questa Commissione.

16.9 Questa Commissione, che ha riscontrato una mole di comportamenti in frode alla legge, ritiene di poter suggerire, innanzitutto, tra gli elementi fondamentali occorrenti per il più efficace controllo del settore, il conferimento alle forze di polizia della possibilità di effettuare ispezioni amministrative nello specifico settore della PAC, avvalendosi dei poteri dalle stesse possedute, nell'ambito dei propri ordinamenti, per le rispettive attività istituzionali.

La Commissione, che ha preso, poi, in considerazione, sotto plurimi profili, il complesso delle disfunzioni e delle anomalie riconducibili alla gestione delle quote latte, ritiene, altresì, che si debba procedere alla definizione di un sistema di interventi normativi ed organizzatori atto a contrastare il perpetuarsi delle rilevate fenomenologie di illecito.

Giova premettere, in generale, che le attività di natura fraudolenta nel settore delle cosiddette quote latte, presentano caratteristiche simili a quelle riscontrate in altri campi dell'intervento comunitario: il tratto comune è rappresentato dall'acquisizione, oppure dall'indebita conservazione, di vantaggi patrimoniali, ottenute con modalità fraudolente e, spesso, con l'interessata connivenza dei soggetti preposti ai controlli, coinvolti in pattuizioni corruttive.

#### L'assenza di una adeguata politica di contrasto

Accanto ai cennati profili modali degli illeciti - che, come tali, appartengono al piano della responsabilità penale (e quindi personale) - è risultato ben delineato un contesto oggettivamente agevolatorio, un vero *humus* favorevole, costituito dalla asseverata incapacità della P.A. di porre in essere adeguate misure di prevenzione e di contrasto. Si pensi, soprattutto, alla dispersione dei dati, quasi sempre trattati e classificati in maniera inadeguata, malgrado il rilevante impegno finanziario profuso dall'AIMA nel settore dell'informatica. Sul punto nulla vi è da aggiungere ai puntuali argomenti già svolti dalla Commissione parlamentare di indagine, in particolare, nella scheda di analisi del funzionamento dei sistemi informatici di quell'azienda.

In sostanza la politica di controllo dell'AIMA e degli organismi di settore sembra aver ignorato l'aspetto cruciale dell'organizzazione dei dati informatizzati, vale a dire il

profilo relazionale delle aggregazioni, che, attraverso opportuni confronti, permette di collegare e valutare analiticamente informazioni di varia fonte.

Nel settore in esame, come si vedrà, l'analisi di dati correlati avrebbe consentito di acquisire informazioni determinanti per una politica di prevenzione delle anomalie riscontrate: si pensi in particolare ai risultati del confronto tra i dati ricavabili di documenti relativi alle funzioni di polizia veterinaria svolte dalle ASL e quelli già disponibili presso l'AIMA a vario titolo.

D'altra parte, va sottolineato che, malgrado i significativi esiti delle investigazioni effettuate dai servizi di polizia impegnati nel settore (CC e G.d.F.), e le altrettanto rilevanti conoscenze desumibili dal contenzioso in materia di quote, mai risultano elaborate esplicite "linee guida" per una consapevole e aggiornata informazione nell'azione di controllo preventivo.

L'importanza di codici di comportamento per gli operatori di settori a rischio è fin troppo nota per essere oggetto in questa sede di ulteriore trattazione. Il mancato ricorso a tale metodica conferma il profilo di un sistema di amministrazione attiva del tutto inerme di fronte ai pericoli di abusi e nella sostanza connivente con essi. Anche quando le conoscenze acquisite avrebbero imposto specifiche misure di intervento, sembra essere prevalsa la politica dell'inerme silenzio, con il conseguente mancato presidio degli interessi patrimoniali e sociali in gioco.

#### La cd. "cifra oscura" dell'illecito e il problema dell'effettività della normativa di controllo

Come avviene in generale per i fatti di criminalità economica, anche nel settore delle quote-latte - almeno allo stato - ci si deve confrontare con l'assenza di statistiche significative.

Gli illeciti più frequenti afferiscono alla cosiddetta "cifra oscura".

A tutt'oggi non è possibile individuare un vero e proprio limite all'estensione dei fenomeni o quantificarne il valore, tanto ne è diffusa la impunità.

Come in altri simili settori, appare necessario verificare non solo l'esistenza di idonee norme preventive o repressive, e quindi di un adeguato sistema sanzionatorio, ma soprattutto valutarne l'effettività.

Sarà proprio la consapevolezza dell'assoluta inutilità di normative meramente simboliche, ma di fatto prive di applicazione e di "rendimento", ad orientare le osservazioni che seguiranno e la individuazione di proposte per la realizzazione di un sistema integrato di contrasto, sia in chiave preventiva, sia in chiave repressiva.

#### Il profilo penale.

In merito alla repressione penale degli illeciti nel settore, le conoscenze statistiche disponibili relative agli esiti dei procedimenti lasciano intendere che il vigente complesso sistema sanzionatorio non ha, allo stato, determinato risultati apprezzabili.

Come è noto la repressione penale delle frodi comunitarie è incentrata intorno alla fattispecie di cui agli artt. 640 cpv. e 640 bis C.P., che incrimina ipotesi di truffa aggravata, ed alla fattispecie di cui all'art. 316 bis C.P., che incrimina la malversazione a danno dello Stato.

Accanto alle incriminazioni sopra indicate, si collocano - con una sorta di "tipicità sociale" dell'agire criminale - fattispecie in tema di falsità commessa da pubblici ufficiali e ipotesi di reato riferibili all'utilizzazione di fatture o documenti per operazioni inesistenti. Accade quasi sempre che la condotta fraudolenta, finalizzata a conservare la titolarità della quota - anche in presenza di condizioni che lo impedirebbero - oppure diretta a conseguire indebiti profitti, si coniughi con un apporto agevolatorio di un pubblico ufficiale.

Parimenti ricorrono appaiono le connesse ipotesi di frode fiscale, poste in essere per documentare operazioni in tutto o in parte inesistenti.

Di non minore rilievo appare, poi l'incidenza dei fatti attinenti alla corruzione dei pubblici ufficiali, sistematica conseguenza di un regime di controllo meramente cartolare, come tale immediatamente suscettibile di ideologica falsificazione dei dati attestati.

In tale contesto l'atto contrario al dovere d'ufficio del pubblico ufficiale corrotto si estrinseca puntualmente in una falsità documentale, mentre il grado di impunità dell'autore è diretta conseguenza della difficoltà di operare idonei riscontri e della ricorrente dispersione dei dati di fatto oggetto di attestazione e degli stessi documenti che li incorporano.

Con ciò si vuole significare che gli atti di controllo ideologicamente falsi, soprattutto se privi di elementi volti a consentirne una effettiva rilevazione attraverso codificazioni informatizzate, per la natura di atto interno (che sovente ricorrono all'interno di procedimenti finalizzati all'elargizione o al mantenimento di benefici e utilità), sono sostanzialmente sottratti alle procedure di controllo incrociato e vocationalmente destinati all'oblio.

Di qui la probabilità della totale impunità dei colpevoli.

Va sottolineata, in particolare, la circostanza che la falsificazione di un dato incide su di una fase dell'iter procedimentale dell'elargizione di per sé non suscettibile di autonoma "visibilità", risultando un mero presupposto del trasferimento di ricchezza. Sicché, la condotta illecita di un pubblico ufficiale (es. falsità ideologica), se rileva in sé quale elemento costitutivo della fattispecie penale, generalmente non consente agli organi tutori di estendere gli accertamenti all'operato dell'indagato: mancano, infatti, adeguate codificazioni idonee a consentire la individuazione e l'esame di tutti gli atti riconducibili ad un soggetto già classificato "a rischio" in quanto coinvolto in un dato fatto illecito.

Consegue che l'azione di contrasto, pur affiorando in sede penale con la formale contestazione di ipotesi criminose e addirittura con l'adozione di "simboliche" misure di cautela processuale, sostanzialmente non incide sul fenomeno; né può consentire indagini di tipo epidemiologico.

In ogni caso, una P.A. apatica, nonostante i numerosi scandali connessi alle frodi comunitarie, non ha mai introdotto, in sede di autotutela, procedure di accertamento adeguate e veramente innovative.

D'altra parte, il privato persegue generalmente finalità di illecita locupletazione, ponendo in essere ulteriori falsità documentali aventi ad oggetto atti economici, prime fra tutte le fatture per operazioni inesistenti, le falsità nei documenti di trasporto, l'alterazione nelle registrazioni obbligatorie. L'esperienza penale insegna che fenomeni criminali diffusi possono essere contrastati con indagini adeguatamente celeri solo grazie ad una approfondita conoscenza dell'ambiente nel quale operano gli autori dei fatti illeciti e delle prassi criminali. Siffatte conoscenze di solito scaturiscono dalle cd. verifiche incrociate. Ma tale procedimento, se consente utili risultati in presenza di indicatori rilevanti (ad esempio la documentazione di un soggetto che fattura falsamente trasporti mai effettuati), nella maggior parte dei casi impegna solo i verbalizzanti in ulteriori e complessi controlli documentali, molto spesso previsti dai frodatori e pertanto inutili. Siffatta metodologia, tipicamente endoprocessuale, non realizza finalità di prevenzione e a volte, paradossalmente, moltiplica i pericoli di inquinamento dell'agire della Pubblica Amministrazione.

Possiamo, quindi, ritenere che le metodiche proprie delle indagini penali non appaiono idonee a costituire adeguato riferimento di un'azione preventiva di contrasto, perché risultano condizionate da singoli affari giudiziari, difettano di speditezza ed impegnano risorse in maniera sproporzionata ai risultati effettivi.

Se tali rilievi sono condivisibili, anche in presenza dell'attuale (critica) situazione non pare ragionevole prospettare un programma di indagini generalizzate.

201

### Un modello di politica di prevenzione: la trasparenza del settore

Viceversa, un razionale modello di politica di prevenzione dell'illecito può essere individuato nell'obiettivo prioritario di conseguire una effettiva trasparenza del settore.

Primo tra tutti deve essere preso in considerazione il profilo della trasparenza dell'agire della P.A. nelle attività di controllo.

Qui l'obiettivo va innanzitutto individuato nella innovazione delle metodologie del controllo e nel principio della immediata verificabilità dei dati attestati.

Quella del controllo meramente documentale appare superata ed inidonea, in quanto è noto che chi agisce fraudolentemente preordina una documentazione apparentemente regolare.

Assumono, pertanto, carattere prioritario la constatazione e la documentazione diretta ed immediata dei fatti oggetto di accertamento.

### Nuove tecniche di documentazione

Se si condivide l'impostazione che gli atti di accertamento devono essere diretti, andranno soppressi o radicalmente limitati i riscontri presso organizzazioni e associazioni di categoria ed a favore di quelli presso l'azienda.

In ogni caso la descrizione "narrativa" di fatti e circostanze rilevanti dovrà essere accompagnata da più efficaci (e vincolanti) tecniche di documentazione, come ad esempio la fotografia.

Non a caso la Commissione governativa nel disporre alcuni riscontri a campione ha richiesto agli organismi delegati di documentare anche a mezzo di fotografie le realtà ispezionate.

Al di là del *realismo* proprio di tale tecnica di documentazione, va evidenziato che, grazie alle attuali potenzialità dell'informatica, la digitalizzazione delle immagini e la conservazione delle stesse su supporto magnetico non presentano alcuna difficoltà né importano particolari oneri gestionali.

### La visibilità del soggetto accertatore quale elemento di rafforzamento della responsabilità

Il soggetto accertatore dovrà essere sempre chiaramente indicato nell'atto di accertamento, anche attraverso l'impianto di un codice personale di identificazione, suscettibile di analisi statistiche ed informatiche.

Le tradizionali modalità di formazione dei verbali impediscono di rilevare in maniera appropriata i dati relativi ai protagonisti dell'atto, il luogo e il tempo del compimento delle operazioni attestate ed altre circostanze "sensibili", favorendo una sorta di spersonalizzazione del documento.

Il profilo appare non secondario in quanto, al di là delle più elementari esigenze statistiche, appare utilissimo esaltare l'immediata individuazione dell'agente, per le ovvie esigenze di responsabilizzazione connesse alla possibilità di effettuare riscontri "personalizzati" in caso di situazioni anomale o sospette. Si tratta solo di realizzare il principale criterio ispiratore della vigente normativa in tema di trasparenza amministrativa, di cui va ovviamente assicurato il totale rispetto anche nel settore degli interventi comunitari.

### Criteri di individuazione inequivoca dei soggetti: la fiscalizzazione dei riferimenti

Il soggetto o l'azienda destinatari dell'accertamento, istanti ecc. dovranno essere sistematicamente individuabili attraverso parametri fiscalizzati.

Non è più concepibile che atti di accertamento posti in essere dalla medesima P.A. non siano valutabili per un esame incrociato delle risultanze se non all'esito di laboriose ricerche cartacee presso uffici diversi.

La fiscalizzazione dei dati identificativi deve essere considerata una priorità nel riordino di tutte le procedure del settore, onde consentire la ricerca e l'analisi del

10  
maggior numero possibile di informazioni da parte dei soggetti preposti ai controlli, anche a mezzo di sistemi informatici ed esperti, idonei ad individuare automaticamente anomalie dei dati.

Il criterio dovrà essere imposto senza eccezione alcuna, poiché rappresenta un elemento indispensabile per la raccolta e la classificazione delle informazioni. Ad esso dovranno evidentemente attenersi tutti i soggetti pubblici e privati operanti nel settore a qualsiasi titolo.

#### Modulistica omogenea e suscettibile di informalizzazione

L'impiego di modulistica non sempre conforme a tipologie standard, affidata a supporti cartacei tradizionali e non destinati al trattamento informatico, moltiplica il pericolo di soppressione e falsificazione della documentazione e comunque facilita sia errori, sia intenzionali falsità ed omissioni.

Sotto il profilo preventivo, quindi, la prima misura necessaria a conseguire l'obiettivo della trasparenza è quella della massima semplificazione delle procedure, coniugata con la memorizzazione ed il trattamento informatico degli atti.

#### I controlli

Nel settore delle quote latte va in particolare osservato che vengono di fatto condotte azioni di controllo preventivo e successivo indirette, meramente cartolari.

In tale contesto il controllato, conoscendo i risultati delle visite o degli accertamenti precedenti, può garantirsi la "conciliazione" delle risultanze documentali predisponendo i documenti necessari.

Al contrario, gli agenti preposti ad accertamenti e controlli agiscono in maniera non coordinata e spesso non dispongono di adeguate informazioni preventive sui soggetti visitati, sicché non può escludersi una tendenza alla passiva conferma dei fatti in precedenza attestati.

Questa situazione va radicalmente mutata.

Quanto alle competenze delle ASL, in tema di accertamento sanitario, appare indubitabile che il complesso dei dati raccolti dal servizio veterinario debba essere immediatamente integrato in un sistema informativo centrale per consentire la immediata rilevazione di quelli relativi agli animali in produzione di latte.

Lo scopo è facilmente perseguibile con una integrazione delle voci del modello 2/33, finalizzata a specificare quanti degli animali individuati siano effettivamente in produzione.

Inoltre, coerentemente ai precedenti rilevati, lo stesso modello 2/33 dovrebbe far risaltare immediatamente i dati identificativi di tipo fiscale del soggetto esaminato, onde consentire appropriati incroci informatici.

Anche la modulistica relativa alle ricerche di laboratorio per brucellosi ed altro, sembra completamente trascurare l'elemento della identificazione dei soggetti e il riferimento ad altri parametri conoscitivi (estremi della quota, indicatori fiscali, ecc.).

Tanto il modello 2/33, quanto la modulistica destinata a ricerca di laboratorio, riformulati per adempiere a funzioni di confronto ed esame comparativistico, dovranno obbligatoriamente essere assoggettati a trattamento informatico. Questa scelta non consente ritardi, atteso che i costi relativi appaiono infinitesimali rispetto ai benefici conseguenti alla disponibilità di banche di dati suscettibili di esami relazionali. Ne consegue che l'informatizzazione dei servizi veterinari deve quindi ritenersi prioritaria ed avviata immediatamente.

Ancora in ordine al modello 2/33, appare del tutto evidente che esso dovrebbe essere anche finalizzato per un esame incrociato delle risultanze derivanti dall'azione degli Ispettorati Agrari e di qualunque altro soggetto impegnato in attività di controllo e/o censimento, sicché, nella sua rinnovata formulazione, esso dovrà acquistare un ruolo primario nella prevenzione degli abusi.

Appare inoltre utile che la modulistica evidenzi all'agente ed al soggetto, nei cui confronti si svolge l'accertamento, non solo le conseguenze penali derivanti dalla

falsità, ma soprattutto i profili di responsabilità contabile ed amministrativa connessi alla rilevazione di dati inesatti o non veritieri, anche attraverso la specifica sottoscrizione di alcune parti dello stesso (è evidente, infatti, che il richiamo alla responsabilità amministrativa e contabile presenta profili di dissuasività più penetranti per la minore incidenza, rispetto alle stesse, dell'indagine sul profilo psicologico della condotta).

Altri dati, oggi non presenti nel modello, dovranno essere poi considerati obbligatori: fra tutti, *in primis*, quelli relativi alla titolarità di una quota e all'eventuale effettuazione di abbattimenti nell'ambito delle vigenti normative.

Alla stregua di siffatti limitatissimi interventi, si potrà determinare la formazione di un aggregato informativo omogeneo, di fonte pubblica (servizi veterinari e connessi), utilizzabile per tutti i necessari controlli incrociati.

Una serie standard di campi dovrà, inoltre, riguardare la modulistica relativa agli accessi, a qualsiasi titolo effettuati presso l'azienda, da parte di organismi preposti ai controlli.

Si può infatti ragionevolmente ritenere che controlli di tipo semplificato ma reiterato potrebbero essere affidati, sulla base di liste selettive, ad una pluralità di organismi e servizi; fermo restando che ogni intervento dovrà produrre dati suscettibili di archiviazione informatica.

La finalità di tale impostazione è la realizzazione di un ciclo completo dell'informazione diretta, idoneo a scoraggiare la collusione dei controllori.

Di seguito si espongono le proposte di modifica al modello 2/33 in uso attualmente alle ASL, e si allega il nuovo modello così riformulato.

(il nuovo modello 2/33 è riportato nelle pagine seguenti)

REGIONE CAMPANIA  
 AZIENDA SANITARIA LOCALE SA/2  
 DISTRETTO N. .... di .....  
 SERVIZIO VETERINARIO

SA  
 CODICE DIALETTALE

**SERVIZIO VETERINARIO**

Proprietario dell'Azienda .....  
 Comproprietario del bestiame o colono .....  
 Comune ..... Località .....

N.	Razza	Sesso	Data di nascita	Contrassegno di identificazione 2	TUBERCOLOSI		BRUCELLOSI		LEI	
					Spessore/cute		Esito	Esito	Data vaccinaz. (5)	Esito
					Prima	Dopo	3	4		
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19										
20										
21										
22										
23										
24										
25										
25										
27										
28										
29										
30										

Date degli accertamenti	
TUBERCOLOSI	
Iniz.	Con.
LEUCOSI	
BRUCELLOSI	
Pres. accertati	
Lat.	Surg.

Accertamenti negli anni precedenti	
TDC	85-88 87-88-9
DA	85-88 87-88-89

Annotazioni: (1) .....

(1) Indicare in sintesi la situazione sanzionistica nonché ogni altra anomalia rilevata  
 (2) Presenzia colombo i contrassegni indicati dal CO.M.M. n. 1-12-75 n. 507, 23 d. A. n. 857, 2-8-78 n. 258, DPR 31/74  
 (3) Usare le seguenti abbreviazioni: P = positivo; D = dubbio; N = negativo  
 (4) Indicare il tipo di accertamento, la struttura del A.T. o il tipo del C.O.C.

I Veterinari Operatori

SERIE FISCALE

YAH

REGIONE \_\_\_\_\_  
 AZIENDA SANITARIA LOCALE \_\_\_\_\_  
 DISTRETTO N. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_

SERVIZIO VETERINARIO

CODICE DI ALLEVAMENTO (DPR 317/96) \_\_\_\_\_  
 CODICE IDENTIFICAZIONE AGENTE \_\_\_\_\_

Proprietario dell'Azienda.....  
 Comproprietario del bestiame o colono.....  
 Comune..... Località.....  
 Data di compilazione dell'atto.....

N.	Razza	Sexo	Data di Nascita	Contrasse di identific.	Animale lattifero		TUBERCOLOSI			BRUCELLOSI		
					in - produz.	in isoferta	Spessore/ cute	Esito	Esito	Data	Esito	
							Prima	DoPO			Data	Esito
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												

AMMONTARE DEI CONTRIBUTI PERCEPITI			
PER QUOTA LATTE	DATA	PER MORTALITA' VABBATTINI	DATA

Con la sottoscrizione presente atto, ferme restando le responsabilità penali derivanti dalla falsità dei dati in esso riportati, i sottoscritti si assumono le responsabilità contabili ed amministrative connesse alla rilevazione di dati inesatti o non verificati.

IL RILEVATORE

IL PROPRIETARIO

\_\_\_\_\_







*S. M.*

Il prospetto in questione svolge una funzione prevalentemente anamnestica ed è volto, quindi, al rilevamento delle malattie animali maggiormente diffuse. Per un suo più completo utilizzo, che consenta la rilevazione di ulteriori dati relativi alla raccolta del latte, si propongono le seguenti modifiche:

1) Il modello in questione dovrà essere fiscalizzato e catafogato per gli estremi di presa in carico;

2) Lo stesso, predisposto in modo da consentirne la lettura ottica, servirà a trasferire con maggiore speditezza i dati in esso contenuti nella istituenda anagrafe bovina, per cui dovrà essere unico a livello nazionale;

3) L'archivio dell'ASL - Ufficio veterinario - si sostanzia su due diversi modelli, rispettivamente uno per la rilevazione di brucellosi e leucosi (mod. 2/33 bis relativo a ovicapri), ed un altro per la tubercolosi e brucellosi (mod. 2/33 relativo a bovini e bufalini), entrambi appartenenti all'area funzionale A (finalizzata alla tutela della sanità degli animali vivi, che abbiano compiuto il 45° giorno di età per poter essere censiti). Considerato che i predetti modelli si sovrappongono comunque in alcune loro voci, sarebbe opinabile l'impiego di un solo modello che consenta la rilevazione delle tre malattie (brucellosi, leucosi e tubercolosi);

4) In calce al già esistente codice di allevamento, occorre inserire analogo codice personale di identificazione dell'agente accertatore (susceptibile di analisi statistiche ed informatiche);

5) In calce ai dati relativi al proprietario, dovrà essere inserita apposita voce riflettente la data dell'ispezione;

6) Nel prospetto della rilevazione, oltre alle colonne relative alla razza, al sesso, alla data di nascita ed al contrassegno di identificazione, dovrà essere inserita apposita colonna relativa all'individuazione dell'animale lattifero, e di una sottocolonna riportante l'eventuale fase di asciutta;

7) Il prospetto dovrà essere integrato con apposito riquadro riportante l'ammontare e la data dei contributi ricevuti per mortalità e/o abbattimento;

8) Dovrà essere integrato, altresì, con apposito riquadro riportante l'ammontare della quota latte assegnata all'allevatore;

9) In calce al modello, prima della sottoscrizione, dovranno essere evidenziati, all'operatore ed al soggetto coinvolti dall'accertamento, non solo le conseguenze penali derivanti dalla falsità, ma soprattutto i profili di responsabilità contabile ed amministrativa connessi alla rilevazione di dati inesatti o non veritieri;

10) Considerato che il rilevamento viene effettuato in contraddittorio, le parti, ovvero il rilevatore/i ed il soggetto controllato, sottoscriveranno entrambi il modello, che pertanto assume la valenza di verbale (valutare, in tal senso, l'eventuale sostituzione della voce "i veterinari operatori" con quella "i verbalizzanti").

Una priorità nel progetto di trasparenza: un progetto di verifica diretta e straordinaria.

Appare a questo punto prioritario dare ingresso ad una verifica straordinaria sul campo anticipando, sia pure attraverso una semplificazione di dati, le procedure costitutive dell'anagrafe bovina.

Evidenti motivi di opportunità sconsigliano la "militarizzazione" del controllo, che, per la complessità e la vastità dell'operazione, finirebbe per distogliere dai compiti istituzionali aliquote importanti del personale operativo dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Al contrario, appare preferibile affidare il controllo straordinario ad organismi pubblici con competenza nei settori di analisi delle ricerche statistiche, nonché nel monitoraggio delle risorse agricole. Ci si riferisce a soggetti (come ad esempio

LINEA) che svolgono attività strumentale nel settore agro-alimentare e che dispongono di competenza e professionalità idonee.

La realizzazione immediata di un censimento straordinario non appare in contrasto con gli obiettivi di cui al DPR 30 aprile 1996 n.317, ma sostanzialmente ne anticipa le finalità attraverso la realizzazione di nuovi flussi informativi.

Un controllo posto in essere da soggetti diversi da quelli tradizionalmente impiegati nel settore (veterinari, ispettori agrari, associazioni di categoria), si impone per la realizzazione di una raccolta di dati di fonte autonoma, ma comunque suscettibili di incrocio.

Si tratta, in buona sostanza, di far derivare dalla terzietà del controllo un elemento deterrente a conciliazioni "dolose" di dati da parte di eventuali infedeli controllori.

#### L'informazione "dissuasiva"

La sovrapposizione generale dell'informazione costituirà essa stessa un elemento di dissuasione alla fraudolenta alterazione dei dati, soprattutto se adeguatamente rapportata ad una esplicita indicazione di responsabilità personale di tutti gli operatori.

#### La generazione di indici di anomalia tramite le correlazioni dei dati

E' evidente che le anomalie statistiche dovranno costituire veri e propri indici generatori di procedure di puntuale controllo e riscontro, tanto in sede periferica, quanto da parte dei soggetti preposti all'attività di *intelligence* e di repressione.

#### Check list operativa e codici di comportamento

La realizzazione di *check list* appare estremamente pertinente alla materia che ci impegna e coinvolge il profilo della professionalità degli operatori.

Dovrà, in sostanza, essere definito un codice di comportamento in cui le condotte dei soggetti impiegati nelle attività di verifica e di controllo, siano individuate ed esplicitate con chiarezza.

#### La formazione degli operatori: un progetto di sinergie

D'altra parte, sia a livello centrale, sia a livello locale, dovranno assicurarsi adeguati cicli di formazione del personale delle varie amministrazioni coinvolte, con l'assistenza tecnica di organismi ministeriali, delle forze di polizia e dell'UCLAF.

Un progetto di formazione del personale è coesistente ad una politica di prevenzione degli illeciti nel settore agro-alimentare, secondo le coerenti indicazioni comunitarie sul punto.

#### Vademecum operativo e segnalazione di operazioni sospette

I competenti organismi specializzati dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, di concerto tra loro e di intesa con l'UCLAF, provvedono ogni sei mesi alla pubblicazione ed all'aggiornamento di note di orientamento aventi ad oggetto le tipologie accertate in Italia e negli altri paesi dell'Unione nel campo specifico delle frodi connesse alle gestioni delle quote-latte ed alle attività produttive e commerciali del settore lattiero-caseario.

Gli stessi organismi, di concerto con i competenti Ministeri, con le Regioni e le Amministrazioni delle Province Autonome, provvedono alla organizzazione, in sede centrale e locale, di specifici corsi di aggiornamento sulle problematiche sopra indicate, ai quali parteciperanno gli appartenenti agli organismi pubblici aventi compiti di amministrazione attiva e controllo nel settore lattiero-caseario.

I responsabili degli uffici statali e regionali e degli enti pubblici o privati, indicati in un apposito provvedimento interministeriale, aventi competenza diretta od indiretta nei settori sopra indicati, hanno l'obbligo di segnalare senza ritardo ai Servizi centrali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ogni operazione, situazione o dato statistico nel settore della produzione e della commercializzazione di latte e

derivati, che per caratteristica, entità, natura o per qualsiasi altra circostanza conosciuta a ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche delle note di orientamento sopra esposte, possano apparire quali indicatori di anomalie o di violazione della vigente normativa.

#### Black list e attività di controllo

Accanto alle *check list* operative, sarà necessario costituire insiemi finalizzati di notizie indicativi di fatti e/o soggetti coinvolti in illeciti (definizione di *black list*), la cui gestione dovrà essere affidata ad organismi centrali di *intelligence*, autonomi e responsabili della pianificazione dei controlli straordinari diretti ed indiretti.

Nella materia in questione, una unità centrale di *intelligence* può immediatamente scaturire dal raccordo tecnico ed operativo tra i competenti organismi dei CC., della G. di F. e dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi del MiRAAF. Detto organismo centrale dovrà, tra l'altro, curare la classificazione delle tipologie delle attività fraudolente accertate, per consentire un costante aggiornamento investigativo ed operativo degli addetti, e verificare le possibili inferenze di fenomeni di criminalità organizzata.

Alla stregua delle indicazioni suddette, questa Commissione sente il dovere di prospettare al Governo sinteticamente quanto segue:

1. l'operatività degli uffici veterinari dovrà essere immediatamente impiegata in un contesto generale di incroci dell'informazione;

2. l'attività degli ispettorati dell'agricoltura dovrà prioritariamente riguardare l'istruttoria di istanze di qualsiasi tipo di contributo (abbattimenti ed altro) e dovrà necessariamente essere attuata in loco;

3. i dati a disposizione degli istituti zooprofilattici, assoggettati a trattamento informatico omogeneo, dovranno essere resi interfacciabili con le altre banche dati;

4. le risultanze di dati anomali dovranno generare specifici indici di anomalia, la cui elaborazione andrà affidata alle autorità investigative centrali, che potranno avvalersi di ulteriori fonti informative, prima tra tutte l'anagrafe tributaria;

5. il rassetto dei flussi dell'informazione dovrà essere pianificato in sede centrale attraverso la predisposizione di programmi omogenei di raccolta e trattamento dei dati, nonché di una modulistica adeguata;

6. occorrerà dare ingresso ad un progetto di censimento straordinario delle attività, anticipando l'attuazione della normativa in materia di anagrafe bovina, sia pure attraverso una semplificazione delle procedure;

7. dovrà essere costituita un'autorità centrale per il coordinamento delle politiche di controllo secondo gli orientamenti comunitari;

8. tanto a livello regionale che a livello centrale dovrà essere fissato il principio della massima trasparenza nell'agire amministrativo, con l'obbligo per i responsabili di settore di redigere relazioni pubbliche e periodiche sull'attività svolta;

9. i Ministeri competenti dovranno curare la predisposizione della necessaria normativa di coordinamento, in collaborazione con i competenti servizi comunitari, anche in vista della costituzione di un'unica agenzia antifrode.

16.10 Tra le numerose disfunzioni riscontrate nella gestione dell'AIMA, una tra esse appare in tutta evidenza: la carenza di "trasparenza" che diviene spesso perfino lesiva della garanzia che deve essere, invece, offerta al cittadino a tutela dei propri diritti soggettivi. Peraltro, la legge 23 ottobre 1992 n.421 "Delega al Governo per la realizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale", chiede espressamente alla Pubblica Amministrazione l'adeguamento delle proprie strutture, lo snellimento delle procedure burocratiche e la definizione dei sistemi di controllo. L'AIMA, invece, dispone di una notevole capacità di gestione dei dati, offertale da un valido sistema informatico che, tuttavia, non appare programmato per attuare procedure automatiche di controllo delle informazioni che di volta in volta vengono elaborate.

Da una delibera datata 22 marzo 1995 (v. Allegato sub 85) si rileva una interessante e pratica proposta, formulata per rendere più trasparente il sistema, che, se attuata, avrebbe consentito, ai singoli beneficiari, di verificare in tempo reale la loro posizione amministrativa nei confronti dell'Azienda di Stato erogatrice dei contributi comunitari. In particolare, si evidenziava la necessità di assegnare ad ogni produttore un tesserino magnetico (tipo-bancomat) da utilizzare, con un proprio codice riservato, per vedere, in qualsiasi Regione d'Italia, la posizione della propria domanda di aiuto, l'importo liquidabile, eventuali anomalie riscontrate e le azioni da intraprendere per eliminarle. Il progetto, però, non ha avuto alcun seguito e non sono noti i motivi che ne hanno generato il mancato sviluppo o l'abbandono. L'adozione, invece, di un sistema informatizzato per la visione trasparente della posizione burocratica di ogni singolo agricoltore che ha instaurato un rapporto amministrativo con l'AIMA, appare quanto mai pressante ed indispensabile, anche in relazione a quanto previsto dall'art.8 del d.l. 31 gennaio 1997, n.11 "Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura" alla voce "anagrafe del bestiame", ove si prevede la realizzazione, a cura del Ministero della Sanità, di un sistema informatico nazionale basato su un'unica banca dati distribuita ed articolata su tre livelli: locale, regionale e nazionale, tutti collegati in rete ed interconnessi con le banche dati gestite dal Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali e dall'AIMA.

La necessità di adottare tali sistemi gestionali appare quanto mai opportuna, se si considera la più volte richiamata esigenza di disporre di quote latte che facciano riferimento alla reale consistenza di bovini da latte, bypassando organizzazioni o strutture amministrative che possano avere interesse a modificare i dati reali riferiti ad ogni singolo produttore o semplicemente eliminare i possibili errori, che l'elaborazione di una massa di informazioni così elevate e mutevoli, naturalmente comporta. Non solo, ma avendo il rilevamento del patrimonio zootecnico importanza primaria anche per gli aspetti di pertinenza del Ministero delle Finanze, si reputa necessario che il sistema sia interagibile con quello dell'Anagrafe Tributaria, sia per gli aspetti specifici connessi, sia per l'attribuzione corretta e la validazione della partita IVA e codice fiscale degli allevatori.

La totalità della massa di dati da sottoporre ad elaborazione, dovrà essere preventivamente analizzata e studiata in maniera approfondita, onde consentire la loro omogeneizzazione con le informazioni contenute nelle altre banche dati pubbliche di interesse regionale a disposizione della Pubblica Amministrazione. In particolare, si dovrà prevedere una banca dati centrale alla quale si dovrà accedere con differenti livelli gestionali per l'inserimento delle informazioni, per esempio a livello regionale, o provinciale o nelle ASL, mentre le semplici interrogazioni potrebbero essere effettuate con terminali dislocali nell'organizzazione proprietaria, o nelle associazioni di categoria, o presso istituti bancari ed in ogni caso per la visibilità del resto della P.A. con collegamenti host su host, in maniera tale da capillarizzare l'intero sistema con il massimo risparmio di risorse.

Sarà necessario, infine, definire in modo chiaro e puntuale la struttura organica dell'apparato preposto al controllo della gestione delle informazioni, al fine di individuare, con immediatezza e senza dubbi, eventuali responsabilità ed inefficienze da parte degli operatori preposti ai vari livelli gestionali del sistema così creato.

L'adozione di tale impalcatura è da considerarsi quanto mai urgente, anche in vista delle scadenze fissate dal Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura dell'Unione europea, che, nello stabilire l'istituzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini che dovrà essere pienamente operativo entro il 31 dicembre 1999, delinea in dettaglio i sottotitoli aspetti tecnici:

- l'applicazione, fino a tale data, di un marca auricolare a ciascun orecchio dell'animale entro il 30° giorno dalla nascita e l'applicazione di una seconda marca dopo ulteriori venti giorni;
- l'operatività delle banche dati nazionali a partire dal 31 dicembre 1999;

la marchiatura degli animali nati a partire dal 1° gennaio 1998 compresi quelli destinati agli scambi intracomunitari;  
la comunicazione all'autorità competente, da parte degli allevatori, fino al 1° gennaio 2000, degli spostamenti e delle nascite.

16.11 Questa Commissione ritiene, infine, suo dovere prospettare al Governo l'opportunità di:

A) trasmettere copia della presente relazione alla Procura Generale della Corte dei Conti in Roma, ed alle Procure Regionali delle Corti dei Conti, perché possano valutare la sussistenza di danno erariale:

1) nei confronti delle Regioni per l'omissione dei controlli cui erano tenute per legge e che ha contribuito a determinare gli sforamenti rispetto al QGG italiano ed il conseguente pagamento del prelievo;

2) nei confronti del MAF:

a) per non essersi servito del censimento AIA del 1983, pagato oltre 6 miliardi, procedendo così ad assegnare all'UNALAT lo stesso compito con nuova convenzione per un ammontare di circa 10 miliardi;

b) per non aver preteso nei confronti dell'UNALAT l'adempimento od il risarcimento dei danni a seguito dell'inadempimento, da parte dell'UNALAT, delle convenzioni sull'anagrafe bovina;

3) nei confronti dell'AIMA, per non aver preteso:

a) nei confronti delle APL il pagamento del prelievo per lo sfioramento nelle campagne lattiere di cui all'accordo Ecofin del 21 ottobre 1994;

b) il corretto adempimento, da parte del CCIA, della convenzione AIMA-CCIA.

B) trasmettere copia della presente relazione all'Avvocatura dello Stato, perché valuti la possibilità di agire:

1) nei confronti dell'UNALAT, e per essa nei confronti dei suoi rappresentanti legali:

- a) per il pagamento del prelievo dovuto per lo sfioramento della campagna 1989-90 già ammesso dalla stessa UNALAT e rispetto al quale essa sarebbe comunque tenuta ex art. 3, 4° comma, legge n. 468/92;

b) per il pagamento del prelievo dovuto per lo sfioramento nella campagna lattiera in cui ancora l'UNALAT si presentava come produttore unico;

c) per il risarcimento del danno conseguente all'inadempimento delle convenzioni MAF-UNALAT sull'anagrafe bovina;

2) nei confronti delle APL per il pagamento del prelievo dovuto per lo sfioramento nelle campagne lattiere di cui all'accordo Ecofin;

3) nei confronti del CCIA per il risarcimento dei danni derivati dall'inadempimento della convenzione che gli imponeva di controllare la produzione lattiera "azienda per azienda".

17 Interventi sul piano comunitario.

17.1 Come ultima considerazione questa Commissione ritiene doveroso sottoporre all'attenzione della Presidenza del Consiglio e del Ministro competente la problematica relativa all'enorme differenza tra consumo nazionale di latte e suoi derivati, e la produzione interna degli stessi.

L'Italia risulta essere il paese comunitario con la maggior differenza tra quota assegnata e consumi interni. Infatti, la produzione copre solo il 57% dei consumi, mentre il restante 43% è sopperito da latte di provenienza estera.

Un differenziale così elevato costituisce una penalizzazione per l'economia italiana, con effetti pesanti sulla bilancia dei pagamenti, i quali si ripercuotono anche nei confronti dei consumatori finali, costretti a pagare un "prezzo consumo" maggiorato dal costo del trasporto. Non può, inoltre, sottacersi che una quota produttiva così penalizzante, impedisce lo sviluppo di un settore qualificante per l'economia agricola

11  
nazionale, quale quello zootecnico ad indirizzo lattiero, riducendo le prospettive occupazionali, soprattutto giovanili, in un campo, quale quello agricolo, già gravemente colpito da fenomeni di abbandono e fuga dalle campagne. A tutt'oggi risulta infatti impossibile ad un giovane, che intenda intraprendere la professione di imprenditore agricolo ad indirizzo zootecnico, operare l'attività di produzione di latte, e questo perché la rigidità del regime vincolistico e l'entità della quota italiana non consentono di prevedere nuovi insediamenti.

Queste considerazioni vanno collegate alla necessità di conservare, sul territorio, una presenza diffusa di attività agricole, anche in un'ottica di tutela del suolo e di salvaguardia dell'ambiente. I fenomeni di tracimazione delle acque, portatori di gravi lutti e di danni economici rilevanti, trovano una causa nella riduzione numerica di coloro che sul territorio risultano, storicamente, preposti a questa attività di tutela ambientale.

Gli effetti più perversi del delta tra la quota assegnata dalla Comunità ed il consumo interno si ravvisano nella penalizzazione a cui vengono sottoposti i prodotti di maggior pregio del nostro comparto agroalimentare. Produzioni uniche al mondo, quali il Parmigiano-Reggiano ed altri formaggi DOP, rischiano di perdere considerevoli fette di mercato, perché non trovano la loro materia prima, ossia latte con elevatissime e specifiche caratteristiche organolettiche, che può essere prodotto solo in determinate aree geografiche.

Si consideri inoltre che i formaggi in oggetto vengono esportati in paesi extra UE in una misura rilevante, e che quindi il latte destinato alla loro produzione non dovrebbe trovare riscontro con le ragioni di contingentamento che stanno alla base del regime delle "quote latte". L'esigenza di tutelare queste produzioni appare, perciò, assolutamente improcrastinabile, anche in considerazione del paradosso che vede i produttori di alcuni di questi formaggi assegnatari di una quota di produzione ministeriale, la quale però risulta irraggiungibile a causa della mancanza di materia prima dovuta, appunto, al regime delle quote latte. Un esempio è fornito dal citato Parmigiano-Reggiano, a cui, con l'art. 3 del decreto ministeriale 14 dicembre 1981, è stata assegnata una quota di produzione, al fine di conseguire un equilibrio domanda-offerta. Questa quota non può essere raggiunta per mancanza di latte. Al conseguente danno economico causato dalla mancata produzione, si aggiunge la "beffa" della sanzione della autorità italiana Antitrust per il mancato raggiungimento della quantità-formaggio prevista dal Ministero.

Quello che la Commissione intende evidenziare è che l'esiguità del QGG, rispetto ai consumi, contrasta con la necessità di disporre di latte per prodotti quali i formaggi duri DOP, oppure per il latte fresco, che non possono essere sostituiti con latte estero, essendo quest'ultimo privo delle caratteristiche organolettiche necessarie per tali produzioni di qualità.

Sicché, questa Commissione sente il dovere di prospettare al Governo l'opportunità che l'Italia chieda all'UE o un aumento del QGG da destinarsi espressamente, dalla stessa UE, alla produzione del latte destinato ai formaggi DOP nella quantità esportanda; o un meccanismo particolare, in virtù del quale non sia computata nel QGG (e, quindi, sia sottratta al prelievo) la produzione destinata a formaggi esportati nei paesi extracomunitari e nella misura di delta esportazione (quest'ultima alternativa avrebbe la caratteristica di essere applicata a favore di tutti gli Stati membri).

17.2 Questa Commissione, dato il ristretto ambito temporale in cui è stata chiamata ad operare, non ha potuto verificare la fondatezza di notizie che riferiscono l'esistenza di più di un livello di compensazione in altri Stati membri (v. volume *Quote latte: vincolo o strumento di gestione? La situazione nei Paesi dell'Unione Europea*, a cura di Pieri e Rama, Franco Angeli editore, Milano 1996: Allegato sub 181). È riuscita soltanto a rinvenire la Milch Garantiemengen Verordnung nella stesura aggiornata al 26 settembre 1994, il cui § 7b, dopo aver stabilito l'attribuzione delle quote inutilizzate a livello di acquirente, sembra prevedere due livelli di compensazione, perché dispone

che "nel caso in cui la somma delle consegne in eccesso e delle consegne in difetto sono compensabili per le consegne in eccesso, secondo l'attribuzione di cui alla prima frase del riferimento per le consegne non utilizzate relative ad aziende o parti di aziende nella zona indicata all'art.3 del Trattato di unificazione, e per le consegne ad altri produttori la cui azienda è situata in tutto o in parte in questa disposizione si applica per analogia alle quantità di riferimento per le consegne riferiscono ad aziende o parti di aziende al di fuori di questa zona, il capoverso successivo: "Le quantità in difetto, che anche esse non possono essere compensate, possono essere compensate in quanto eccedentarie al di fuori dell'ambito della latticaria". La seconda frase della prima frase avviene nel seguente ordine....." (v. Allegato sub III del suddetto sistema di compensazione abbia apportato modifiche al Garantiemengen del 7 febbraio 1996 (v. Allegato sub III).

Quale che sia la reale situazione esistente negli altri Stati, è agevolmente osservare che, in caso di doppio livello di compensazione inesistente il danno per la Comunità, dal momento che il prelievo previsto per le sole sovrapproduzioni rispetto al quantitativo dello Stato.

Invero, ove le operazioni di compensazione fossero limitate al Paese, non si avrebbe modifica, né incisione sul quantitativo garantito per il Paese, cosicché rimarrebbe pur sempre garantita la possibilità di vedersi corrisposto il prelievo supplementare per gli "stock" di cui si parla.

Questa Commissione suggerisce al Governo di rivedere, all'interno della disposizione dell'art.12, lettera c, Regol. 857/84, il regolamento, si intende per... c) produttore: l'imprenditore, l'azienda, la giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche, il cui domicilio o territorio geografico della Comunità, - che vende latte e/o prodotti derivati direttamente al consumatore; - e/o effettua consegne all'estero, - non ripetizione di tale formula nel Regol. 3950/92, - che non è adeguatamente ponderata nel considerando, essendo, peraltro, la Comunità di intervenire sui produttori nel modo più dissuasivo, - che si sarebbe potuta ottenere con più incisivi controlli.

L. C. S.

Luigi...  
...  
Domenico...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...



## COMMISSIONE GOVERNATIVA D'INDAGINE SULLE QUOTE LATTE

### ELENCO ALLEGATI ALLA RELAZIONE

1	- Corte dei Conti europea, Relazione n.2/87;.....	par. 2.1, 5.2;
2	- Corte dei Conti europea, Relazione n.4/93;.....	par. 3.1; 11.1
3	- Telefax MAF, 3 marzo 1998, n.3389;.....	par. 5.2
4	- Decreto MAF, 30 settembre 1985;.....	par. 5.2; 6.2; 8.1; 9.2
5	- Nota - Legras, 1 aprile 1993;.....	par. 5.4; 6.8; 6.10; 8.5
6	- Atto citazione Proc. Gen. Corte dei Conti, 21 marzo 1991;.....	par. 6.1; 6.4; 6.5
7	- Corte Cost., 7 maggio 1996, n.146;.....	par. 6.1
8	- Corte dei Conti, 15 gennaio 1997;.....	par. 6.1
9	- App. Proc. Gen. Corte dei Conti, 10 marzo 1997;.....	par. 6.1; 7.2
10	- Relaz. Uff. Spec. Corte Conti c/o AIMA, 25 ottobre 1995;.....	par. 6.1; 7.2; 9.2; 9.3
11	- Decreto MAF, 26 ottobre 1985;.....	par. 6.2
12	- Nota AIA, 4 ottobre 1985;.....	par. 6.2; 9.2
13	- Decreto MAF, 25 ottobre 1986;.....	par. 6.2
14	- Dati Eurostat;.....	par. 6.2
15	- Nota AIA, 23 giugno 1987;.....	par. 6.2; 9.2
16	- Fotocopia parte dei dati forniti dall'AIA;.....	par. 6.2; 9.2
17	- Nota MAF, 2 maggio 1987;.....	par. 6.2
18	- Decreto MAF, 22 febbraio 1990;.....	par. 6.2
19	- Nota MAF, 4 settembre 1987;.....	par. 6.2
20	- Atti MAF, 13 aprile 1988 - 24 gennaio 1989;.....	par. 6.2
21	- Audizione dott. Avolio, 7 marzo 1997;.....	par. 6.3; 9.3
22	- Memoria UNALAT, 8 aprile 1997;.....	par. 6.3
23	- Decreto MAF, 22 dicembre 1986;.....	par. 6.3
24	- Annuario latte 1996;.....	par. 6.3; 9.5; 11.2; 12.6
25	- Decreto MAF, 2 aprile 1987;.....	par. 6.3; 8.1; 9.1
26	- Decreto MAF, 11 aprile 1988;.....	par. 6.3; 8.1; 9.1
27	- Delibera assemblea UNALAT, 2 agosto 1990;.....	par. 6.3
28	- Nota dott. Possagno, 3 settembre 1988;.....	par. 6.4
29	- Nota MIRAFAF, 5 aprile 1997;.....	par. 6.5
30	- Nota UNALAT, 11 dicembre 1991;.....	par. 6.5
31	- Nota Ministro Fontana, 24 novembre 1992;.....	par. 6.5
32	- Relazione sull'incontro MacSharry-Goria, 8 maggio 1992;.....	par. 6.5
33	- Analisi comp. produz. latte (L'Informatore Agrario, 9.3.95);.....	par. 6.5; 7.2; 7.7
34	- Nota Mac Sharry, 12 dicembre 1991;.....	par. 6.5
35	- Atto incontro ECOFIN, 21 ottobre 1994;.....	par. 6.5; 7.2
36	- Decreto MAF, 7 giugno 1989, n.258;.....	par. 6.6
37	- Decreto MAF, 30 novembre 1989 n.95;.....	par. 6.6; 9.1
38	- Decreto MAF, 14 marzo 1991;.....	par. 6.6; 6.9
39	- Decreto MAF, 25 maggio 1992;.....	par. 6.6
40	- Decreto MAF, 9 novembre 1992;.....	par. 6.6

14

41	- Decreto MAF, 4 agosto 1993;.....	par. 6.6
42	- Convenzione AIMA-UNALAT;.....	par. 6.6; 6.9
43	- Audizione dott. Catania, 27 febbraio 1997;.....	par. 6.6; 8.1; 9.2; 9.3; 9.4
44	- Decreto MAF, 26 maggio 1992;.....	par. 6.7; 9.1
45	- Nota AIMA 11 aprile 1997 (dott. Lazzereschi);.....	par. 6.8; 9.4
46	- Convenzione quadro (AIMA-CCIA), 26 maggio 1992;.....	par. 6.8; 9.4; 14.1
47	- Atto esecutivo n.1 (AIMA-CCIA), 22 marzo 1994;.....	par. 6.8; 9.1; 9.4
48	- Atto esecutivo n.2 (AIMA-CCIA), 22 marzo 1994;.....	par. 6.8; 9.1; 9.4
49	- Accordo formale (UE-ITALIA), 19 aprile 1995;.....	par. 6.8; 7.8
50	- Accordo formale (UE-ITALIA), 18 aprile 1994;.....	par. 7.1
51	- Nota Corte dei Conti, 14 novembre 1994 n.196;.....	par. 7.2
52	- Nota MiRAAF, 7 dicembre 1994 n.35541;.....	par. 7.2
53	- Articolo Cons. C. Calabrò su Agrisole, 7-13 febbraio 1997;.....	par. 7.2
54	- Audizione Sen. Robusti, 5 marzo 1997;.....	par. 7.3; 12.4
55	- Audizione dott. Mauro Carturan, 12 marzo 1997;.....	par. 7.3; 12.6
56	- Circolare EIMA, 31 marzo 1995, n.4;.....	par. 7.3; 13.1
57	- Memoria dott. Catania, 1 marzo 1997;.....	par. 7.3; 11.1
58	- Ordinanza TAR Sardegna, 8 febbraio 1995;.....	par. 7.4
59	- Corte Costituzionale, 29 dicembre 1995 n.534;.....	par. 7.4
60	- Corte Costituzionale, 28 dicembre 1995, n.520;.....	par. 7.4
61	- Audizione dott. de Fabritiis, 10 settembre 1996;.....	par. 7.7
62	- Comm.ne Parlamentare d'Inchiesta AIMA;.....	par. 7.7
63	- Comm.ne Agricoltura Senato, 13 maggio 1995;.....	par. 7.7
64	- Assemblea Senato, 17 maggio 1995;.....	par. 7.7
65	- Seduta Comm.ne Agricoltura Camera, 9 novembre 1995;.....	par. 7.7
66	- Comm.ne Ministeriale d'Inchiesta AIMA, 12 maggio 1995;.....	par. 7.7
67	- Mozione On. Comino, 17 ottobre 1996;.....	par. 7.7
67bis	- Articolo di E. Comegna su "L'Informatore Agrario";.....	par. 7.7
68	- Nota Min.Pinto al Com/do C.C. MiRAAF;.....	par. 7.7
69	- Nota CC. Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari, (19.12.96);.....	par. 7.7
70	- Parere Comm.ne UE, 20 maggio 1996;.....	par. 7.9; 8.4; 11.2; 11.3
71	- Decreto MiRAAF, 12 febbraio 1995;.....	par. 7.10
72	- Circolare AIMA, 23 dicembre 1996, n.973;.....	par. 7.11
73	- Nota AIA, 12 marzo 1997;.....	par. 8.1; 9.2
74	- Nota AIA, 8 aprile 1997 n.305;.....	par. 8.1
75	- Risposte Regioni a Comm.ne d'inchiesta quote latte;.....	par. 8.2; 10.1
76	- Parere Cons. di Stato; 1 ottobre 1993, n.256;.....	par. 8.2
77	- Decreto MiRAAF, 27 dicembre 1994, n.762;.....	par. 8.3; 11.2; 12.5
78	- Nota Comm.ne UE, 9 marzo 1995;.....	par. 8.4; 11.2; 11.3
79	- Nota MiRAAF, 4 maggio 1995, n.E/13/85;.....	par. 8.4; 11.2; 11.3
80	- Nota UNALAT, 3 novembre 1991;.....	par. 9.1; 13.2
81	- Circolare UNALAT, 10 novembre 1992, n.7770;.....	par. 9.1
82	- Audizione dott. Possagno, 27 febbraio 1997;.....	par. 9.1; 9.2
83	- Audizione dott. Nanni, 6 marzo 1997;.....	par. 9.1
84	- Estratto atti P.G.;.....	par. 9.1; 9.4
85	- Delibera commissariale EIMA, 22 marzo 1995;.....	par. 9.1; 9.4
86	- Nota AIA, 8 settembre 1986, n.6740;.....	par. 9.2
87	- Nota MAF, 3 luglio 1986, n.11477;.....	par. 9.2
88	- Nota AIA, 23 dicembre 1986, n.9216;.....	par. 9.2
89	- Nota MAF, 13 maggio 1987, n.12942;.....	par. 9.2
90	- Audizione dott. Venino, 11 marzo 1997;.....	par. 9.2; 9.3
91	- Documento Venino-Bussi;.....	par. 9.2
91bis	- Dati AIA 1983 allevatori con 1 o 2 capi;.....	par. 9.2
92	- Relazione AIA, 8 agosto 1988;.....	par. 9.2
92bis	- Nota AIA, 23 giugno 1987;.....	par. 9.2

93	- Audizione dott. Micolini, 11 marzo 1997;	par. 9.3; 9.4
94	- Nota UNALAT, 18 dicembre 1987; n.8661/87;	par. 9.3
95	- Corte Giustizia Comunità Europee, 5 dicembre 1996;	par. 9.3
96	- Risposte ASL di Putignano, Caserta e Aversa;	par. 9.3
97	- Comunicazione dott. G. Ciotti (MAF), 11 febbraio 1997;	par. 9.3
97bis	- Nota MiRAAF, 9 aprile 1997;	par. 9.3
98	- Nota Commissione Europea, 1° luglio 1994, n.97;	par. 9.4
99	- Nota Cons. Corte Conti Off. Spec. c/o AIMA a Comun. Gov. 10.4.97;	par. 9.4
100	- Nota Commissione Europea, 30 agosto 1993;	par. 9.4
101	- Nota consulente Contr. Parlamentare Inchiesta sull'AIMA;	par. 9.4
102	- Convenzione AIMA-CSLA, 19 novembre 1996;	par. 9.4
103	- Delibera commissariale EIMA, 9 maggio 1995;	par. 9.4
104	- Nota Collegio Revisori dei conti AIMA;	par. 9.4
105	- Tabulato comparazione resa produttiva;	par. 9.5
106	- Nota AJA, 4 marzo 1997;	par. 9.5
107	- Risposte ASL impossibilitate effettuare controlli;	par. 9.5
108	- Comparazione dati aggregati per denominazione e comune;	par. 9.5
109	- Codici fiscali e partite IVA mancanti (bollettino 2/95-96);	par. 9.6
110	- Codici fiscali duplicati (bollettini 2/95-96 e 1/97-98);	par. 9.6
111	- Partite IVA duplicate (bollettini 2/95-96 e 1/97-98);	par. 9.6
112	- Riepilogo regionale acquirenti da produttori fuori Regione;	par. 9.6
113	- Rapporto G. di F. dell'8 aprile 1997;	par. 9.6
114	- Controlli incrociati anagrafe tributaria;	par. 9.6
115	- Documento presentato dal consulente della Regione Marche;	par. 9.7; 14.1
116	- Nota Regione Basilicata, 19 marzo 1997; n.2607;	par. 10.1
117	- Nota Comunità Europea, 6 dicembre 1996;	par. 10.1
117bis	- Posizione P. Leoni;	par. 10.1
118	- Nota MiRAAF, 2 marzo 1995, n.31014;	par. 10.2
119	- Nota UNALAT, 16 ottobre 1990;	par. 11.1
120	- Nota AIMA, 11 aprile 1997;	par. 11.2
121	- Ordinanza Giud. Tribunale di Bologna, 22 dicembre 1996;	par. 11.4
122	- Ordinanza Tribunale Bologna, 24 gennaio 1997;	par. 11.4
123	- Nota Legras, 23 agosto 1993;	par. 11.4
124	- Nota Unione Europea, 3 novembre 1993;	par. 11.4
125	- Nota Steichen, 7 dicembre 1994;	par. 11.4; 12.6
126	- Nota MiRAAF, 31 marzo 1994;	par. 11.4
127	- Conclusioni avv. gen. Mayras;	par. 11.4
128	- Corte di Giustizia, 13 luglio 1989, n.5/88;	par. 12.1
129	- Dairy Produce Quotas Regulations, 1994;	par. 12.3
130	- Circolare MiRAAF, 29 ottobre 1993, n.16;	par. 12.3
131	- Contratti fac-simile vendita ed affitto quota;	par. 12.3
132	- Contratto fac-simile comodato di stalla;	par. 12.5
133	- Nota Regione Lombardia, 24 marzo 1997;	par. 12.5
134	- Verbale G. di F. Oristano, 17 aprile 1997;	par. 12.5
135	- Verbale G. di F. Iglesias, 17 aprile 1997;	par. 12.5
136	- Verbale G. di F. Cremona, 17 aprile 1997;	par. 12.5
137	- Commissione UE, visita ispettiva, 14 novembre 1994;	par. 12.6
138	- Nota EIMA a MiRAAF, 10 marzo 1995;	par. 12.6
139	- Dichiarazione del sig. Castellini a questa Commissione;	par. 13.1
140	- Nota Presidenza Cons. Ministri, 25 ottobre 1989, n. 200/4884;	par. 13.2; 14.1
141	- Articolo Corriere della Sera, 29 gennaio 1997;	par. 14.1
142	- Fatti di false attestazioni;	par. 14.1
143	- Casi di iscrizione di stessi allevatori in due distinte APL;	par. 14.1
144	- Sequestri G. di F. e NAS;	par. 14.1
145	- Sequestro burro ecc. da paesi Est.;	par. 14.1

*SM*

146	- Questione europarlamentari inglesi del 9.6.93, e risposta Steichen;	par. 15.1
147	- Relazione FEOGA sul regime prelievo latte 1984-90;	par. 16.2
148	- "Simulazione" CSIA, 19 aprile 1997;	par. 16.2
149	- TAR Veneto, 5 febbraio 1996 n.137;	par. 16.5
150	- Esempi "estratti conto" allegati ai bollettini;	par. 16.5
151	- Nota ADMA a Commissario Governo, 24 settembre 1996;	par. 16.7
152	- Nota ADMA a Ministro Risorse Agricole, Alimentari e Forestali;	par. 16.7
153	- "Simulazione" CSIA compensazione per APL (Boll. 2/95-96);	par. 16.7
154	- "Simulazione" CSIA compensazione a livello regionale (Boll. 2/95-96);	par. 16.7
155	- Nota CSIA con elenco APL, 21 aprile 1997;	par. 16.7
156	- Nota Commissione a tutte le APL italiane, 22 aprile 1997;	par. 16.7
157	- Aziende zootecniche "senza capi": nota CSIA 18 aprile 1997	par. 16.8
158	- Relazione, Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno Mafia	par. 16.9
159	- Risposte ASL e supporti magnetici;	par. 16.2
160	- Supporti magnetici AIA (censimento AIA + 1995-96);	par. 16.2
161	- Volume "Quote latte: vincolo o strumento di gestione?"	par. 17.2
162	- Milch Garantiemengen Verordnung, 21 marzo 1994	par. 17.2
163	- Modifica del Regolamento tedesco sulle quantità garantite del latte;	par. 17.2
164	- Codici fiscali o partite IVA errati (Bollettino 1/1997-98);	par. 9.6
165	- Codici fiscali o partite IVA errati (Bollettino 2/1995-96);	par. 9.6
166	- Casi di omonimia (bollettino 2/95-96);	par. 9.6
167	- Bollettino n.5 (1995-96)	

I supporti magnetici di cui agli allegati 159 e 160 sono custoditi presso il Centro Elaborazione Dati del Comando Generale della Guardia Finanza.

*Commissione di indagine amministrativa con il compito di accertare, ai fini della determinazione del contenuto di materia grassa del latte in base alla normativa, la correttezza del metodo di calcolo adottato dall'Amministrazione con riferimento, in particolare, ai dati utilizzati.*

---

**RELAZIONE CONCLUSIVA**

---

**ALLEGATO NR. 9**



COMMISSIONE GOVERNATIVA D'INDAGINE  
SULLE QUOTE LATTE

Art. 1 D.L. 7 maggio 1997 n. 118

RELAZIONE

AL PRESIDENTE DEL SENATO

AL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ED AL MINISTRO PER LE POLITICHE AGRICOLE

Roma, 31 agosto 1997

## INDICE

- 18 Il secondo mandato: le difficoltà e le cose fatte
- 18.1 La consegna della prima Relazione ed il nuovo mandato.
- 18.2 Il decreto legge n. 118/1997.
- 18.3 I decreti legge 7 maggio 1997 n.118 e 19 maggio 1997 n.130; il decreto MIPA del 3 luglio 1997 e le ordinanze del Ministro della Sanità del 20 maggio e del 20 giugno 1997.
- 18.4 La trasmissione degli elenchi dei soci APL.
- 18.5 La formulazione dei nuovi modelli L/1.
- 18.6 La formulazione delle nuove schede 1 e 2 dei Servizi veterinari.
- 18.7 La richiesta alle Regioni di validare gli elenchi degli acquirenti.
- 18.8 L'incarico al Corpo Forestale dello Stato di controllare 105 imprese zootecniche con apparente plurima quota.
- 18.9 L'incarico alle Forze di Polizia di verificare 2.482 delle 4.288 imprese zootecniche che, nel 1993-94, risultavano essere titolari di quota senza possedere vacche lattifere e che nel 1995-96 avrebbero prodotto 224.619.204 Kg. di latte.
- 18.10 La diffusa idea, presso la P.A., che le norme italiane, anche se difformi dalla normativa comunitaria, pretendano cogente applicazione.
- 18.11 La trasformazione del MIRAAF in MIPA.
- 19 Le considerazioni sulle operazioni compiute.
- 19.1 Le numerosissime rettifiche agli elenchi dei soci delle APL.
- 19.2 Le varie rettifiche agli elenchi degli acquirenti.
- 19.3 Il fenomeno delle quote plurime.
- 19.4 Il censimento COIA del 1993-94.
- 19.4.1 Riconfronto tra le risultanze dei verbali COIA, con i quali si è appurata la quantità di latte commercializzata dai singoli allevatori nelle annate 1988-89 e 1991-92, ed il bollettino AIMA che ha assegnato le quote A e B.
- 19.5 Aziende zootecniche con molte vacche e poca quota: i contratti anomali di circolazione delle quote.
- 19.5.1 La quantificazione del fenomeno rappresentato dalle pseudosocietà e dagli pseudocomodati.
- 19.5.2 Altre forme contrattuali anomale finalizzate allo scopo di consentire la fatturazione del latte prodotto da alcuni allevatori eccedentari, da parte di titolari di quota in esubero.
- 19.5.3 Contratti di affitto di azienda con quota, la cui breve durata configura intenti elusivi in materia di cessione di quote latte.
- 19.6 Aziende zootecniche con quota ma senza vacche.
- 19.7 Aziende zootecniche destinatarie dei premi per vacche nutrici.
- 19.8 Aziende zootecniche destinatarie dei premi per l'abbattimento delle vacche.
- 19.9 Latte non prodotto da vacche italiane ma contabilizzato nei modelli L/1.
- 19.10 Il "contenzioso" del 1994-95.
- 19.10.1 Le mancate assegnazioni di quota ai produttori che precedentemente all'emanazione della legge 468/92 erano passati dalle consegne alle vendite dirette.
- 19.11 Ancora sulle misure di contrasto.
- 19.12 Ma "c'è una logica in questa follia" della gestione italiana delle quote latte?

20. Il rendimento delle vacche da latte.
- 20.1 L'anno 1983: il censimento AIA.
- 20.2 L'analisi comparata della produzione di latte bovino in Italia nell'anno 1983, secondo lo studio di Nardone-Comegna-Fabbi del 1995.
- 20.3 I dati della Corte dei Conti europea (Relazione n. 4/93) per il 1990.
- 20.4 L'anno 1993: il censimento CCIA.
- 20.5 I dati di alcune Regioni Italiane (da "L'Unalat Informa").
- 20.6 Gli annuari del latte dell'Osservatorio sul mercato dei prodotti lattiero-caseari; la nota dell'Acapro e dell'Aprolac calabresi.
- 20.7 I dati Eurostat.
- 20.8 I dati dell'Associazione Italiana lattiero-casearia (Assolatte).
- 20.9 I dati ISTAT ed AIA e le "costruzioni" della Commissione.
- 20.10 Considerazioni conclusive.
21. I quesiti della Commissione governativa alla Commissione dell'Unione europea e la risposta del Capo di gabinetto del dott. Fischler.
- 21.1 La nota della Commissione governativa del 19 giugno 1997 e la risposta del Capo di Gabinetto del dott. Fischler del 30 luglio 1997....
- 21.2 ... sulla legge n.468/92.
- 21.3 ... sui contratti associativi.
- 21.4 ... sulla certa e totale compensazione concessa ai produttori delle zone svantaggiate.
- 21.5 ... sul legittimo affidamento in ordine all'applicazione della normativa nazionale in tema di compensazione a livello di APL.
22. Il diritto degli altri Stati membri dell'UE.
- 22.1 Premessa.
- 22.2 I livelli della compensazione in Portogallo, Spagna, Francia, Irlanda, Gran Bretagna, Germania.
- 22.3 I sistemi di circolazione delle quote senza azienda in Portogallo, Spagna, Francia, Irlanda, Gran Bretagna, Germania.
- 22.4 I "vantaggi" riconosciuti agli allevatori nelle zone svantaggiate in Portogallo, Spagna, Francia, Irlanda, Gran Bretagna, Germania.
- 22.5 Le considerazioni conclusive.
23. I risultati dei nuovi modelli L/1 e dello straordinario accertamento del patrimonio bovino da latte da parte dei Servizi veterinari.
- 23.1 Premessa.
- 23.2 I risultati della produzione commercializzata secondo i nuovi modelli L/1 per la campagna 1995-96.
- 23.3 I risultati della produzione commercializzata secondo i nuovi modelli L/1 per la campagna 1996-97.
- 23.4 Accertamento straordinario del patrimonio bovino da latte secondo i modelli 1 e 2 veterinari.
- 23.5 Le aziende la cui produzione risultante da modelli L/1 non è conforme al numero di capi risultante dagli accertamenti dei veterinari.

- 23.5.1 I casi in cui la produzione risultante dai modelli L/1 è superiore alla presunta capacità produttiva desumibile dal numero delle vacche da latte riscontrate, in stalla, dai veterinari.
- 23.5.2 I casi in cui la produzione risultante dai modelli L/1 è inferiore alla presunta capacità produttiva desumibile dal numero delle vacche da latte riscontrate, in stalla, dai veterinari.
- 23.6 Le imprese zootecniche che hanno dichiarato una produzione nei modelli L/1 ma che, negli stessi modelli, hanno ammesso di essere prive di vacche da latte.
- 23.7 Risultanze della comparazione tra i modelli L/1 1° Dichiarazione 1995-96 ed i modelli L/1 2° Dichiarazione 1995-96.
- 23.8 Le differenze tra il numero dei capi riportati nei modelli L/1 e quanto accertato dai veterinari.

## 24 Le suggerite compensazioni per gli anni 1995-96 e 1996-97

- 24.1 Premessa.
- 24.2 La compensazione 1995-96 sulla base della normativa italiana vigente
- 24.3 La compensazione 1995-96 secondo il criterio del bacino regionale
- 24.4 La compensazione 1995-96 secondo la tesi che considera *tamquam non esset* la norma italiana sulla licenza a sfiorare attribuita agli allevatori nelle zone svantaggiate.
- 24.5 La compensazione 1995-96 secondo la vecchia normativa italiana e cioè a livello di APL.
- 24.6 La compensazione 1995-96 in base ai dati dei nuovi L/1: impossibilità di servirsi secondo delle simulazioni di cui al sopraindicati punti 24.2 e 24.3. Tentativo di una simulazione.
- 24.7 Sulla "impossibile" compensazione 1995-96 in base ai dati dei nuovi L/1 ed al giudizio di congruità fra capi lattiferi e produzione, per la mancanza di "stabilità" dei dati sui capi bovini.
- 24.8 Sulla "impossibile" compensazione 1996-97 in base ai dati dei nuovi L/1, per mancanza del dato certo delle quote. Tentativo di una simulazione.

## 25 L'assegnazione delle quote secondo la Commissione.

- 25.1 Premessa.
- 25.2 Le Tabelle di simulazione, tenendo presenti i dati del censimento AIA e dei bollettini AIMA.
- 25.3
- 25.4 Altra ipotesi di riassegnazione delle quote, a seguito della possibilità di ottenere dall'Unione europea la modifica dell'anno di riferimento, pur rimanendo nei limiti del QGG.
- 25.5 Le ragioni che determinano l'attuale inapplicabilità del regime delle quote latte.
- 25.5bis Proposta per una sanatoria onerosa prospettata da parte del dott. Roberto Corradì, componente della Commissione.

## 26 Conclusioni



Avvertenza: per lo stretto rapporto tra la presente e la precedente Relazione ed al fine di non appesantire troppo con i rinvii, questa seconda Relazione inizia dal paragrafo 18 e dall'allegato 168.



18 Il secondo mandato: le difficoltà e le cose fatte.

18.1 La consegna della prima Relazione ed il nuovo mandato.

Sabato 26 aprile 1997, l'ultimo dei sessanta giorni del suo mandato, la Commissione governativa d'indagine sulle quote latte, nominata con decreto del 6 febbraio 1997 ed insediata il 25 febbraio successivo, inviava un fax al Presidente del Consiglio dei ministri, on. Romano Prodi, per comunicargli di aver terminato il proprio compito e per chiedergli udienza per la consegna della relazione (v. Allegato sub 168).

Convocata a Palazzo Chigi, alle ore 17,30 di lunedì 28 aprile 1997 la Commissione, in esecuzione delle prescrizioni contenute nel d.l. n.11/1997, consegnava al Presidente del Consiglio ed al Ministro delle Risorse agricole, alimentari e forestali due originali della relazione, nonché due copie per la successiva trasmissione al Senato ed alla Camera dei deputati, comunicando che gli oltre 167 allegati, in un unico esemplare (contenuti in cinque grossi faldoni e dieci colli, del peso complessivo di circa 140 Kg.), sarebbero stati consegnati al MIRAAP ed ivi conservati, non essendone agevole il trasporto a Palazzo Chigi.

Il Presidente della Commissione riferiva il contenuto della relazione ed ai termini della discussione che ne seguiva, il Presidente del Consiglio invitava la Commissione a proseguire nei lavori per altri sessanta giorni.

La richiesta determinava perplessità in tutti i membri della Commissione. Poiché il mandato del 6 febbraio, reso opportuno anche per sedare le agitazioni (anche con blocchi degli aeroporti) degli allevatori di vacche lattifere, riguardava l'individuazione di fenomeni di irregolare gestione delle quote latte ai vari livelli e sollecitava l'adozione di proposte operative, la Commissione riteneva di aver adempiuto integralmente al compito affidatole, avendo esposto nella sua relazione tutto ciò che, sotto il profilo delle indagini, riteneva sufficiente perché la P.A. potesse, poi, procedere ad operare, seguendo le scelte politiche che il Governo avrebbe voluto adottare tra le varie proposte avanzate. In altre parole, sembrava alla Commissione che quel che appariva necessario fare nei mesi successivi alla consegna della relazione sarebbe dovuto consistere in attività operative di

18 Il secondo mandato: le difficoltà e le cose fatte.

18.1 La consegna della prima Relazione ed il nuovo mandato.

Sabato 26 aprile 1997, l'ultimo dei sessanta giorni del suo mandato, la Commissione governativa d'indagine sulle quote latte, nominata con decreto del 6 febbraio 1997 ed insediata il 25 febbraio successivo, inviava un fax al Presidente del Consiglio dei ministri, on. Romano Prodi, per comunicargli di aver terminato il proprio compito e per chiedergli udienza per la consegna della relazione (v. Allegato sub 168).

Convocata a Palazzo Chigi, alle ore 17,30 di lunedì 28 aprile 1997 la Commissione, in esecuzione delle prescrizioni contenute nel d.l. n.11/1997, consegnava al Presidente del Consiglio ed al Ministro delle Risorse agricole, alimentari e forestali due originali della relazione, nonché due copie per la successiva trasmissione al Senato ed alla Camera dei deputati, comunicando che gli oltre 167 allegati, in un unico esemplare (contenuti in cinque grossi faldoni e dieci colli, del peso complessivo di circa 140 Kg.), sarebbero stati consegnati al MIRAAP ed ivi conservati, non essendone agevole il trasporto a Palazzo Chigi.

Il Presidente della Commissione riferiva il contenuto della relazione ed al termine della discussione che ne seguiva, il Presidente del Consiglio invitava la Commissione a proseguire nei lavori per altri sessanta giorni.

La richiesta determinava perplessità in tutti i membri della Commissione. Poiché il mandato del 6 febbraio, reso opportuno anche per sedare le agitazioni (anche con blocchi degli aeroporti) degli allevatori di vacche lattifere, riguardava l'individuazione di fenomeni di irregolare gestione delle quote latte ai vari livelli e sollecitava l'indicazione di proposte operative, la Commissione riteneva di aver adempiuto integralmente al compito affidatole, avendo esposto nella sua relazione tutto ciò che, sotto il profilo delle indagini, riteneva sufficiente perché la P.A. potesse, poi, procedere ad operare, seguendo le scelte politiche che il Governo avrebbe voluto adottare tra le varie proposte avanzate. In altre parole, sembrava alla Commissione che quel che appariva necessario fare nei mesi successivi alla consegna della relazione sarebbe dovuto consistere in attività operative di



già quello di quantificarlo (cosa, peraltro, impossibile in soli sessanta giorni), né tanto meno quello di individuare nominativamente i "colpevoli", anche se agli atti della Polizia giudiziaria sono in gran parte ben noti ed esistono numerosi fascicoli riguardanti procedimenti penali in corso nei confronti di specifici indagati, che il riserbo delle indagini preliminari non consentiva di svelare e che la natura della Commissione - di indagine e non di inchiesta - non autorizzava a divulgare, né permetteva di procedere ad accertamenti di responsabilità.

Tra gli elogi, piace rammentare quello che riconosce alla Commissione di avere operato senza proroghe e nel tempo prefissato e, perciò, con modalità sostanzialmente "inusuali" (v. Allegato sub 173): e ciò non con riguardo ai tempi della risposta, perché per la Commissione era doveroso rispondere entro la data assegnata, nessun compimento meritando chi adempie alle sue funzioni nei termini stabiliti, posto che la virtù comincia solo là dove finisce il dovere; ma con riferimento alla "inusualità" ed agli scenari che fa immaginare, giudizio che ricompensa la fatica sostenuta dai sette componenti la Commissione nei due mesi di impegno profuso al fine di soddisfare al mandato loro conferito.

#### 18.2 Il decreto legge n. 118/1997.

Con d.l. 7 maggio 1997 n. 118 il Governo confermava la Commissione di indagine, prorogando l'operatività delle sue funzioni (già determinate dal d.l. n. 11/1997 convertito nella legge n. 81/1997) fino al 10 luglio 1997 "anche al fine di proseguire gli accertamenti effettuati e di completare il controllo straordinario della quantità effettiva di produzione nazionale di latte commercializzata nei periodi 1995-96 e 1996-97, ripartita per singoli produttori".

Con la legge di conversione del 3 luglio 1997 n.204 il termine del 10 luglio 1997 è stato prorogato al 31 agosto 1997, senza che alcuno abbia chiesto la disponibilità della Commissione, mentre è regola giuridica che *nemo ad faciendum cogit potest*.

Nonostante tutto, oggi, sabato 30 agosto 1997, la Commissione dichiara al Presidente del Consiglio, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Ministro per le Politiche Agricole che i lavori, in conformità

all'incarico ricevuto, termineranno il giorno 31 agosto 1997 e che da tale data la Relazione potrà essere consegnata.

- 18.3 I decreti legge 7 maggio 1997 n.118 e 19 maggio 1997 n.130; Il decreto MIPA del 3 luglio 1997 e le ordinanze del Ministro della Sanità del 20 maggio e del 20 giugno 1997.

Nel resoconto delle operazioni compiute in ordine al secondo mandato, pare opportuno narrare anche delle difficoltà in cui essa si è trovata, e ciò non tanto per invocare giustificazioni alla propria, forse, minore incisività rispetto a quella con cui aveva operato nel corso del primo mandato, né tanto meno per sembrare di voler dare consistenza a quelle voci secondo le quali era "necessario" frapporre ostacoli alla Commissione per poter inflorare il fatto che essa fosse stata capace di valutare, in sessanta giorni, il fenomeno della irregolare gestione delle quote latte rispetto alla inadempienza dei vari organi centrali e regionali durata svariati anni (v. Allegati *sub* 174); ma per dare contezza al Governo di quanto sia difficile agire in una materia in cui varie sono le competenze, ed in un momento in cui le distinte operazioni richiedono una precisa scansione temporale mentre, di converso, è necessario rispettare l'ordine e le scadenze dopo aver fissato le premesse di fatto e di diritto.

Pare, allora, alla Commissione doveroso ricordare innanzitutto che nella riunione del 28 aprile i componenti della Commissione, invitati dal Presidente del Consiglio a continuare nei lavori intrapresi senza rimettere le dovute operazioni all'Amministrazione dello Stato, cioè ai Ministeri competenti per materia, avevano fatto presente la necessità che i nuovi decreti (o decreti legge o decreti ministeriali) fossero emessi subito.

Per una serie di difficoltà non dipendenti dalla Commissione, la fase organizzativa dei nuovi lavori ha preso corpo solo dopo che sono stati emanati due distinti decreti legge, uno il 7 maggio 1997 (contenente lo spostamento della scadenza della consegna dei modelli L/1 e del pagamento del superprelievo) e l'altro il 19 maggio 1997 (contenente l'indizione di un censimento straordinario delle vacche lattifere; la collegata ordinanza del Ministro della Sanità, con le disposizioni ai veterinari regionali, è stata del 20 maggio 1997; Allegato *sub* 175). Solo in data 3 luglio 1997,



con decreto ministeriale sono state previste operazioni di controllo a tappeto a carico di coloro che non avessero inviato i nuovi modelli L/1 per la campagna lattiera 1995-96, senza i quali non sarebbe stato possibile "riconteggiare" le produzioni ai fini della compensazione e della quantificazione dei prelievi a carico dei produttori (Allegato sub 176). Mentre con ordinanza del 20 giugno 1997, il Ministro della Sanità ha disposto la proroga, rispettivamente al 24 giugno e al 9 luglio, delle due distinte incombenze a carico dei veterinari, anche per adeguarne la scadenza a quella stabilita dal Parlamento (in sede di conversione del d.l. n. 118/1997) a carico delle latterie (Allegato sub 177).

Questi ritardi hanno inciso ovviamente sui tempi a disposizione della Commissione, la quale si è trovata a dover completare una serie non facile di accertamenti entro la data di scadenza del suo mandato, senza che la proroga al 31 agosto (ovverossia comprensiva di un periodo in cui, in Italia, la maggior parte dei pubblici funzionari è in ferie e le aziende sono chiuse) sia stata capace di attenuare i problemi.

Inoltre, proprio nel corso dell'intero mese di agosto, a causa dei già menzionati ritardi e disguidi nell'afflusso dei dati richiesti, si è reso necessario, da parte della Commissione e del CSA, un maggior serrato impegno, che avrebbe potuto invece essere evitato se le scadenze temporali pianificate fossero state rispettate.

#### 18.4. La trasmissione degli elenchi dei soci APL.

Si è indicato nella prima Relazione, al par. 16.7, pag. 86, come fosse necessario che tutte le ottanta APL (79 APL ora associate all'UNALAT + l'Azoalat) confermassero gli elenchi dei loro soci, dato che l'AIMA non era in condizione di affermare la correttezza dei dati contenuti negli elenchi che, su esposto sollecito, aveva trasmesso alla Commissione il 21 aprile 1997 (v. Allegato sub 155). È stata questa la ragione per la quale la Commissione aveva chiesto al MIRAAP di spedire a ciascuna APL la richiesta di aggiornamento di cui al modello in Allegato sub 171, assieme sia all'elenco di coloro che all'AIMA apparivano come rispettivi soci dell'APL destinataria, sia agli elenchi di coloro che non risultavano associati ad alcuna APL e di coloro che risultavano essere produttori con vendite dirette.

La Commissione inoltrava le ottanta richieste il 22 aprile 1997 (v. Allegato sub 156). La spedizione, da parte del MIRAAP, è stata del 23 aprile 1997 (v. Allegato sub 157). Ad oltre la metà del mese di maggio 1997, le Poste Italiane non avevano ancora consegnato al destinatari i plichi contenuti nelle buste intestate al Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali ed alla Commissione Governativa di Indagine delle Quote Latte.

Per superare l'impasse provocato da siffatto, inammissibile ritardo, nel recapito di lettere ufficiali, questa Commissione ha approfittato del convegno del 23 maggio 1997 organizzato dall'UNALAT in Roma ed al quale erano stati convocati i rappresentanti di tutte le APL italiane ad essa associate, per far consegnare, a cura dei Carabinieri, alle APL intervenute i difetti elenchi con la richiesta di convalida, di rettifica e/o di aggiunta dei dati dei rispettivi soci. Alle restanti associazioni, assenti al Convegno UNALAT, veniva inviata dal MIRAAP, mediante posta celere, una nuova copia degli elenchi dei rispettivi associati.

Il ritardo di trenta giorni nella consegna si è ripercosso ovviamente sulla restituzione e ha, per l'effetto, fatto slittare i tempi della quantificazione e qualificazione delle rettifiche ad opera della stessa Commissione e, quindi, della successiva correzione dei dati da parte del CSIA. Occorre, ancora, mettere in evidenza che l'ultima restituzione, da parte dell'APL Aziende di Agrigento, è avvenuta solo in data 20 giugno 1997.

Del risultati di detto controllo si dirà *infra*, al par. 19.1.

#### 18.5 La formulazione dei nuovi modelli L/1.

Al par. 16.8 della (prima) Relazione si era prospettata la necessità di una nuova formulazione del modello L/1 che le latterie devono trasmettere, entro la data del 15 maggio di ogni anno, per la determinazione del latte vaccino prodotto dagli allevatori. Ed a tal fine la Commissione aveva predisposto un nuovo formulario, nel quale erano contenuti anche l'indicazione del capi, la firma del produttore, il numero delle fatture ed il luogo di ubicazione della stalla (v. pag. 88 della prima Relazione), e ciò non solo doverosamente per le nuove campagne lattiere, ma altresì per le consegne di latte nell'annata 1995-96 rispetto alla quale sono sorte le agitazioni degli allevatori, i quali lamentavano tanto la non veridicità dei dati

della produzione di latte italiano come risultante dai modelli L/1, quanto la compensazione, in forma retroattiva, delle rispettive superproduzioni da tali dati risultante.

Nelle riunioni del 5 e 6 maggio 1997 si addiveniva, d'intesa con i responsabili dell'AIMA e del CSIA, alla definitiva redazione del nuovo modello L/1 (v. Allegato *sub* 178). L'AIMA, con circolare dell'8 maggio 1997 (v. Allegato *sub* 179) si riteneva autorizzato ad emanare disposizioni al riguardo, pur non essendo, secondo la Commissione, deputata a farlo *ex sponte sua*, in quanto organismo di gestione del settore e non ufficio dell'amministrazione attiva dello Stato preposto alla direzione del servizio. Tale circolare, peraltro, era errata, perché presentava un modello diverso da quello concordato, sicché - a seguito di notizie orali pervenute alla Commissione - era necessario intervenire per far modificare la circolare, onde non accrescere il disorientamento degli utenti all'ormai imminente arrivo dei nuovi modelli.

Preme, tuttavia, osservare che lo strumento ipotizzato e predisposto dalla Commissione (nuovo modello L/1 contenente dati da incrociare con i riferimenti provenienti dai servizi veterinari) costituisce il primo, vero e serio tentativo di pervenire a dati attendibili, perché tali da individuare irregolarità e/o abusi eventualmente perpetrati e perché diretti a prevenire eventuali ulteriori elementi di distorsione del sistema.

Al riguardo, il primo decreto ministeriale del 7 maggio 1997 n.118 stabiliva che i nuovi modelli L/1, assieme al modello B/1 riaplogativo dei primi, ad un pacchetto software e ad una circolare di spiegazione (v. Allegato *sub* 180), venissero consegnati dalla Guardia di Finanza a tutte le 2.500 "latterie" italiane: cosa che è avvenuta nel periodo compreso tra il 25 ed il 28 maggio 1997. Come disposto, presso ogni Comando provinciale della Guardia di Finanza rimanevano i modelli della o.d. "dichiarazione di contestazione" (v. Allegato *sub* 181), a disposizione dei produttori che fossero costretti, dalla condotta degli acquirenti, a rifiutare la propria controfirma dei nuovi modelli L/1, che dovevano essere restituiti anche con riguardo alla campagna 1995-96 in sostituzione, "a tutti gli effetti", dei vecchi modelli già inviati ma predisposti solo a cura degli acquirenti. Sul giornale



"L'Allevatore", di siffatta possibilità veniva data ampia diffusione a tutti gli allevatori (v. Allegato sub 182).

La Guardia di Finanza, che avrebbe dovuto ritirare i modelli L/1 entro il 10 giugno 1997 ai sensi del d.l. n. 118/1997, li ha ricevuti, a seguito del disposto slittamento della data prevista, in gran parte dopo il 30 giugno 1997, nuova data di scadenza stabilita dalla legge di conversione 3 luglio 1997 n. 204.

L'esame di tali dati sarà trattato *infra*, par. 23, quando si dirà in modo specifico dell'operazione di "incrociolo" con i dati della rilevazione straordinaria del patrimonio bovino lattifero italiano, ricordando, fin da adesso, che il detto esame riguarda, da un lato, la campagna lattiera 1995-96 e ciò al fine di accertare la "reale" produzione di latte vaccolo italiano o, quanto meno, quella con il minor margine di dubbio e procedere, conseguentemente ed eventualmente, ad una nuova compensazione; dall'altro, la campagna lattiera 1996-97, al fine di determinare l'effettiva produzione di latte italiano sempre con il minor margine di dubbio, onde calcolare l'eventuale prelievo di corresponsabilità e la sua suddivisione tra i produttori "sforatori" nella campagna appena terminata.

#### 18.6 La formulazione delle nuove schede 1 e 2 dei Servizi veterinari

Al par. 16.9 della (prima) Relazione, nel prospettare un possibile sistema di contrasto delle condotte illecite nel settore delle quote latte, la Commissione aveva sollecitato anche la riformulazione del modello 2/33 in uso presso gli Uffici veterinari, nonché un accertamento straordinario, stalla per stalla, delle vacche lattifere. Ed invero, dato che nei nuovi modelli L/1 è obbligatorio che ogni allevatore-venditore comunichi il numero delle vacche lattifere da cui è provenuto il latte conferito, la possibilità che vi sia un riscontro, non solo ufficiale ma dettagliato (comprensivo, cioè, anche del numero di identificazione delle vacche), dovrebbe ridurre al minimo le condotte fraudolente.

Peraltro, un'anagrafe bovina lattifera compiuta nel maggio-giugno 1997 su tutto il territorio nazionale non risolve il problema della quantità "reale" di vacche lattifere in produzione nella precedente campagna 1995-96 rispetto alla quale anche nei nuovi moduli L/1 occorre riportare il numero dei capi in

lattazione. Si imponeva, allora, un'ulteriore operazione, quella di redazione, da parte dei veterinari delle varie ASL, di una specifica scheda in cui fossero riportati i dati - ufficializzandoli ulteriormente e "fiscalizzandoli" - delle presenze di vacche lattifere risultanti dalle indagini che erano state, per ragioni di servizio, compiute in precedenza presso le distinte stalle.

Nelle riunioni del 7 e 8 maggio 1997 si concordava, assieme ai responsabili della Sanità e del Centro di Referenza Nazionale di Epidemiologia, Programmazione e Informazione presso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise in Teramo, la redazione di due distinte schede, quella n. 1, che costituisce il documento della straordinaria verifica del patrimonio bovino lattifero italiano (v. Allegato *sub* 183); e quella n. 2, contenente i dati dei vecchi modelli 2/33, limitandoli alle vacche lattifere, per gli anni 1994, 1995 e 1996 (v. Allegato *sub* 184).

I problemi affrontati non erano, peraltro, semplici. Innanzitutto, era necessario tener conto che le ASL sono regionalizzate, cosicché occorreva rispettare le competenze delle Regioni in materia veterinaria, che solo motivi di ordine pubblico - il pericolo di nuovi blocchi di strade ed aeroporti da parte degli esasperati allevatori (v. notizie sulla stampa del 5-9 maggio 1997: Allegato *sub* 185) - - rendevano possibile scavalcare: e così decideva il Governo, con il d.l. 19 maggio 1997 n.130 e nell'Ordinanza del Ministro della Sanità del 20 maggio 1997 (Allegato *sub* 175 e v. anche *sub* 186 nota del MIPA del 26 giugno 1997), con cui si dava anche mandato ai Comuni per l'ordine e la sicurezza pubblica di coordinare, ove necessario, le Forze di Polizia, il Corpo Forestale dello Stato e i Servizi Veterinari.

In secondo luogo, era necessario risolvere il problema del gran numero di aziende zootecniche (circa 130.000) e quindi della necessità, per le ASL, di avvalersi anche di veterinari liberi professionisti per procedere all'accertamento straordinario, sicché occorreva trovare il danaro necessario, che veniva stimato in quattro miliardi; il Governo provvedeva attraverso il bilancio del MIRAAP (art.6 d.l. 19 maggio 1997 n.130: Allegato *sub* 187). È opportuno evidenziare che anche questo onere aggiuntivo per l'Esercizio deriva da una non corretta gestione del sistema delle quote-latte, spesa che si aggiunge a quelle già sostenute per il censimento AIA del 1983, per quello UNALAT del 1991 e per quello CCIA del 1993.

In terzo luogo, occorre che la scheda n.2 fosse formulata in modo tale che il veterinario dell'ASL potesse acquisire facilmente, a tavolino, tutti i dati richiesti. Con riguardo a quest'ultimo punto, la Commissione non può fare a meno di segnalare che la scheda n.2 inviata alle ASL è stata redatta dalla Sanità secondo una versione non concordata, perché vi sono state aggiunte mere formalità e cioè è stata prevista la necessità che l'allevatore la controfirmi. In altre parole, il funzionario dell'ASL, a differenza di come avrebbe dovuto procedere secondo le misure concordate, non avrebbe potuto più redigerla a tavolino; cioè, è derivato l'obbligo, per il veterinario, di recarsi in stalla o di chiamare in ufficio l'allevatore, con l'ulteriore pericolo che questi abbia potuto operare in modo da far omologare dal veterinario i dati che egli aveva riportato sul nuovo modello L/1 per la campagna 1995-96.

Inoltre, per venire incontro alle esigenze di speditezza fatte presenti dai veterinari, con l'ordinanza del 20 giugno 1997 il Ministro della Sanità disponeva che "potesse" essere omessa, nella scheda n. 1, la parte relativa alla acquisizione dei dati di identificazione dei singoli bovini da latte.

Per questi motivi, la Commissione ha sentito la necessità di tornare ad esaminare i modelli 2/33 che per gli anni 1993, 1994, 1995 e 1996 aveva, con nota n. 48 del 27 febbraio 1997, richiesto a tutte le ASL. Peraltro, poiché molte di esse non avevano risposto, con nota del 23 giugno 1997 si è provveduto a reiterare la richiesta (Allegato *sub* 188). Anche questo ritardo non può non essere messo in adeguato risalto. Tuttavia, non si può non far presente la stessa perplessità che ha invaso la Commissione nel momento in cui si è acclinta ad utilizzare siffatti dati, per le difficoltà notevolissime derivanti dal fatto che tali documenti non erano "fiscalizzati", cioè non risultano suscettibili di precisi e sicuri "incontri" per la mancanza del codice fiscale o la partita IVA degli allevatori.

Va aggiunto, ancora, che la restituzione delle schede n.1 e n.2 da parte dei veterinari, predisposte in attuazione dell'ordinanza del Ministro della Sanità del 20 maggio 1997, ha subito mostrato l'esistenza di un'altissima percentuale di errori, posto che in data 16 luglio 1997 già poteva constatarsi che, quanto alla scheda n.1, su un totale di 45.448 rilevamenti, ben 4.583 erano privi del codice fiscale o della partita IVA.

dell'allevatore controllato e che per 3.385 casi non erano stati indicati i capi di bestiame esistenti in stalla, mentre quanto alla scheda n.2 ben 1.785 allevatori avevano il codice fiscale errato e 988 avevano la partita IVA errata, errori e mancanze riconfermati nel corso della riunione del 24 luglio 1997 presso il Ministero della Sanità (Allegato *sub* 189) allorché furono oggetto di valutazione le schede relative a 62.116 aziende rispetto alle circa 130.000 previste (v. anche la nota del 25 luglio 1997 dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise con allegati gli elenchi delle USL inadempienti; Allegato *sub* 190), i detti problemi e le dette difficoltà sono l'oggetto delle note della Commissione al Ministro della Sanità in data 11 luglio 1997; alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 16 luglio 1997 e nuovamente al Presidente del Consiglio ed ai Ministri per le Politiche Agricole e della Sanità in data 25 luglio 1997 (Allegati *sub* 191, *sub* 192 e 193); della nota del 31 luglio 1997 del Presidente del Consiglio (Allegato *sub* 194), nonché di quella del 1° agosto 1997 del Ministro della Sanità (Allegato *sub* 195) con cui si fa presente la necessità di una proroga di quindici giorni per il completamento dell'attività di rilevazione, che sarebbe dovuta essere già completata ed informatizzata entro il 3 luglio 1997 in virtù delle Ordinanze del 20 maggio e del 20 giugno 1997.

Nonostante la detta proroga, al 26 agosto 1997 sono pervenuti solo 74.674 modelli n.1 e 76.049 modelli n.2, con necessità di "rettifica", per la presenza di più di una anomalia, di 17.443 modelli n.1 e di 18.982 modelli n.2 (v. Allegato *sub* 196). Invero, nel modello n.1 risultano mancanti 11.753 codici fiscali e partita IVA, 3.353 indirizzi dell'ubicazione della stalla ed in ben 6.107 non vi è l'indicazione dei capi bovini. Soprattutto quest'ultima anomalia, che è pari all'8,06%, dà la portata della superficialità di rilevazione dimostrata da parte di alcuni veterinari regionali, quando si ricordi che lo scopo dell'operazione è quello di censire le vacche presso le varie imprese zootecniche italiane. Le stesse anomalie si riscontrano nei modelli n.2, per 14.131 mancanze di codice fiscale e partita IVA, per 5.865 assenze dell'ubicazione della stalla e per 6.580 non indicazioni dei capi bovini da latte per il 1996; 7.540 per il 1995 e 8.495 per il 1994.

Ma la cosa più preoccupante è che nel modello n.1 manca, per ben 20.927 schede, il numero del codice fiscale del veterinario rilevatore, e per



8.097 schede la firma del veterinario rilevatore, mentre in 1.872 casi il codice del rilevatore è palesemente errato. (Sul "valore" del codice di identificazione del pubblico ufficiale rilevatore, nel quadro delle misure di contrasto contro le frodi v. par. 17.1 della prima Relazione ed *Intra* par. 19.11).

La quantità di anomalie in essi contenute siano conseguenza di un atteggiamento ostruzionistico diretto a confermare il giudizio di inutilità di un censimento straordinario del patrimonio bovino da latte che i veterinari di alcune Regioni italiane hanno voluto - senza chiedersi le ragioni di esso - esprimere a questa Commissione con nota del 21 maggio 1997 (Allegato *sub* 197). Da una simile, difficile da qualificare, condotta si distacca in modo pregevole l'USL 4 Chiavarese della Regione Liguria che si è preoccupata di segnalare a questa Commissione e alla Procura della Repubblica di Chiavari tutte le "incongruenze" che aveva accertato nel corso dei rilevamenti (nota qui pervenuta il 27 agosto 1997: Allegato *sub* 197bis).

Qualora il Governo, il Parlamento, le Regioni o le Corti dei conti volessero approfondire gli aspetti deteriori di questo censimento straordinario che costa allo Stato italiano ben 4 miliardi di lire, potranno richiedere le specifiche della sintesi di cui al sopra indicato. Allegato *sub* 196.

Alla predetta data del 26 agosto 1997 (data ultima, entro la quale è stato possibile a questa Commissione prendere in esame, per tentare di valutarli, i dati acquisiti) le seguenti ASL non avevano ancora inviato i rispettivi, doverosi accertamenti: Cuneo, Torino, Sondrio, Melegnano, Milano (esclusa MI/1), Thiene, Venezia, Mirano, Medio Friuli, Chieti, l'Aquila, Pescara, Centro Molise, Avellino, Caserta 1, Napoli, Salerno, Foggia, Lecce, Venosa, Paola, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo, Ragusa e Siracusa (v. Allegato *sub* 198 Il fax in data 28 agosto 1997 dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise in Teramo, come risposta al fax di questa Commissione in data 25 agosto 1997, Allegato *sub* 199). Si tenga presente, in particolare, che questa Commissione, con fax del 21 agosto 1997 (Allegato *sub* 200), aveva richiesto al predetto Istituto Zooprofilattico di garantire l'invio dei dati soprattutto dalle province di Caserta, Avellino, Napoli, Salerno, Reggio Calabria, Caltanissetta, Messina,

Palermo, Catania, Ragusa e Siracusa (località a maggiore rischio per presenza di criminalità organizzata e di aziende sospette), che alla data del 20 agosto 1997 non avevano ancora inviato i loro modelli 1 e 2. Ma v. anche le precisazioni del Ministero della Sanità in data 22 agosto 1997 (Allegato sub 201).

La Commissione ha, poi, proceduto ad un ulteriore controllo. Allorché il CCIA ebbe incarico di procedere, nel periodo fine 1993-inizio 1994, al controllo, stalla per stalla, di tutte le aziende zootecniche italiane ad esso Consorzio segnalate dall'AIMA, il rilevamento non fu limitato alla "esistenza" dell'azienda, ma altresì comprese il numero e la razza delle vacche in lattazione. Anconché - come si è detto nel par. 6.8 e 9.4 della (prima) Relazione - vi fossero fondati motivi per ritenere che una certa parte dei rilevamenti non fosse stata fatta in modo corretto, tuttavia è apparso opportuno riprendere in esame il detto censimento CCIA, tanto al fine di quantificare la percentuale dei suindicati "vizi", quanto al fine di confrontare i dati della produzione (in base alla media provinciale o regionale di latte prodotto *pro capite* dalle vacche) risultante da tale accertamento con quelli dei modelli 2/33 dei servizi veterinari dell'anno 1994.

Del censimento CCIA del 1994 si dirà *infra*, nel par. 19.4. Dei dati risultanti dall'accertamento del numero delle vacche e delle loro razze, comparato con la media di produzione per vacca, si dirà *infra*, par. 23.

#### 18.7 La richiesta alle Regioni di validare gli elenchi degli acquirerenti.

Gli "acquirerenti" sono, in forza degli artt. 8 e 11 legge n. 468/92, sottoposti al controllo delle Regioni.

Anche al fine di individuare correttamente le "latterie" tenute a riferire la quantità di latte vaccolno conferito dai produttori ed a svolgere le funzioni di sostituto di imposta quanto al superprelievo di corresponsabilità, la Commissione ha richiesto alle Regioni di "convalidare" gli elenchi delle latterie predisposti dall'AIMA ed inviati alla Commissione su sua richiesta.

L'operazione serviva solo ad acquisire la prova del numero e dei dati delle latterie e non aveva il fine di "controllare" l'operato degli organi regionali deputati al controllo degli acquirerenti: sicché è stata fonte di sorpresa, peraltro non piacevole, la circostanza che alcune Regioni hanno

ora operato rettifiche che, per il sistema legislativo italiano, avrebbero dovuto già essere comunicate all'AIMA da tempo.

Di tale fatto si dirà meglio *infra*, al par. 19.2.

18.8 L'incarico al Corpo Forestale dello Stato di controllare 105 imprese zootecniche con apparente plurima quota.

Nel par. 9.6 della (prima) Relazione si faceva presente che era emersa l'ipotesi di sussistenza di quote plurime intestate allo stesso allevatore.

È stato predisposto al riguardo un rilevamento informatico che ha portato alla selezione di 106+5 casi di allevatori sospetti di detenere doppie quote non regolari. Per il controllo sul "campo" è stato incaricato il Corpo Forestale dello Stato, con richieste del 18 e 28 maggio e 26 giugno 1997 (v. Allegati *sub* 202, 202bis e 203). Le sintesi delle indagini (richieste con le note del mese di maggio) sono riportate nell'Allegato *sub* 204. Successivamente, la Commissione ha interessato le diciassette Regioni interessate per la decisione di "esclusione" della seconda o della terza quota risultante illegittimamente assegnata secondo le informative del Corpo Forestale (Allegato *sub* 205). Ma due Regioni, e cioè il Lazio e la Puglia, non hanno trasmesso alcun accertamento, nonostante il sollecito compiuto, via fax, il 31 luglio 1997 (Allegato *sub* 206). Valuterà la Corte dei conti se nell'inadempimento di un dovere (quello di controllo) deputato alle Regioni ricorra nella specie un danno erariale. Con nota del 25 agosto 1997 questa Commissione ha richiesto ai Presidenti delle giunte delle Regioni del Lazio e della Puglia i nominativi dei responsabili del procedimento amministrativo sulle quote latte (Allegato *sub* 207). Quanto alla richiesta dei nominativi dei responsabili, la Regione Lazio rispondeva con fax del 27 agosto 1997 (Allegato *sub* 207bis). Quanto alla richiesta d'istruttoria sulle doppie quote, la Regione Lazio, con fax del 28 agosto 1997, ha comunicato di aver già risposto il 12 agosto precedente alla Commissione, ma ad un indirizzo errato (Allegato *sub* 207ter). Tale ritardo impedisce alla Commissione di compiere le valutazioni, compiute dalla Regione Lazio, sulle assegnazioni erronee di quota ad alcuni allevatori.

La Regione Puglia non ha risposto.



Dei dati si dirà *infra*, al par. 19.3, avvertendo fin da adesso che l'esclusione delle quote doppie, operata dalle Regioni deputate al controllo, ha una "ricaduta" sulla compensazione a livello di APL (se fosse accettato, per la campagna 1995-96, quanto dalla Commissione suggerito nel par. 11.3 e 11.4 della prima Relazione) e sulla "ricostruzione" dell'assegnazione delle quote, secondo il criterio suggerito dalla Commissione nel par. 16.2 della (prima) Relazione.

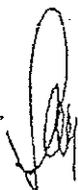
Di tali "ricadute" si dirà *infra*, rispettivamente al par. 24.5 e 25, con le "simulazioni" ivi riportate.

18.9 L'incarico alle Forze di Polizia di verificare 2.482 delle 4.288 imprese zootecniche che, nel 1993-94, risultavano essere titolari di quota senza possedere vacche lattifere e che nel 1995-96 avrebbero prodotto 224.619.204 Kg. di latte.

Nel par. 16.8 della (prima) Relazione la Commissione segnalava l'esistenza di titolari di quota che non risultavano avere vacche lattifere nell'annata 1993-94. Tenendo ben presente la disposizione normativa per la quale chi non produce latte per mesi dodici (o ventiquattro, in casi determinati) perde la quota, è apparsa necessaria l'indagine su 2.482 aziende zootecniche in tale situazione.

Le difficoltà derivanti dal gran numero di "indagati" non sono state superate. La Commissione, dopo aver scritto al Presidente del Consiglio la nota n. 1017 del 4 giugno 1997 (v. Allegato *sub* 208), riteneva di agevolare la collaborazione delle Forze di Polizia con la predisposizione di un facsimile di verbale di accertamento (Allegato *sub* 209), onde potere facilmente informatizzare i dati; ma, in data 10 luglio 1997, i controlli non erano stati ancora iniziati (v. nota Capo di Gabinetto del MIPA, Allegato *sub* 210) e solo con circolare del 17 luglio 1997 il Ministero dell'Interno ha dato disposizioni ai Prefetti perché provvedano ad incaricare i dipendenti organi di polizia di eseguire gli accertamenti richiesti (Allegato *sub* 211).

Dei dati acquisiti si dirà, *infra*, nel par. 19.6.



18.10 La diffusa idea, presso la P.A., che le norme italiane, anche se difformi dalla normativa comunitaria, pretendano cogente applicazione.

Vi è stata, poi, una sorda resistenza, da parte di alcuna stampa, di alcuni membri del Parlamento e della Pubblica Amministrazione, alla realtà della primazia del diritto comunitario nella materia agricoltura.

L'idea della sovranità legislativa, cioè del "valore" della legge approvata dal Parlamento italiano è un'idea difficile a morire, poiché sono molti quelli che ancora sostengono la necessità di "rispettare" comunque le norme della legge n. 468/92 o quelle delle altre leggi successive; invece, la Commissione riconosce il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale. Invero - quali che siano le diverse premesse e cioè, rispettivamente, la tesi monistica della Corte di giustizia o la tesi, della Corte costituzionale, dei due ordinamenti separati - è ormai certo che sussiste un rapporto di integrazione tra gli ordinamenti, tanto è vero che i giudici nazionali, soggetti soltanto alla legge (art.101 Cost.), sono tenuti ad applicare i regolamenti e le direttive dettagliate della Comunità, che pertanto non possono non rientrare anche tra le fonti di produzione dell'ordinamento nazionale: la conseguenza è che la norma nazionale difforme deve essere disapplicata, *tamquam non esset*.

Il problema certamente non è facile né per la Pubblica Amministrazione a livello di Ministeri, né per il Governo quale potere politico: parrebbe, infatti, un non-senso che siffatti organi disapplicino leggi votate dal Parlamento italiano per dare credito a norme approvate dal Consiglio dell'Unione Europea. Ma, invece, questa è la necessità; né si può attendere, come si vorrebbe, che la norma nazionale difforme fosse disapplicata da un giudice italiano nel corso di un giudizio, dato che - a far seguito dalla sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 1989 in causa n. 103/88 (e si trattava proprio di un Comune italiano, con riguardo ad una disposizione di piano regolatore) - anche la P.A. è tenuta a rispettare le "più forti" disposizioni comunitarie. D'altra parte, il cittadino che si sentisse "leso" dal provvedimento amministrativo, che fa sua la norma comunitaria disapplicando la difforme norma nazionale, ha la possibilità di investire del problema un giudice italiano, cosicché si avrebbe, sia pure in seconda battuta, la decisione del giudice.



Tutto questo si dice perché non si può chiedere alla Commissione di operare senza avere sicurezza della fondatezza delle sue premesse giuridiche (v. *supra*, par. 1); cioè, non si può pretendere che la Commissione "costruisca" ipotesi che non vengano, poi, nemmeno prese in considerazione. È perciò che la Commissione ha sentito il bisogno di interpellare direttamente l'Unione europea con la lettera al Commissario all'Agricoltura dott. Franz Fischler, che costituisce l'Allegato *sub* 212. Essa ha ricevuto copia della nota, che l'8 luglio 1997 il Capo del Gabinetto Fischler, dr. Corrado Pirzio Biroli, ha inviato all'Ambasciatore Luigi Guidobono Cavalchini, con cui si avverte che occorrerà attendere il mese di settembre per avere una risposta precisa sui quesiti sollevati (Allegato *sub* 213). Peraltro, con nota 11 luglio 1997, il Ministro per le Politiche Agricole (Allegato *sub* 214) ha trasmesso a questa Commissione la risposta del dr. Franz Fischler del precedente 1° luglio 1997, con la quale, preso atto dell'invio della prima Relazione, si respingono le proposte avanzate dalla Commissione al par. 17, tanto con riguardo al latte utilizzato per i formaggi DOP, quanto al ritorno temporaneo ed eccezionale alla compensazione su base APL in forza del principio comunitario del legittimo affidamento (sentenze Freoassetti e Ferwerda) sul quale però non viene espresso alcun giudizio (come se fosse stato letto solo ed esclusivamente il par. 17). Merita, però, essere notato che sin dal 1° luglio il dott. Fischler affermava "Il provvedimento richiesto al Governo italiano con il parere motivato della Commissione, e adottato con il decreto legge 8 agosto 1996 n.440 costituisce infatti il doveroso correttivo di una legge nazionale *erronea, ed anzi illegittima* rispetto all'inderogabile normativa comunitaria" (Allegato *sub* 215). Tuttavia, il 5 agosto 1997 il Capo di gabinetto del MIPA ha trasmesso la lettera, datata 30 luglio, che il Capo di gabinetto del Commissario Fischler, dott. Pirzio Biroli, aveva inviato all'Ambasciatore italiano presso l'UE, dott. Luigi Guidobono Cavalchini, in risposta ai quesiti proposti dalla Commissione (Allegato *sub* 216). Di tale risposta si dirà *infra*, par. 21.



**18.11 La trasformazione del MIRAAF in MIPA.**

La richiesta di referendum abrogativo del Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali e l'opera di ristrutturazione del Dicastero onde evitare la consultazione popolare, hanno portato al decreto legislativo 4 giugno 1997 n.143 sulla soppressione del MIRAAF e sulla costituzione del nuovo Ministero per le Politiche agricole (MIPA). Il suddetto decreto legislativo non ha impedito il referendum del 15 giugno 1997, che però non ha raggiunto il quorum prescritto.

Le fondamentali e primarie esigenze hanno, ovviamente e giustificatamente, richiesto un particolare impegno del Ministero agricolo in tale direzione, senza, tuttavia, che le problematiche poste in evidenza dalla Commissione passassero troppo in seconda linea.

**19. Le considerazioni sulle operazioni compiute.**

**19.1 Le numerosissime rettifiche agli elenchi dei soci delle APL.**

Come accennato *supra*, al par. 18.4, la Commissione ha richiesto alle ottanta APL italiane di convalidare gli elenchi dei rispettivi soci così come noti all'Amministrazione, sulla base dei quali l'AIMA aveva compilato il bollettino degli allevatori con l'indicazione delle quote per la campagna lattiera 1995-96.

Si tenga presente che la consistenza societaria era un dato importante al tempo della compensazione a livello di APL, cioè secondo la normativa della legge n.468/92 abrogata con il d.l. n.440/96, dato che la presenza di un consistente numero di soci con assegnazione di quota avrebbe permesso più facilmente alla APL di compensare, all'interno della stessa associazione, le eventuali produzioni eccedentarie di alcuni associati con le eventuali produzioni defettarie di altri.

All'AIMA, inoltre, risultavano associate ad "APL non-identificate" o, genericamente, non-associati, ben 2.660 aziende zootecniche titolari di quote e che erano comunque presenti nei bollettini.

Si imponeva, allora, la necessità di fare chiarezza sulla platea associativa delle varie APL, sia al fine della eventuale decisione di

"ritornare" al sistema di compensazione a livello di APL, sia soprattutto al fine di avere, finalmente, elenchi precisi e concordanti degli allevatori italiani. Ed invero, il consistente numero di allevatori che apparivano non associati ad alcuna APL avrebbe potuto essere oggetto di tentativi di accaparramento se, per caso, fosse tornato applicabile il sistema compensativo a livello di associazione. Infine, poiché i dati degli allevatori inclusi in detti elenchi - che, come si è detto, sono oggetto di assegnazione di quota nel "bollettino" - risultavano inadeguati e distorti, stante l'elevata incidenza di indicazioni mancanti o erranee (la più appariscente riguarda il caso di codici fiscali non corrispondenti ai nominativi degli allevatori cui avrebbero dovuto riferirsi), l'opera di convalidazione, di rettifica e di esclusione/inclusione di soci sarebbe stata comunque opportuna, per non dire necessaria, ed in ogni caso corrispondente ai dettami della legislazione italiana per la corretta gestione del sistema delle quote. D'altra parte, se in questi vari anni l'AIMA non era riuscita a farsi convalidare gli elenchi, era doveroso per la Commissione tentare di raggiungere quello che altri (AIMA, Ministero agricolo e Regioni) non erano riusciti ad ottenere ed a controllare. Sicché, con la collaborazione del CSIA, veniva predisposto un modello di dichiarazione per la rettifica della posizione associativa (v. Allegato *sub* 217).

Pervenute le risposte da tutte le APL - l'ultima, di Agrigento, come già indicato, è datata 20 giugno 1997 pur non avendo un numero rilevante di associati -, funzionari del II° Reparto del Comando Generale della Guardia di Finanza hanno provveduto ad esaminare, uno per uno, tutti i nominativi degli elenchi restituiti e le allegate schede compilate secondo il modello di cui già si è detto e che è qui Allegato *sub* 217, e ciò prima che tutto il materiale pervenuto fosse consegnato al CSIA per la informatizzazione dei dati corretti e dei dati nuovi, secondo una metodologia stabilita da questa Commissione (Allegato *sub* 218) stante la necessità che, per alcune rettifiche, rilevanti ai fini dell'assegnazione delle quote e/o della compensazione e per ciò da riportarsi nel Bollettino, si rendesse necessaria un'ulteriore istruttoria.

Orbene, le ottanta APL (Allegato *sub* 219) hanno censito globalmente 106.429 soci, hanno indicato 531 nuovi soci, hanno dichiarato loro soci



2.734 allevatori rilevandoli dall'elenco delle aziende che sembravano non associate ad alcuna APL (che, tuttavia, ne indicava solo 2.660) ed hanno cancellato, come non più appartenenti alla rispettiva associazione, 524 nomi. Inoltre hanno proceduto, tra modifiche, correzioni ed aggiunte, a ben 20.886 rettifiche, di cui 1.449 relative al nome dell'allevatore, 5.844 al codice fiscale, 4.742 alla partita IVA, 8.594 all'ubicazione stalla e 257 al nominativo per subentro.

Da parte sua, la Commissione ha rilevato ancora la mancanza del numero di bollettino per 36 casi e la mancanza del dato relativo all'ubicazione della stalla per ben 1.419 aziende zootecniche e ha rinvenuto otto schede di rettifica, inviate dall'Azoolat di Roma, senza firma o timbro dell'APL.

Si tenga conto che molti dati errati, di cui ora si fa rettifica, sono rilevanti ai fini AIMA e quindi erano compresi nei Bollettini sinora emessi.

La Commissione non può fare a meno di rilevare come le integrazioni e le rettifiche riguardino tutte le APL italiane e come non sempre siano di modesta consistenza: ciò dimostra che tutte le APL italiane non si sono curate di rispettare le disposizioni dell'art.3 legge n.468/92 e degli artt.4 e 5 DPR n.569/93 e che le relative Regioni non hanno compiuto quel controllo, prescritto dall'art.16, 9° comma, DPR n.569/93, che avrebbe potuto portarle, in base alla gravità dei fatti, alla pronuncia, in danno dell'APL inadempiente, della perdita del riconoscimento ai sensi del Regol. 1360/78 e sue successive modificazioni, integrazioni e codificazioni, e dell'art. 4 legge 20 ottobre 1978 n.674 dettanti norme sull'associazionismo dei produttori agricoli.

Per evitare che si possa ritenere che il giudizio della Commissione sia generico, vengono Allegati (*sub* 220) ottanta specchietti (uno per ciascuna APL) contenenti i dati risultanti dalle verifiche compiute direttamente dalla Commissione sull'elenco dei soci convalidato e trasmesso da ciascuna Associazione, ribadendo che per "rettifiche" si intende qualsiasi modifica, aggiunta o correzione apportata da ciascuna APL sull'elenco dei soci. In particolare può dirsi che l'APL che ha compiuto il più alto numero di rettifiche (3.856) è stata l'Aprolat di Villorba (TV) (ma, stante l'ampia platea di soci - 9.863 -, l'incidenza delle rettifiche è, da un punto di vista percentuale, del

39%); mentre, sotto il profilo percentuale, il primato delle rettifiche spetta all'Aprolat 85 di Salerno (88%), per avere rettificato 632 posizioni su 717 soci (v. Allegato *sub* 221). Può dirsi ancora che le Regioni, al cui controllo sottostanno le APL che hanno compiuto, come insieme, il maggior numero di rettifiche sono, nell'ordine, le seguenti:

- Molise (con 2 APL e 1.612 rettifiche, pari al 45,9%);
- Veneto (con 5 APL e 6.963 rettifiche, pari al 38,5%);
- Campania (con 7 APL e 4.998 rettifiche, pari al 36,5%);
- Liguria (con 1 APL e 256 rettifiche, pari al 26,9%);
- Sicilia (con 9 APL e 724 rettifiche, pari al 24,8%);
- Abruzzo (con 5 APL e 421 rettifiche, pari al 18,6%);
- Piemonte (con 3 APL e 1.033 rettifiche, pari al 15,9%);
- Toscana (con 3 APL e 196 rettifiche, pari al 13,3%);
- Marche (con 2 APL e 47 rettifiche, pari a 12,9%);
- Lombardia (con 7 e 1.516 rettifiche, pari al 11,3%);
- Sardegna (con 1 APL e 70 rettifiche, pari al 8%);
- Emilia Romagna (con 4 APL e 781 rettifiche, pari al 7,2%);
- Lazio (con 10 APL e 560 rettifiche, pari al 6,5%);
- Provincia di Trento (con 1 APL e 111 rettifiche, pari al 5%);
- Puglia (con 6 APL e 193 rettifiche, pari al 4%);
- Friuli Venezia Giulia (con 1 APL e 171 rettifiche, pari al 3%);
- Provincia di Bolzano (con 5 APL e 142 rettifiche, pari al 1,8%);
- Basilicata (con 2 APL e 49 rettifiche, pari al 1,7%);
- Umbria (con 2 APL e 8 rettifiche, pari al 1,5%);
- Valle d'Aosta (con 1 APL e 17 rettifiche, pari al 1%);
- Calabria (con 2 APL e 8 rettifiche, pari al 0,8%).

Si è detto *supra* che all'AIMA spettano l'acquisizione ed il controllo delle dette rettifiche. Ma esse sono state talmente numerose che il CSIA è riuscito, alla data del 29 agosto 1997, a "lavorare" solo 3.255 (nel "gergo" CSIA si parla di "ricorsi lavorati per la base associativa 1995-96"; v. Allegato *sub* 222).



3787  
C. Lorenzini

## 19.2 Le varie rettifiche agli elenchi degli acquirenti.

Come si è accennato *supra*, al par. 18.7, si è richiesto alle Regioni di validare gli elenchi degli "acquirenti" (cioè delle latterie) che erano in possesso dell'AIMA e che questa Commissione aveva chiesto in visione. Si ricordi che gli acquirenti sono i soggetti incaricati di compilare le schede modello B/1 e gli annessi L/1.

Per le particolari funzioni svolte dalle latterie (ex art.5 legge n.468/92) e per la particolare responsabilità che assumono come sostituti di imposta (ex art.5, 8° comma, legge 468/92, ed artt.7, 10 e 12 DPR n.569/93), esse dovrebbero essere sottoposte a forme incisive di controllo da parte delle Regioni, così come la legge n.468/92 stabilisce all'art.8, prevedendo, all'art.11, la devoluzione, a favore delle Regioni, delle sanzioni pecuniarie cui le latterie inadempienti sono assoggettate. E si noti che l'art.16 del DPR n.569/93 usa la formula "Le Regioni effettuano un controllo sistematico...".

Alle Regioni spetta il compito di procedere (art. 23 DPR n.569/93) al "riconoscimento" delle latterie acquirenti che siano in possesso dei requisiti di cui all'art.7 del Regol. 569/93, nonché alla revoca del riconoscimento in caso di loro inosservanza degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria e nazionale sul settore lattiero-caseario.

Più in particolare, il controllo da parte delle Regioni riguarda sia l'"esistenza" delle latterie (le cui variazioni devono essere subito annotate nell'albo regionale degli acquirenti ex art.23, 5° comma, DPR n.569/93 e devono essere subito comunicate all'AIMA ex art.23, 8° comma, DPR n.569/93), sia la "contabilità specifica tenuta ai sensi dell'art.10 del presente regolamento, i cui dati debbono trovare riscontro nella documentazione commerciale, nella contabilità generale, nei registri IVA e nel libro magazzino, se obbligatorio, nonché nella contabilità che l'imprenditore tiene in relazione alle dimensioni e alla natura dell'impresa" (art.16, 6° comma, DPR n.569/93). Tale contabilità "deve altresì trovare piena corrispondenza nelle dichiarazioni" trasmesse ai sensi del precedente art.7 (modelli L/1) così come dispone l'art.16, 7° comma, DPR n.569/93.

Le comunicazioni, da parte delle Regioni, all'AIMA, degli acquirenti e delle loro variazioni sono, peraltro, necessarie all'Azienda di Stato onde poter considerare legittime le comunicazioni degli L/1 su cui sarà quantificata la



commercializzazione del latte prodotto in Italia ed ai fini del calcolo del superamento del QGG e, quindi, del pagamento del superprelievo e dell'imputazione di questo ai singoli produttori.

Orbene, delle 19 Regioni Italiane e delle 2 Province Autonome le "rettifiche" all'elenco che la Commissione aveva loro inviato per la validazione secondo specifici moduli (elaborati con il CSIA) e secondo determinate spiegazioni (Allegato *sub* 223), comunicando inizio, modifiche, variazioni, cessazioni e revoche (Allegato *sub* 223bis) che - ai fini della presente Relazione - sono presi in considerazione solo se relative a fatti precedenti al gennaio 1997:

- Abruzzo (5 rettifiche)
- Basilicata (18 rettifiche)
- Calabria (49 rettifiche)
- Campania (328 rettifiche)
- Emilia Romagna (51 rettifiche)
- Friuli-Venezia Giulia (3 rettifiche)
- Lazio (29 rettifiche)
- Liguria (nessuna)
- Lombardia (82 rettifiche)
- Marche (5 rettifiche)
- Molise (4 rettifiche)
- Piemonte (15 rettifiche)
- Prov. Bolzano (nessuna)
- Prov. Trento (1 rettifica)
- Puglia (40 rettifiche)
- Sardegna (7 rettifiche)
- Toscana (17 rettifiche)
- Umbria (2 rettifiche)
- Valle d'Aosta (7 rettifiche)
- Veneto (63 rettifiche)

La Sicilia, anziché riempire gli specifici moduli, ha trasmesso un elenco che l'AIMA dovrà controllare, nominativo per nominativo.

La Regione Calabria ha inviato il nuovo albo acquirenti pubblicato sul BUR n.66 del 10 giugno 1997 (v. Allegato *sub* 224)



Si è, tuttavia, avuto modo di rilevare che gli elenchi degli acquirenti in possesso dell'AIMA non risultano essere stati immediatamente agglomerati, posto che, ad esempio, le sette cancellazioni disposte dalla Regione Piemonte e comunicate, tre il 18 marzo 1996 e quattro il 10 marzo 1997, non erano state ancora inserite nel tabulati.

La Regione Liguria, con nota del 23 luglio 1997 (Allegato *sub* 225) ha accertato che due "latterie" della provincia di Savona hanno operato acquisti di latte, fin dal 1994-95, senza aver presentato la prescritta domanda di riconoscimento: sicché, solo oggi, la Regione Liguria inizia la procedura di infrazione ex legge n.468/92.

### 19.3 Il fenomeno delle quote plurime.

Come accennato *supra*, par.18.8, la Commissione aveva subito rilevato l'esistenza del fenomeno delle doppie o plurime quote, per un totale di oltre cento aziende zootecniche.

Il fenomeno appariva determinato anche dal fatto che il CCIA, incaricato dall'AIMA nel 1993 di eseguire un censimento delle aziende stalla per stalla, aveva proceduto, talvolta, a dichiarare compiuti, in tempi diversi, due accertamenti sulla stessa azienda, senza che il CSIA, al momento della informatizzazione dei dati, si fosse accorto della duplicazione dell'accertamento e, quindi, disponendo conseguentemente la concessione di doppie quote.

Si tenga conto però - e di questo si dirà meglio, *infra*, al par. 19.4 - che il CCIA si era, da parte sua, accorto di avere eseguito 2.883 doppi accertamenti, rispetto ai quali non aveva, infatti, richiesto alcun compenso, perché il secondo "viaggio" del rilevatore doveva considerarsi un errore dello stesso Consorzio (v. nota CCIA dell'8 luglio 1997, Allegato *sub* 226).

Va aggiunto, però, che di alcune aziende zootecniche che comparivano nel bollettino UNALAT, non fu richiesto dall'AIMA alcun controllo - e se ne ignorano i motivi -, sicché ad esse fu riconosciuta nel bollettino AIMA la quota che risultava attribuita dal precedente gestore delle quote, cioè dall'UNALAT. Soprattutto in tali casi, l'assegnazione della quota susseguente al controllo CCIA ha riguardato congiunti del titolare delle quote UNALAT (coniuge o figli)



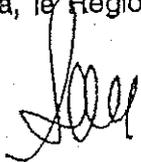
non controllate sul "campo": sicché allo stesso nucleo familiare sono risultate assegnate anche più quote.

Il fatto più interessante è che gli assegnatari della doppia (o della tripla) quota hanno, nella quasi totalità, dichiarato di non aver mai saputo di essere titolari di tali plurime quote (v. Allegati *sub* 227) e di aver sempre prodotto nei limiti dell'unica quota da essi conosciuta. In altre parole, posto che i bollettini vengono conosciuti quasi esclusivamente dalle APL, ciò significa che l'APL, di cui l'assegnatario di doppia quota era socio, non si è mai preoccupata né di farlo sapere al proprio associato, né di comunicarlo alla Regione per quanto di sua competenza, né di segnalarlo all'AIMA per l'eliminazione dai bollettini. Inoltre, ciò significa che le Regioni non hanno provveduto ad eseguire nemmeno quei controlli cartacei che la lettura dei bollettini, ad esse trasmessi, avrebbe potuto consentire.

Prima di procedere all'esposizione dei dati accertati da questa Commissione, c'è da chiedersi di chi mai sia stato l'interesse a "conservare", nei bollettini, le assegnazioni plurime di quota allo stesso allevatore. Posto che, come si è detto, nella gran parte dei casi l'allevatore non ha "sfruttato" la doppia quota, e posto che la Regione non ha tratto alcun beneficio da tale sistema ed anzi ha "perduto" la possibilità di far utilizzare, ad altri allevatori della Regione, la quota erroneamente duplicata, deve concludersi che probabilmente l'interesse era solo e soltanto delle APL. D'altronde, per il precedente sistema di compensazione a livello di APL era utile alle stesse avere una "platea" alta di quote onde compensare i soci produttori eccedentari con quei soci produttori che, ignari titolari della plurima quota, sarebbero stati quasi sicuramente e quasi totalmente "deficitari" con riguardo al QRI globalmente loro assegnato con la seconda o la terza quota. Il tutto comunque non spiega come mai, vista la mancata produzione, tali doppioni non siano stati eliminati.

Vi sono stati però casi di utilizzazione fraudolenta, già indicati nella prima relazione e che sono oggetto di indagini di P.G. e di segnalazione alla magistratura (v. anche *infra*, par. 19.5).

Ma, prima di procedere all'elencazione dei dati sulle doppie quote, sia consentito alla Commissione un'altra premessa. Dal momento in cui essa è stata istituita, le Regioni, che fin dal giugno 1995 erano state munite di un



pacchetto di software anche per la cancellazione delle doppie quote del bollettino 1995-96 (v. nota EIMA del 15 maggio 1995: Allegato sub 228), hanno iniziato a comunicare (di loro iniziativa) azzeramenti di quota - cioè, l'eliminazione delle doppie quote - che, tenendo conto delle comunicazioni fatte fino al 29 agosto 1997, riguardano 86 allevatori (v. Allegato sub 229). Tali azzeramenti di quota devono aggiungersi ad altri 39 casi di quote azzerate in seguito ai ricorsi 1996-97 (v. Allegato sub 229bis). Gli azzeramenti delle quote degli 86 allevatori ammontano ad un totale di Kg. 3.335.222 (quota A consegne) + 20.318 (quota A vendite) + 276.656 (quota B consegne) + 2.386 (quota B vendite); gli azzeramenti delle quote dei 39 allevatori ammontano a Kg. 2.257.316 (quota A consegne) + 43.800 (quota A vendite) + 118.725 (quota B consegne). Gli azzeramenti riguardano, più precisamente, 2 casi in Piemonte, 8 casi in Lombardia, 16 casi nel Veneto, 6 casi nel Friuli, 2 casi nella Liguria, 15 casi in Emilia, 1 caso nella Toscana, 34 casi nell'Umbria, 11 casi nel Lazio, 3 casi nell'Abruzzo, 5 casi nel Molise, 10 casi nella Campania, 4 casi nella Puglia, 3 casi nella Calabria, 3 casi nella Sicilia ed 1 caso nella Sardegna. A tali azzeramenti potrebbero essere aggiunti altri 15 casi per una quota di Kg. 256.888 (quota A consegne) + 31.177 (quota B consegne), di cui all'Allegato sub 229ter, quando l'AIMA concluderà l'istruttoria. Ovviamente, l'azzeramento è diretto a rettificare il bollettino 1996-97, ma potrebbe avere influenza anche per il bollettino 1995-96 su cui sono stati calcolati la superproduzione ed il superprelievo; ma con la precisazione che le doppie quote, non essendo state prodotte nella loro quasi totalità, non hanno influito sull'ammontare delle consegne e delle vendite dirette di latte, mentre avrebbero conseguenze se si ritornasse al sistema compensativo a livello di APL (su cui v. *infra*, par. 24.5). Egualmente, un effetto avrebbero sulla redistribuzione del QGG, ovvero sia sul c.d. allineamento delle produzioni degli allevatori italiani al quantitativo globale assegnato all'Italia.

In ordine agli accertamenti sulle doppie quote realizzati direttamente, la Commissione ha estratto un campione di circa 100 aziende, che, in base ad indici di anomalia opportunamente predisposti per la casistica in oggetto, apparivano aziende con doppia quota "sospetta".

Va precisato che l'adozione di criteri discriminanti all'interno dell'universo costituito dalle aziende che figurano nei bollettini AIMA come aziende agricole intestatarie di più quote, è una scelta che si impone. Infatti, la pluralità di quote non costituisce, in quanto tale, il presupposto di una indebita attribuzione. La quota plurima potrebbe derivare anche da un acquisto di quota, a titolo originario (successione in altra azienda) o a titolo derivativo (compravendita di altra azienda agricola), oppure dall'affitto di un'altra azienda.

Al fine di distinguere tra pluralità di quota legittima e pluralità di quota illegittima, si sono selezionate dal bollettino le posizioni che, presentando più quote, erano nelle seguenti situazioni:

- Identica intestazione anagrafica
- Identico codice fiscale o partita IVA
- Identico indirizzo (provincia, comune, via, numero civico)
- mancanza di contratti legittimi o di atti di successione.

Utilizzando questa metodologia, che potremmo definire "a maglie strette", ossia idonea a selezionare con elevata probabilità le quote plurime illegittime, si è individuato il campione di 100 aziende nei confronti delle quali si sono disposti accertamenti in loco.

La metodologia adottata, proprio perché a maglie strette, stante l'impossibilità materiale di disporre in un breve arco di tempo numerosi controlli mirati, non consente alla Commissione di esprimere certezze in ordine al superamento definitivo della problematica delle quote plurime non dovute.

Il primo accertamento ha avuto ad oggetto *cinque* aziende del Lazio, presso le quali si è attivato un controllo da parte del Corpo Forestale dello Stato, il cui personale ha svolto, in tempi brevissimi, un'encomiabile attività ispettiva, ricostruendo anche le ragioni che hanno determinato l'attribuzione della plurima quota.

I risultati di questo primo accertamento hanno, da un lato, dimostrato la fondatezza dei sospetti relativi all'esistenza di quote plurime illegittimamente attribuite alla medesima "stalla" e l'efficacia dei criteri di anomalia adottati per individuare tali attribuzioni; dall'altro lato, hanno consentito di standardizzare i risultati dell'accertamento inducendo alla realizzazione di un "verbale



modello" utilizzato nelle successive verifiche (v. il modulo per i verbali di accertamento fornito al C.F.S., Allegato sub 230)

I risultati della prima verifica dimostravano che tutte le *cinque* aziende controllate erano, in base ai bollettini AIMA, intestatarie di più quote sulla *medesima* stalla (v. in Allegato sub 231 i verbali di accertamento del C.F.S. del Lazio, sulle cinque aziende di cui al primo elenco trasmesso il 13 maggio 1997; di quattro di esse si parlerà anche *infra*, par. 19.4).

Successivamente, si è provveduto a trasmettere all'ex divisione VI<sup>a</sup> del Corpo Forestale dello Stato l'elenco delle aziende selezionate, per le quali si richiedevano accertamenti volti a verificare l'eventuale illegittima attribuzione delle quote plurime.

Dall'elenco la Commissione provvedeva a depennare alcune aziende la cui quota plurima, anche se probabilmente non dovuta, era di entità talmente esigua da non giustificare, tenendo conto dei tempi di lavoro disponibili, accertamenti diretti. Il campione deve comunque ritenersi significativo, quantomeno sotto il profilo della dislocazione territoriale; infatti, sono state verificate aziende ubicate in Lombardia, Abruzzo, Toscana, Basilicata, Molise, Lazio, Sicilia, Sardegna, Puglia, Liguria, Calabria, Emilia Romagna, Campania, Umbria, Alto Adige e Veneto.

A conferma delle irregolarità che hanno accompagnato l'assegnazione individuale delle quote si allega, a titolo di esempio, il verbale dell'Ispettorato Regionale per l'Agricoltura di Rovigo (Regione Veneto), datato 1 luglio 1997 il quale accerta come: *... la ditta Bovolena Luca e Matteo non abbia prodotto la quota storica (A) 1988/89 di kg 106.665 e ad essa accreditata sui diversi bollettini... A supportare una quota storica 1988/89 di kg. 106.665 alla ditta Bovolena Luca e Matteo ci sono, purtroppo, due verbali agli atti anche dell'Alma redatti da due ispettori incaricati dalla medesima.* (Allegato sub 232).

I verbali di accertamento, di cui va sottolineata la meticolosa realizzazione da parte degli agenti del C.F.S. che hanno verificato l'eventuale produzione delle quote non dovute o la loro cessione ad altri produttori, fornendo anche documentazione fotografica delle aziende controllate, dimostrano che la doppia quota nella quasi totalità dei casi non è regolare.



I controlli presso le aziende, concepiti al solo scopo di verificare le quote plurime, hanno consentito di porre in rilievo altri fenomeni riconducibili a quella che con un eufemismo potrebbe essere definita "l'inadeguatezza" dimostrata, nella gestione delle quote latte, da parte dei soggetti ad essa preposti, AIMA e Regioni in primo luogo (v. in Allegato sub 233 l'estratto dei verbali del Corpo Forestale dello Stato). La Commissione ha inviato alle Regioni interessate la richiesta di istruire i casi vagliati dal Corpo Forestale dello Stato (Allegato sub 233bis).

In particolare, in ordine alle quote non dovute, è emerso che esse derivano dai seguenti fenomeni:

a) più passaggi presso la stessa stalla da parte del medesimo verificatore CCIA (rilevamento effettuato uno a nome della moglie ed uno al marito);

b) più passaggi presso la stessa stalla da parte di diversi verificatori del CCIA; o del CCIA e della Regione;

c) permanenza dell'antica quota UNALAT a cui si somma la quota conseguente al passaggio del verificatore CCIA;

d) permanenza della quota UNALAT, a cui si sommano le quote conseguenti a più passaggi dei verificatori CCIA e Regione presso la stessa stalla;

e) iscrizioni a diverse APL (in diversi casi il produttore nega di essere iscritto ad una delle APL di cui, invece, risulta socio);

f) attribuzione di quote da parte della Regione, suddividendo le posizioni relative allo stesso allevatore, senza che a costui corrispondessero distinte aziende zootecniche;

g) richiesta di unificazione di due quote (da parte di due fratelli), accolta all'AIMA, che però non ha provveduto, nel contempo, a cancellare le quote singole inizialmente assegnate (il risultato è stato il raddoppio della quota);

h) irregolare attribuzione di quote a seguito di successione ereditaria o divisione dell'azienda tra congiunti;

i) cessione illegittima di quota, dopo aver aderito ad un piano di abbandono definitivo della produzione lattiera ed aver percepito il contributo per l'abbattimento dei capi di bestiame (v. anche *infra*, par. 19.8).

In alcuni casi la quota plurima non è risultata illegittima sotto il profilo quantitativo, ma frutto di incapacità di gestire la corretta compilazione del bollettino:

a) acquisto di (sola) quota che dà vita ad una distinta posizione, mentre l'AIMA dovrebbe unificare le due quote.

Altre gravi anomalie emerse dalla verifica in oggetto investono i seguenti aspetti della gestione quote latte:

a) produttori che hanno operato solo vendite dirette che risultano titolari anche di una quota consegne da loro mai ottenuta;

b) attribuzione della quota storica non conforme ai documenti fiscali relativi alle annate di riferimento;

c) Ingiustificata assegnazione di quota "B", non avendo il soggetto prodotto e fatturato nell'annata 1991-92 più latte di quanto prodotto e fatturato nell'annata 1988-89;

d) quote non prodotte da anni (anche dal 1992), che permangono malgrado la norma di legge preveda la revoca delle stesse;

e) attribuzione di quota a soggetti che non hanno mai svolto attività di allevamento di bovine da latte.

Sono proprio i fenomeni emersi ed elencati in quest'ultima tipologia di anomalie a preoccupare maggiormente la Commissione. Infatti, le doppie quote possono essere individuate mediante indici di anomalia e conseguentemente accertate in sede di ispezione e rimosse da una pubblica amministrazione motivata ed efficiente. Invece, per quanto riguarda le irregolarità emerse incidentalmente durante gli accertamenti svolti, si aprono prospettive inquietanti circa la sostanziale correttezza, o quantomeno bonificabilità, dei bollettini AIMA. Gli stessi responsabili del Corpo Forestale dello Stato in un passaggio della "Relazione relativa all'indagine straordinaria nel settore lattiero caseario sul regime delle quote latte" trasmessa alla Commissione, hanno precisato che alla luce di quanto da loro accertato: "Sarebbe pertanto necessario procedere ad una revisione dei bollettini per eliminare le irregolarità" (v. Allegato sub 227 la relazione del Corpo Forestale dello Stato).



L'esistenza in bollettino di quote non prodotte, la cui revoca costituiva un obbligo di legge per le Regioni, e gli ancor più gravi fenomeni di attribuzione di quote non conformi ai criteri previsti dalla legge 468/92 (per i quali è possibile l'individuazione solo verificando presso i produttori i giustificativi fiscali della produzione 1988-89 e 1991-92, quando, invece, non era stata a suo tempo prevista la trasmissione di copia di tale documentazione all'AIMA) aprono interrogativi che potrebbero essere risolti esclusivamente con l'emanazione di una normativa che riconsideri e ridisciplini i criteri di assegnazione delle quote.

#### 19.4 Il censimento CCIA del 1993-94.

Si è accennato *supra*, par. 18.6, ai motivi per i quali la Commissione ha ritenuto opportuno riprendere l'esame dell'operato del Consorzio Controlli Integrati in Agricoltura (CCIA: costituito tra le società Agriconsulting, Aquater, Fiat Impresit, Italeco, Finmeccanica ed Alenia Aeritalia e Selenia), ovvero del censimento dall'AIMA a tale Consorzio appaltato nel periodo 1993-94. In questo paragrafo si provvede ad approfondire l'argomento.

Quando nel corso del primo mandato la Commissione dovette valutare il censimento affidato al CCIA a seguito del riscontro dei dati forniti dall'UNALAT, che erano stati trasferiti nei bollettini nn. 1-3 del 1993 (v. *supra*, par. 6.8, pag. 19) ma che erano stati dichiarati inattendibili (v. *supra*, par. 9.4), essa si trovò innanzitutto di fronte ad una serie di denunce penali (v. l'estratto delle sommarie informazioni testimoniali rese ai Carabinieri, Allegato sub 84) dalle quali si rilevava che diversi allevatori, alla domanda se fossero stati interessati, nel 1993-94, da controlli da parte di incaricati dall'AIMA, avevano dato risposta negativa, disconoscendo, in taluni casi, la firma risultante in calce alla scheda di rilevazione CCIA (v. *supra*, par. 9.4, pag. 45). Procedendo, allora, all'esame delle operazioni di tale censimento, che imponeva di verificare, azienda per azienda, l'indirizzo della stalla, i capi e la razza del bestiame, la superficie del terreno, i livelli di commercializzazione del latte negli anni 1988-89 e 1991-92 sulla base di documentazione fiscalmente valida, nonché i dati fiscali degli allevatori (v. gli Atti esecutivi del 22 marzo 1994 Allegati sub 47 e 48, nell'ambito della triennale convenzione-

quadro del 26 maggio 1992 tra l'AIMA ed il CCIA, Allegata sub 46), la Commissione rilevava che almeno trentadue rilevatori CCIA avevano compilato più di cento verbali in un solo giorno con riguardo a stalle dislocate in località diverse e tutto ciò per un numero di 10.981 schede di rilevazione (Allegato sub 234: ad es., tale Alberto Ghedina avrebbe rilevato, da solo, ben 1138 stalle nell'unica giornata del 25 febbraio 1994 in quel di Bolzano; mentre tale Massimo Capua, nei quattro giorni del 12, 13, 18 e 21 febbraio 1994, avrebbe controllato, nella provincia di Salerno, 697 allevatori; ma, per quanto riguarda la sottoscrizione dei verbali in provincia di Bolzano, il CCIA ha successivamente dimostrato che la concentrazione delle firme in pochi giorni è dipesa dalla speciale metodologia seguita nella detta Provincia Autonoma: v. Allegato sub 235). Inoltre, l'accertamento compiuto, tramite il Corpo delle guardie forestali, delle aziende zootecniche di tali Pochesci Maurizio e Chialastri Patrizia (Allegato sub 236), Buzzacconi Vincenzo (Allegato sub 237), Coculo Maria (Allegato sub 238) e Vigilanti Cesarina (Allegato sub 239) permetteva di rilevare:

- a) che lo stesso rilevatore (tale Luisa Corbetta) avrebbe controllato, nello stesso giorno (16 ottobre 1993) e presso la stessa stalla, le stesse sei vacche frisone a nome dei due coniugi Pochesci-Chialastri, consentendo così la successiva attribuzione di due quote;
- b) che due rilevatori diversi (tali Luciano Pezuello e Corbetta Luisa) avrebbero rilevato, in due giorni diversi (il 30 novembre 1993 ed il 27 gennaio 1994), la stessa stalla con trentasei capi, attribuendola, la prima volta, a Buzzacconi Giovanni (deceduto il 5 gennaio 1987) e, la seconda volta, a Buzzacconi Vincenzo, consentendo così la successiva attribuzione di due quote;
- c) che due rilevatori diversi (tali Telese Raffaele e Girolami Nicola) avrebbero rilevato, in due giorni diversi (il 23 ottobre 1993 ed il 6 dicembre 1993), la stessa stalla di Coculo Maria con gli stessi diciotto capi, consentendo così la successiva attribuzione di due quote;
- d) che due rilevatori diversi (Telese Raffaele e Simonet Dario) avrebbero rilevato, in due giorni diversi (2 dicembre 1993 e 7 febbraio 1994), la stessa stalla con quattro capi, attribuendola, la prima volta, al marito di Vigilanti Cesarina e, la seconda volta, a quest'ultima, consentendo così l'attribuzione di due quote.



In altre parole, le denunce penali di falso, l'alto numero di rilevamenti nello stesso globo o in giorni contigui, le "visite" alla stessa stalla in date diverse come se fossero state compiute su stalle distinte, avevano indotto la Commissione a definire come fatto "a tavolino" il censimento CCIA e, quindi, a ritenerlo inattendibile. A formare il giudizio negativo concorrevano, poi, la circostanza che da parte del dott. Miccolini, presidente della Coldiretti, era stata fatta presente la contiguità del CCIA con la Confagricoltura (v. Allegato *sub* 93 e *supra*, par. 9.4, pag. 43), ovvero sia l'esistenza di un rapporto tra controllante e controllati.

Anche a seguito della nota del CCIA del 22 maggio 1997 (Allegato *sub* 240), ma soprattutto per la necessità di andare più a fondo nella "ricerca" del numero delle vacche lattifere presenti in Italia nel luglio 1993-febbraio 1994 (il periodo del censimento CCIA), questa Commissione ha ritenuto di riconsiderare i fatti, cercando di accertare su quante operazioni le su richiamate irregolarità avrebbero inciso, al fine di valutare se il CCIA avesse potuto rendersi conto delle infedeltà attribuibili, ovviamente, alle persone dei singoli rilevatori.

Secondo quanto dichiarato dai responsabili del CCIA nel corso di specifica audizione avvenuta il 18 giugno 1997 e dalla documentazione da essi prodotta nella circostanza e successivamente, nella prima fase del lavoro svolto (cioè nel periodo luglio 1993-febbraio 1994: v. Allegato *sub* 241 le note dell'AIMA del 5 luglio, del 4 novembre e del 4 dicembre 1993) il censimento venne compiuto sulla base di elenchi trasmessi, ogni volta, dall'AIMA e, dunque, non sull'elenco-bollettino UNALAT. In altre parole, l'individuazione degli allevatori da controllare non era opera diretta del CCIA, sicché le "doppie" visite alla stessa stalla da parte di distinti rilevatori in epoche diverse (per intenderci, i casi simili a quelli Buzzacconi, Coculo e Vigilanti sopraindotati) andrebbero attribuite al fatto che la stessa stalla compariva in due distinti elenchi trasmessi dall'AIMA, con le relative schede prestampate, al CCIA in epoche diverse. Si tenga presente che alcune stalle erano verificate dalla Regione, cosicché può essere capitato che le schede, appartenenti a due distinti campioni estratti dall'AIMA in tempi diversi, fossero assegnati uno al CCIA e l'altro alla Regione competente: sono i casi, ad esempio, di Buzzacconi e Coculo (v. nota CCIA del 7 luglio 1997, Allegato

sub 242). Tuttavia, ciò non poteva esimersi il CCIA, che dopo i rilevamenti era tenuto a curare l'acquisizione su supporto informatico per la consegna al CSIA, dal controllare l'operato dei suoi rilevatori, onde valutarne l'attendibilità. Senonché è risultato che, per almeno 2.883 casi, il CCIA ha provveduto ad espungere le plurime rilevazioni, non richiedendo il "pagamento" per la seconda "visita" alla stessa stalla (v. note del 7 e 8 luglio 1997, Allegati sub 243 e sub 244). Ne potrebbe derivare la conseguenza che, anche se le circa 6.582 plurime registrazioni (v. nota dott. Legras dell'11 luglio 1994, p.6: Allegato sub 245) fossero tutte da attribuirsi ad "errori" del CCIA (ma dall'Allegato sub 236, relativo al caso Pochesci-Chilastri, risulta una terza quota, per ben kg. 110.300 di latte, dipendente dall'assegnazione UNALAT nel 1° bollettino 1993 e mal "controllata" da alcuno), esse sarebbero appena il 3,88% sui circa 150.000 produttori controllati dal CCIA (altri 20.000 produttori, dei circa 170.000 allevatori di cui al Bollettino n. 3 del luglio 1993, sono stati controllati dalle Regioni): cioè, un dato fisiologico nella patologia. D'altra parte, nella suddetta nota Legras dell'11 luglio 1994 a pag. 7, è detto che "il FEOGA ha comparato le quantità che figurano nel bollettino per il 1994-95 con i dati presenti nello *schedario* [CCIA] dei controlli e ha trovato un tasso elevato di discordanze, che sembrano confermare le carenze di *tale pubblicazione*" [cioè del bollettino]. E già, la Comunità, con nota 30 agosto 1993 (Allegato sub 246), aveva riconosciuto al CCIA la capacità e l'indipendenza di giudizio per la verifica di "qualsiasi tipo di informazione/dati in possesso dell'UNALAT".

Qui non interessano le questioni sulla correttezza amministrativa dell'appalto AIMA-CCIA, sulla correttezza contabile dei due distinti Atti esecutivi sottoscritti nella stessa giornata del 22 marzo 1994, e sulla congruità del prezzo richiesto dal CCIA e pagato dall'AIMA, rispetto alle quali questa Commissione ha già segnalato l'utilità di esame da parte della Corte dei Conti. Assumono, invece, interesse per questa seconda parte dei lavori della Commissione i dati risultanti da detto censimento, ancorché in esso siano sicuramente presenti gli errori sopra evidenziati. Orbene, nel periodo luglio 1993-febbraio 1994, le vacche lattifere in Italia erano state quantificate dal CCIA in 2.103.902, quantità che implica una produzione globale di 9.791.560 tonnellate di latte, qualora si consideri, come è espresso nella nota



CCIA del 22 maggio 1997, la resa media italiana pari a 4.650 kg./vacca (Allegato sub 240, pag. 4).

Quello che ancora appare doveroso subito evidenziare - ma il dato verrà riconsiderato *infra*, par. 20 - è che la media suddetta sostanzialmente corrisponde a quella indicata, per le vacche europee, della Corte dei Conti europea, nella sua Relazione n. 4/93 (Allegato sub 2, par. 4.59) e che per l'Italia (giustamente) non poteva che essere inferiore alla media europea di 4.719 kg./vacca nel 1990. Ma soprattutto quello che merita essere segnalato è che il censimento AIA del 1985 aveva dato, per 227.518 aziende zootecniche, in un periodo in cui la produzione lattiera europea *pro capite* era attestata su valori molto più bassi (v. allegato XVII alla Relazione della Corte dei Conti europea n. 4/93: nel 1984 il rendimento europeo delle vacche da latte era di poco superiore a 4.250 kg./vacca), una produzione di latte di circa 9.700.000 tonnellate (moltiplicando per due il dato AIA per il 1° semestre 1985; v. Allegato sub 16), perfettamente in linea con il trend europeo che aveva manifestato la riduzione delle aziende zootecniche senza flessione della quantità di latte prodotta, e ciò in virtù dell'aumentata capacità produttiva delle vacche (v. par. 4.59 e 4.61-4.62 della Relazione della Corte dei Conti europea n. 4/97, Allegato sub 2; e v. anche *infra*, par. 20.3).

La seconda fase del censimento CCIA è, invece, avvenuta a tavolino: ciò emergeva già dai fatti a conoscenza della Commissione nel corso del primo mandato (v. *supra*, par. 9.4, pag. 42, là dove è scritto che i controlli coinvolsero solo il 17,5% circa dei titolari di quota), ma è ora confermata dallo stesso Consorzio a pag. 5 della sua nota del 22 maggio 1997 (Allegato sub 240), allorché riferisce che, tra il 14 agosto ed il 5 settembre 1994, furono controllate 27.843 aziende. Ma quel che ora si è acquisito è che la seconda tornata non era diretta a ricontrollare, in loco, le dette aziende costituenti appena il 17,5% del totale degli allevatori italiani, ma invece ad operare verifiche, a tavolino, della documentazione presentata dai 27.843 produttori che erano stati esclusi dal bollettino n. 1 per la campagna 1994-95, pubblicato il 24 aprile 1994 (v. anche nota EIMA al CCIA del 17 agosto 1994: Allegato sub 247).

Per avere chiare le idee occorre premettere - ma il "racconto" sarà ripreso *infra*, par. 19.9 - che avverso il suddetto bollettino, predisposto sulla



base delle precedenti verifiche del CCIA che aveva "tagliato" circa 28.000 posizioni le quali si aggiungevano a quelle del circa 24.000 allevatori "eliminati" dal bollettino n. 4 AIMA del precedente 10 dicembre 1993, erano insorti gli allevatori esclusi, ma anche le Regioni, le associazioni sindacali e le APL (v. note AIMA del 17, 18 e 20 maggio 1994 - Allegato sub 248 -, nonché nota AIMA del 24 maggio 1994 al MIRAAP - Allegato sub 249). Correttamente fu deciso di consentire a tutti gli allevatori "scontenti" di presentare istanze di riesame, che alla fine raggiunsero la rispettabile cifra di 41.925. Fu per tale motivo che con nota del 5 luglio 1994 (Allegato sub 250) l'EIMA chiese al CCIA di accertare, in collaborazione con le Regioni, le Organizzazioni professionali e le Associazioni dei produttori, la documentazione che gli interessati avrebbero prodotto "per l'agglomeramento della propria posizione sul bollettino quote latte".

Fu predisposto, per ciò, anche a seguito dell'intervento del FEOGA (v. nota dr. Legras, dell'11 luglio 1994, Allegato sub 255), la catalogazione dei diversi tipi di ricorso, prevedendo per ciascuna delle distinte categorie la documentazione necessaria per il loro accoglimento. I limiti di manovra dell'EIMA venivano ricordati nella nota del MIRAAP del 14 luglio 1994 (Allegato sub 251), nel senso che "i ricorsi [dovevano] essere affrontati con il concorso dei servizi della Commissione" CEE, nota che faceva, così, da "sponda" all'avviso contenuto nella sopra riferita lettera del dott. Legras, in cui chiaramente si dichiarava: "In queste condizioni e vista la delicatezza della pratica, ritengo che l'elaborazione del bollettino rettificato debba essere fatta in stretta collaborazione con i miei servizi e che la proposta di bollettino rettificativo prima di essere adottata debba formare oggetto di una discussione con i nostri servizi". Ma, con le note del 10 e del 24 agosto 1994 (Allegati sub 252 e 253) che davano disposizioni al CCIA in ordine alla documentazione che occorreva pretendere dagli allevatori ricorrenti per poter accogliere i ricorsi, non fu più chiaro il coinvolgimento della Commissione CEE nell'esame e nella decisione dei ricorsi, forse anche per la sopravvenuta circostanza che il Parlamento, nella conversione del d.l. 30 maggio 1994 n. 323 nella legge 25 luglio 1994 n. 470, aveva introdotto, al fine di rimediare agli errori contenuti nel bollettino n.1 per la campagna 1994-95, una serie di modifiche che, stravolgendo l'impianto del decreto legge,

riconosceva validi, tra l'altro, i contratti aventi ad oggetto le quote dei produttori che avevano cessato la produzione dopo il 1991-92, escludendo, così, la perdita della quota ove il produttore avesse utilizzato, anche mediante contratti associativi, la propria quota e disponendo in merito ai piani di miglioramento autorizzati dalla Regione. Fu proprio per questo che con le suddette note del 10 e del 24 agosto 1994 l'EIMA dispose che le maglie, già larghe in forza della nota 5 luglio 1994, venissero ulteriormente allargate, mediante l'attribuzione sostanziale, alle APL ed alle organizzazioni professionali, di "poteri" certificativi (v. soprattutto i punti 1-4 della nota del 24 agosto); ed infatti, ai controllori CCIA vennero, ora, affiancati funzionari delle organizzazioni professionali e delle APL (v. il "riconoscimento" di tali funzioni nell'articolo comparso su "L'informatore agrario" del 9 marzo 1995 intitolato "Le quote latte nella cronologia" a pag. 39; Allegato sub 254). Riferendosi proprio alle operazioni svolte nel corso di questa seconda fase, il CCIA segnalava al MIRAAP, con la nota del 15 settembre 1994 (Allegato sub 256), che le modalità con cui i dati erano stati rilevati, seguendo le istruzioni dell'EIMA, non davano la stessa garanzia delle verifiche compiute nel corso della prima fase del censimento, perché fondate su base esclusivamente cartacea, senza verifiche in azienda e senza la presenza del produttore, sostituito dal Presidente della propria APL che aveva presentato e firmato la richiesta.

Le operazioni relative a questa seconda fase dell'appalto al CCIA, sintetizzate nella relazione AIMA al Ministro per le Risorse agricole del 20 settembre 1994 (Allegato sub 256) e che servirono alla pubblicazione del Bollettino n.2 del 15 dicembre 1994, verranno riconsiderate *infra*, par. 19.9, allorché si affronterà il problema relativo all'allargamento delle maglie di valutazione dei vari ricorsi amministrativi presentati avverso il bollettino n. 1 del 1994-95, ma secondo le circolari AIMA del 29 aprile e del 7 maggio 1994 (Allegati sub 257 e 257bis). Così come nel prosieguo si riferirà dei controlli del FEOGA del 14-15 novembre 1994 (v. in Allegato sub 125 la nota del dott. Stelchen del 7 dicembre 1994) e delle successive "operazioni" del MIRAAP e dell'EIMA.

Dunque, in conclusione può dirsi che dai risultati della prima fase del censimento CCIA, rivisti dalla Commissione attraverso il controllo del



documenti informativi forniti dallo stesso Consorzio su sua richiesta, può rilevarsi il dato di 2.103.902 vacche lattifere presenti in Italia nel periodo luglio 1993-febbraio 1994.

Ma il detto controllo ha, tuttavia, permesso di rilevare una sorprendente non corrispondenza dei dati risultanti nei "Bollettino 4 - 1993-94" (ovvero 1° Bollettino AIMA), cioè nel Bollettino che doveva fondarsi proprio sui dati del censimento appena concluso ad opera del CCIA, rispetto ai dati forniti, su supporto magnetico, a questa Commissione dai responsabili del CCIA a seguito della loro audizione del 18 giugno 1997.

#### **19.4.1 Risccontro tra le risultanze dei verbali CCIA, con i quali si è appurata la quantità di latte commercializzata dai singoli allevatori nelle annate 1988-89 e 1991-92, ed il bollettino AIMA che ha assegnato le quote A e B.**

I "dubbi" in ordine alla legittima assegnazione delle quote latte, che hanno accompagnato la Commissione nell'arco dei propri lavori, trovano un'autorevole conferma nelle verifiche disposte mediante gli strumenti informativi.

Si è proceduto ad acquisire 1) dal CCIA le risultanze dei verbali del censimento 1993-94; e 2) dall'AIMA (tramite CSIA) la copia informatizzata del Bollettino n. 4 del 1993-94.

L'operazione di raffronto è risultata particolarmente difficoltosa a causa della impossibilità iniziale di leggere i files del CCIA, che sono stati forniti su sistema e supporti (cassette e cd) non compatibili con le attrezzature più moderne in possesso della commissione. A seguito di intervento di tecnici CCIA solo in data 29 agosto u.s. le difficoltà riscontrate sono state rimosse (è stato fornito un ulteriore file compatibile) e si sono confrontati i contenuti dei due documenti.

Gli sforzi necessari a rendere intelligibili i due insiemi hanno consentito alla Commissione di disporre di dati confrontabili solamente poche ore prima del termine del mandato. Pertanto, l'incrociò ha potuto essere realizzato esclusivamente su limitati campioni, scelti con criterio territoriale.

Nello specifico si è deciso di sottoporre all'esame le posizioni degli allevatori ubicati nelle province di Cremona, Mantova, Parma e Agrigento.



della circolazione delle quote latte, hanno il ruolo di trasferire l'eccesso produttivo di taluni produttori eccedentari sulle quote di produttori deficitari.

La normativa comunitaria prevede, quali legittime causali idonee a trasferire le quote latte, i contratti di: 1) compravendita di sola quota; 2) compravendita di azienda con relativa quota; 3) affitto di sola quota; 4) affitto di azienda con quota. I contratti diversi da quelli sopra indicati, ossia del tipo di quelli emersi nel corso delle indagini, potrebbero, pertanto, essere considerati o privi di effetto perché simulati, o affetti da nullità, trattandosi sostanzialmente di contratti che, nella specifica materia, si configurano stipulati "in frode alla legge" (art.1344 co).

Infatti, tali contratti celano comunque indebiti utilizzi di quota da parte di soggetti che non ne sono legittimati, con conseguente emissione di fatture ideologicamente false per operazioni inesistenti.

Fenomeno inquietante è risultato quello dei contratti di soccida, che avrebbero dovuto legittimare una produzione di latte o da parte di titolari di quota privi di vacche, oppure da produttori che avevano già completamente utilizzato la quota a loro disposizione.

La Commissione ha potuto verificare, attraverso accertamenti appositamente disposti (che hanno poi determinato l'invio di notizie di reato alla magistratura competente), come alcune aziende lombarde abbiano presentato alla latteria contratti di soccida apparentemente stipulati con allevatori pugliesi, nel oasi di speole, all'insaputa di costoro.

Ciò risulta talvolta avvenuto attraverso l'apposizione di false firme sul contratto, sul regolamento esecutivo e sul preliminare di compravendita. Secondo le risultanze di P.G. sarebbero state inoltre emesse anche fatture ideologicamente false e sarebbero stati accesi, a favore degli allevatori pugliesi, conti correnti presso Istituti di credito lombardi, attraverso l'esibizione di documenti di identità e certificati fiscali falsi. Tali conti sono stati utilizzati per versare le somme relative alle vendite del latte, somme che, però, rimanevano nella disponibilità dei produttori lombardi titolari del falso contratto di soccida. Nulla veniva concretamente versato all'ignaro soccidante.

Sostanzialmente venivano utilizzate quelle parti di quota non sfruttata dagli allevatori pugliesi, che avevano prodotto un quantitativo di latte inferiore al quantitativo individuale loro assegnato. Questo dato appare quanto mai



della circolazione delle quote latte, hanno il ruolo di trasferire l'eccesso produttivo di taluni produttori eccedentari sulle quote di produttori deficitari.

La normativa comunitaria prevede, quali legittime causali idonee a trasferire le quote latte, i contratti di: 1) compravendita di sola quota; 2) compravendita di azienda con relativa quota; 3) affitto di sola quota; 4) affitto di azienda con quota. I contratti diversi da quelli sopra indicati, ossia del tipo di quelli emersi nel corso delle indagini, potrebbero, pertanto, essere considerati o privi di effetto perché simulati, o affetti da nullità, trattandosi sostanzialmente di contratti che, nella specifica materia, si configurano stipulati "in frode alla legge" (art. 1344 co).

Infatti, tali contratti celano comunque indebiti utilizzi di quota da parte di soggetti che non ne sono legittimati, con conseguente emissione di fatture ideologicamente false per operazioni inesistenti.

Fenomeno inquietante è risultato quello dei contratti di socida, che avrebbero dovuto legittimare una produzione di latte o da parte di titolari di quota privi di vacche, oppure da produttori che avevano già completamente utilizzato la quota a loro disposizione.

La Commissione ha potuto verificare, attraverso accertamenti appositamente disposti (che hanno poi determinato l'invio di notizie di reato alla magistratura competente), come alcune aziende lombarde abbiano presentato alla latteria contratti di socida apparentemente stipulati con allevatori pugliesi, nel oasi di speole, all'insaputa di costoro.

Ciò risulta talvolta avvenuto attraverso l'apposizione di false firme sul contratto, sul regolamento esecutivo e sul preliminare di compravendita. Secondo le risultanze di P.G. sarebbero state inoltre emesse anche fatture ideologicamente false e sarebbero stati accesi, a favore degli allevatori pugliesi, conti correnti presso istituti di credito lombardi, attraverso l'esibizione di documenti di identità e certificati fiscali falsi. Tali conti sono stati utilizzati per versare le somme relative alle vendite del latte, somme che, però, rimanevano nella disponibilità dei produttori lombardi titolari del falso contratto di socida. Nulla veniva concretamente versato all'ignaro socidante.

Sostanzialmente venivano utilizzate quelle parti di quota non sfruttata dagli allevatori pugliesi, che avevano prodotto un quantitativo di latte inferiore al quantitativo individuale loro assegnato. Questo dato appare quanto mai



allarmante, in quanto sottintende necessariamente la presenza, in loco, di persona ben informata e disponibile a fornire le notizie relative all'utilizzo della quota.

Non solo ciò, ma talvolta risulterebbero, altresì, falsificate assegnazioni di quota da parte dell'AIMA allo scopo di fare apparire i socoldanti quali allevatori assegnatari di una quota maggiore rispetto a quella da essi realmente posseduta.

Appare anche indubitabile che la conoscenza dei dati del c.d. socoldanti non poteva che fare capo a persone incaricate di specifiche funzioni nell'ambito del sistema. Infatti, se non si fosse rimasti rigorosamente nei limiti della quota individuale del socoldante, questi, vedendosi imputare l'emergente superprelievo per latte da lui mal prodotto, avrebbe certamente scoperto l'intera vicenda che a sua insaputa lo vedeva protagonista (v., ad esempio, la "storia" dell'allevatore pugliese cui sarebbe stata - così si esprime il giornale Agrisole del 6-12 giugno 1997, Allegato *sub* 258bis - "clonata" la quota).

I contratti, a cui ci si sta riferendo, normalmente intercorrono tra un produttore possessore di vacche lattifere in esubero rispetto alla quota (il socoldario) ed altro produttore, titolare di quota produttiva non utilizzata in tutto o in parte (il socoldante).

Gli elementi di anomalia che si evidenziano, *lotu oculi*, sono:

a) l'appartenenza, in genere, a Regioni diverse, ed a volte molto lontane tra loro, del concedente e del concessionario (anche se talvolta hanno riguardato casi di corregionali o di allevatori in zone limitrofe);

b) l'apparente mancanza di utilità economica da parte del socoldario-lavoratore che, senza alcun diretto corrispettivo, metterebbe a disposizione del socoldante-amministratore le stalle, i bovini da latte e le attrezzature della propria azienda;

c) il fatto che il socoldario-lavoratore si impegnerebbe a fornire, per il periodo del contratto e dietro corrispettivo da fatturarsi, tutti i foraggi necessari per il mantenimento della propria mandria e non di quella del socoldante.

A fronte però di un'asserita gratuità del contratto, viene invece normalmente stabilita, come corrispettivo e conguaglio per le prestazioni del

soccidante (che, in base al codice, dovrebbero essere quelle di gestione dell'azienda comune e dell'amministrazione dell'impresa collettiva) la corresponsione di una somma di lire 120/200 per kg. di latte, con la specifica clausola che il restante importo, fatturato nominalmente dal soccidante, per il latte prodotto dalle vacche del soccidario, rimane di esclusiva competenza di quest'ultimo per le sue prestazioni, cioè per l'uso delle strutture e dei foraggi forniti per la produzione del latte della mandria di esso soccidario.

Appare chiaro come il corrispettivo di lire 120/200 al kg. non sia altro che il compenso dovuto al soccidante "conferente" della quota ma privo di congruo bestiame, per consentire l'utilizzo di essa, mentre il residuo del prezzo del latte viene incamerato dal reale produttore, cioè il soccidario.

Ci sono state, poi false soccide che si sono svolte con un diverso procedimento. Queste soccide, delle quali non è possibile fornire particolari essendo in corso attività di indagine di P.G., avrebbero avuto, tra i propri organizzatori, un professionista lombardo, "vicino" ad una delle organizzazioni professionali, il quale avrebbe lucrato l'importo che i soccidari lombardi erano convinti di versare a favore dei soccidanti pugliesi. Essendo pattuito il compenso di circa 200 lire per ogni litro di latte lombardo che sarebbe stato fatturato sulle quote degli ignari allevatori pugliesi, ed avendo questi falsi contratti riguardato circa kg. 6.000.000 di latte, è facile quantificare l'elevato ammontare realizzato (v. Allegato sub 258ter appunto redatto dal Comando Carabinieri TNCA sulle vicende).

Ulteriore anomalia dei contratti considerati in questo paragrafo è data dalla limitata estensione temporale degli stessi (2/3 mesi), che si presta ad avallare un utilizzo riempitivo di quota inutilizzata, così come è avvenuto non solo con riferimento ad asseriti contratti di soccida, ma anche con riguardo ad altri contratti, anch'essi indubbiamente anomali, denominati comodato di stalla, che sono stati utilizzati soprattutto nelle province di Brescia, Cremona, Bergamo e Mantova.

Il fenomeno di questi contratti, volti ad eludere le disposizioni normative in materia di circolazione di quote latte, ha potuto prosperare tra le pieghe di una legislazione nazionale che certamente non è conforme al diritto comunitario ed è sicuramente contraddittoria al proprio stesso interno. Infatti, se da un lato la legislazione italiana proibisce la compravendita e l'affitto di

sole quote al di fuori della Regione di appartenenza del cedente (legge 468/92), vietando altresì la cessione della sola quota tra aree non omogenee (vendita o affitto di quota da parte di allevatori insistenti nelle aree di riferimento, ma non compensato) e ciò allo scopo di conservare le quote produttive nelle aree territoriali di origine, dall'altro fa menzione dei contratti associativi, senza peraltro precisare alcunché rispetto agli stessi (legge 470/94).

I c.d. contratti di socida e di comodato di stalla si pongono, quindi, in un rapporto di elusione rispetto alla normativa nazionale e di evasione rispetto alla normativa comunitaria. Trattasi, infatti, di contratti che, mutuando l'impostazione giuridica dei contratti di socida e di comodato, sostanzialmente hanno come reale ed unico oggetto del rapporto la realizzazione di una cessione strumentale *sul generis* della quota.

*A confermare autorevolmente l'illegittimità dei contratti in oggetto, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee con sentenza del 17 aprile 1997, in causa C-15/95, ha espressamente ribadito che il regolamento comunitario in materia di quote latte "va interpretato nel senso che non può essere equiparata a una locazione la costituzione di una società di diritto nazionale, se essa ha lo scopo e l'effetto di realizzare, con il semplice trasferimento dei quantitativi di riferimento di uno dei soci, senza il trasferimento dei terreni dell'azienda ai quali sono riservati... L'art.40, n. 3, secondo comma, del Trattato... vieta il ricorso ad altre forme di società, come le società in partecipazione, in quanto queste ultime rischiano di favorire forme di produzione non conformi alla normativa comunitaria" (Allegato sub 259).*

Come si è detto, si tratta di socida in cui non avviene alcun effettivo trasferimento di bovini, stante il fatto che il socidante sovente ne è privo, oppure utilizza la propria mandria per produrre la parte di quota compatibile con il proprio patrimonio bovino, ma poi stipula il c.d. contratto di socida oppure lo fa precedere da un contratto di acquisto di parte delle vacche del socidario e da un contestuale contratto di retrovendita, a termine, delle stesse vacche allo stesso socidario.

Il risultato dell'operazione consente al socidario, a fronte del pagamento di una somma a favore del socidante, di produrre latte oltre il



proprio quantitativo di riferimento individuale senza essere esposto al rischio del superprelievo. Il soccidante, da parte sua, monetizza la propria quota ricavandone una rendita e fattura falsamente a suo nome il latte che è stato in realtà prodotto dal soccidario; inoltre, evita la perdita della quota, così come previsto nel caso di mancata produzione della stessa.

Nel comodato di stalla, il titolare di una quota-latte, che è però privo di vacche, simula l'acquisizione gratuita di una parte della stalla e delle vacche dell'allevatore che produce più latte rispetto alla propria quota, dopo di che provvede, come comodatario, a fatturare falsamente a proprio nome il latte che in realtà è stato prodotto dal comodante altrove. Anche in questo caso il c.d. contratto di comodato di stalla, che per sua natura è a titolo gratuito, trova un corrispettivo economico a favore di chi, avendo in tutto od in parte una quota di carta, consente di caricare su fatture a lui intestate il latte prodotto da chi munge oltre la propria quota. Anche in questo caso il soggetto privo di vacche si sottrae al rischio della revoca della quota per mancata produzione.

Questi contratti simulati, che sottintendono l'emissione di fatture ideologicamente false, creano gravi distorsioni nel sistema delle quote latte e frodi a livello fiscale. Essi realizzano una distorta compensazione onerosa, che beneficia solo alcuni produttori i quali, a fronte di un prezzo, evitano di esporre la propria sovrapproduzione di latte al pagamento del superprelievo. I titolari delle quote di carta, emettendo false fatture, trasformano la propria quota in una rendita finanziaria, con la possibilità di ripetere l'operazione tutti gli anni perché, fatturando latte sulla propria quota di carta, ne evitano la perdita.

I soggetti danneggiati da queste operazioni sono, evidentemente, tutti gli altri produttori, i quali avrebbero potuto beneficiare, in sede di compensazione, delle quote inutilizzate, con conseguente riduzione del superprelievo a cui risulta esposta la loro eventuale eccedenza produttiva. Inoltre, le quote non prodotte, che si sarebbero dovute revocare, sarebbero state destinate ad affluire nella riserva nazionale, da cui i produttori più efficienti avrebbero potuto attingere al fine di incrementare la propria quota individuale. Il sistema consente, cioè, di tenere attive le "quote di carta", a scapito dei produttori effettivi in possesso del bestiame.



Fenomeni quali quelli descritti potrebbero, se relativi ad esigui quantitativi di latte, trovare una giustificazione nel principio di solidarietà contadina, ma solo qualora avvenissero tra produttori vicini le cui aziende hanno sede in aree omogenee. Ciò, invece, non può dirsi nella maggior parte dei casi rilevati dalla Commissione, in cui tali fenomeni distortivi sono costituiti da contratti denominati di soccida o di comodato (e, come tali, non soggetti a controllo né della Regione, né dell'AIMA) che coinvolgono titolari di quota ubicati in aree compensate ed allevatori che si trovano in aree non compensate. Si tenga, infatti, presente che la parte più cospicua di questo fenomeno coinvolge titolari di quota del Sud Italia (area compensata) e produttori di alcune province lombarde. Ne deriva che il titolare di quota con l'azienda in zona compensata, può fatturare, pressoché senza limiti, a nome proprio, mediante soccida o comodato, il latte prodotto da altri, avendo come margine disponibile tutta la quota assegnata e non prodotta che ricade in compensazione.

Come si è accennato, il fine elusivo dei contratti in oggetto emerge dalla durata temporale degli stessi, la cui brevità è incompatibile con la pretesa genuinità. Su tale argomento si rimanda alle indicazioni contenute nel par. 19.5. ~

Infine, è opportuno fare presente che a seguito dell'evidenziazione del fenomeno dei c.d. contratti atipici e/o contratti in frode alla legge (su cui v. *supra*, par. 12 della prima relazione di questa Commissione), l'AIMA, con nota trasmessa in data 12 marzo 1997 agli Assessorati Regionali per l'agricoltura e agli Assessorati per l'agricoltura delle Province Autonome di Trento e Bolzano, precisava che conformemente ai regolamenti comunitari la normativa italiana prevede, come uniche forme di trasferimento di quote latte, le cessioni temporanee o definitive, totali o parziali delle quote unitamente all'azienda, oppure separatamente da questa le sole forme della vendita o dell'affitto. La circolare in oggetto precisa tassativamente che: *"Nel caso di comunicazioni e/o contratti relativi a rapporti di soccida posti in essere da allevatori di bovini da latte, si evidenzia che tale casistica non è prevista dalla normativa vigente e pertanto è da ritenersi non ammissibile. Nel caso di comodato di stalla o di altri tipi di convenzioni per l'utilizzo della stalla, si*



*evidenza che tale casistica non è prevista dalla normativa vigente e pertanto è da ritenersi non ammissibile* (Allegato sub 260).

19.5.1 La quantificazione del fenomeno rappresentato dalle pseudosocche e dagli pseudocomodati.

Nell'ambito degli obiettivi che la Commissione si è prefissa nel secondo mandato rientra la quantificazione dei fenomeni che sono stati evidenziati con la prima relazione presentata al Presidente del Consiglio ed al Ministro delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, questo anche allo scopo, ove qualcuno ne ravvisasse la necessità, di tacitare coloro i quali, a seguito della pubblicazione della Relazione, hanno contestato alla Commissione la vaghezza e la genericità delle affermazioni in essa contenute.

Come esposto nel paragrafo precedente, durante lo svolgimento dell'attività di indagine la Commissione ha individuato fenomeni tendenti alla cessione fraudolenta di quote latte posta in essere mediante contratti atipici, quali pseudo socche e pseudo comodati.

Al fine di fornire al Governo idonei elementi di valutazione in ordine al fenomeno evidenziato è stata attivata, con la collaborazione del corpo di Polizia, una capillare opera di raccolta, catalogazione e quantificazione dei contratti in oggetto.

Ragioni di opportunità, in ordine ai tempi ed ai mezzi disponibili, hanno consigliato di concentrare l'attività ricognitiva nelle aree territoriali dove, in base ad informazioni assunte, il fenomeno risulterebbe maggiormente concentrato.

Punto di partenza per individuare i primi acquirenti presso i quali attivare gli accessi finalizzati all'acquisizione di copia dei contratti (qualificati dalle parti) di socca o di comodato è stato l'esame della distanza geografica intercorrente tra il produttore conferente e l'acquirente. Ipotesi che un produttore ubicato in Sardegna o in Campania abbia realmente conferito il latte, che risulta aver fatturato nei confronti di latterie lombarde e piemontesi, era quantomeno fonte di dubbi tanto da giustificare l'approfondimento.

Si ricorda che il contratto di socca dà luogo, secondo il codice civile, ad un nuovo soggetto giuridico, ovvero ad una nuova impresa comune del soccante (che conferisce bestiame) e del soccondario (che conferisce lavoro

ed eventualmente anche bestiame); e si ricordi che il contratto di comodato consiste, secondo il codice civile, nella concessione del godimento gratuito di un bene, che nella specie è l'azienda zootecnica.

Gli accertamenti sul territorio si sono tradotti nell'acquisizione di copiosa documentazione contrattuale avente ad oggetto i contratti (qualificati) di soccida o di comodato (v. i numerosissimi contratti qualificati di soccida o comodato in Allegato sub 372). Tale acquisizione si è realizzata solo presso i primi acquirenti interessati dalla verifica: questo fa supporre che ulteriori contratti potrebbero essere reperiti presso altri primi acquirenti ed in tal senso si ritiene debbano procedere le Regioni.

Al fine di realizzare la ricognizione esaustiva del fenomeno in oggetto si riveleranno particolarmente utili i dati provenienti dal Ministero della Sanità relativamente al numero dei capi presenti nelle singole stalle. Infatti, nei casi in cui non si riscontri coincidenza tra patrimonio bovino e produzione risultante dai modelli L/1 (*Infra* par. 23.5), è molto probabile che si celino fenomeni truffaldini, quali la fatturazione di latte mal prodotto, al solo fine di incamerare l'IVA e di garantire costi in detrazione ai primi acquirenti, oppure consistenti movimentazioni di quote latte mediante, appunto, i detti contratti qualificati soccida o comodati.

L'elenco che segue riporta alcuni primi acquirenti oggetto di sommari controlli ed i quantitativi di quota oggetto dei contratti qualificati come soccida o comodati, riscontrati presso gli stessi. I valori sono espressi in Kg.

Primo acquirente	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	Totale acquirente
Auricchio S.p.A.	6.319.015	4.809.520	2.598.379	4.840.976	18.567.890
C.I.P.A.B.			715.640	573.275	1.288.915
Cas. Brandazzi			126.000	45.000	171.000
Cas. Conte Ajmo S.n.c.	31.000	126.332		118.000	275.332
Cas. Del Cigno	401.000	1.317.249	200.000	694.405	2.612.648
Cas. Granalang S.r.l.	16.000	58.112	460.600	259.227	794.939
Cas. ILFA S.R.L.			1.579.542	469.497	2.049.039
Cas. Pozzani S.n.c.	132.000		986.300	450.261	1.568.561
Cas. San Giovanni S.r.l.			620.000	655.800	1.275.800
Cas. Stabluni G. S.p.A.			3.834.617	2.589.126	6.423.743
Casaria Bresciana			150.207	1.212.083	1.362.290
Cirio De Rica Polenghi			995.350		995.350

Cons. Prov. Latte Milano			28.705.653	74.503.737	103.209.390
Fol	528.700				528.700
Latt. Casal Buttano			70.000	357.300	427.300
Latt. Pandino		100.000	230.000	611.000	941.000
Latt. Soc. Ca' De Stefano	100.000	1.526.000	1.088.000	1.548.745	4.262.745
Latt. Soc. Forcello				965.292	965.292
Latt. Soc. LARC	375.000	103.000	581.000	664.839	1.723.839
Latt. Soresinese Scarl	22.702.198	1.260.000	535.000	14.991	24.512.189
Latt. Tomasoni F.lli S.n.c.				33.040	33.040
Latte Gallo S.p.A.		130.490	265.590	613.164	1.009.244
Latteria di Pladena	317.030	1.844.600	1.092.443	3.076.620	6.330.693
Padania S.r.l.		227.900	53.100	56.249	337.249
Rinascante			645.350	23.929.758	24.575.108
Soc. Ca' De Corti		428.000		332.500	760.500
Soc. Coop Cre Man				24.406	24.406
Soc. Coop Plac	37.000	3.139.017	316.693	1.825.048	5.317.758
Vitall S.R.L.			159.377	8.000	167.377
<b>Totall annate</b>	<b>30.958.943</b>	<b>15.071.214</b>	<b>46.008.841</b>	<b>120.472.339</b>	

Totale generale per acquirenti per i vari anni 212.511.337

La seguente tabella riporta i quantitativi di quote latte "ceduti" mediante contratti qualificati come soccede o comodati, acquisiti nel corso dei controlli disposti da questa Commissione, nelle riportate province e non riconducibili ai primi acquirenti per l'impossibilità temporale di sviluppare le indagini.

Province	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	Totale provincia
Bergamo	196.000	24.000				220.000
Brescia		153.252	898.100	1.347.433		2.398.785
Como			177.970	417.112		595.082
Cremona		485.000	55.000	7.726.202		8.266.202
Lecco			285.971	34.394		319.765
Lodi			615.850	1.855.765		2.471.615
Milano	501.445	1.230.146	2.876.181	1.456.187		6.063.959
Mantova		500.000	306.968	67.000		873.968
Pavia		40.000	650.000	423.673		1.113.673
Placenza				494.000		494.000
Taranto				30.000		30.000
Torino			77.850	81.404		159.254
Varese			258.514		3.504	262.018
<b>Totall annate</b>	<b>697.445</b>	<b>2.432.398</b>	<b>8.201.904</b>	<b>13.933.170</b>	<b>3.504</b>	

Totale generale  
per le province

23.268.321

Nella seguente tabella sono riportati i totali complessivi, in chilogrammi, dei quantitativi di quote latte "ceduti" mediante i suddetti contratti qualificati come socide o comodati.

Province	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	Totale provincia
Bergamo	196.000	24.000				220.000
Brescia		153.252	7.982.833	30.129.172		38.265.257
Como			177.970	417.112		595.082
Cremona	30.958.943	15.556.214	9.278.105	24.913.065		80.706.327
Lecco			285.371	34.394		319.765
Lodi			1.611.200	1.855.765		3.466.965
Milano	501.445	1.230.148	31.581.834	75.959.924		109.273.349
Mantova		500.000	306.968	67.000		873.968
Pavia		40.000	650.000	423.673		1.113.673
Placenza				494.000		494.000
Taranto				30.000		30.000
Torino			77.850	81.404		159.254
Varese			258.514		3.504	262.018
Totale annate	31.656.388	17.503.612	52.210.645	134.405.509	3.504	
Totale generale delle province						235.779.658

In tale contesto, emblematica è la vicenda della Via lattea S.p.A. le cui stalle sono ubicate in provincia di Caserta ma che risulta avere fatturato consistenti quantitativi di latte presso diversi primi acquirenti bresciani. La presenza di conferimenti ad una distanza economicamente e tecnicamente anomala ha indotto ad approfondimenti. La Commissione, avvalendosi del Corpo Forestale dello Stato e del Centro di Polizia Comunitaria della Guardia di Finanza, ha acquisito le fatture, le prime note e copia del registro IVA della Via Lattea S.p.A., dal cui esame è emerso che l'intero latte che risulta fatturato ai caseifici in oggetto è in realtà frutto di contratti qualificati socide (v. Allegato sub 261).

Il fenomeno, il cui approfondimento per ragioni di tempo è stato circoscritto ai dodici primi acquirenti bresciani, è rilevante anche in termini

quantitativi. Infatti, il controvalore di "latte di soccida" fatturato dalla Via Lattea S.p.A. nei confronti delle latterie durante la campagna lattiera appena conclusasi (1996-97), sfiora i 10 miliardi, che risultano così ripartiti:

Primo acquirente	Totale fatture
Ambrosi	323.750.671
Stia Yomo SpA	2.941.107.139
Cas. Soc. Giarino	433.653.931
Cas. Stabum Giacomo	946.505.011
Soc. Coop Solat	1.113.634.187
Cas. Soc. Rinascete	660.912.985
Cas. Soc. Gardalatte	102.212.668
Dalla Bona	373.036.963
Cas. F.lli Zani	240.954.302
Cas. Ferretti Carlino	537.609.138
Latt. Alta Italia	1.706.426.162
Cas. Soala Giovanni	320.254.577
<b>TOTALE lire</b>	<b>9.700.057.734</b>

Si evidenzia che tutte le fatture in oggetto riportano come causale, sino alla data del 31 dicembre 1996, la dicitura "latte di soccida", mentre a decorrere dal 31 gennaio 1997 causale diventa "latte di riferimento". Non è da escludere che le turbolenze aventi ad oggetto la materia delle quote latte e la formazione della Commissione governativa di indagine abbiano indotto taluni soggetti ad assumere atteggiamenti improntati a maggior prudenza. In ogni caso, dalla documentazione ritirata in copia dalla Guardia di Finanza si desume che il latte fatturato è oggetto di contratti qualificati come soccida, acquisendosi i nominativi delle aziende controparte.

Il passaggio successivo dell'indagine di questa Commissione è coinciso con le verifiche atte ad appurare la sospetta causale simulativa dei contratti qualificati di soccida stipulati tra la Via Lattea S.p.A., detentrica di una quota superiore alla propria capacità produttiva, e diversi allevatori lombardi con produzioni eccedenti la quota di loro spettanza.

Agenti della Guardia di Finanza sono stati inviati presso la sede della Via Lattea S.p.A. al fine di acquisire copia dei contratti di soccida e la documentazione relativa al patrimonio bovino da questa detenuto nel corso

del tempo. Altri agenti del Corpo Forestale dello Stato provvedevano ad acquisire copia degli stessi contratti presso i primi acquirenti interessati.

Individuati gli allevatori lombardi controparti, nella società della Via Lattea S.p.A., si è provveduto a verificare i loro libretti di stalla al fine di appurare se effettivamente, nei giorni successivi alla stipula della società, si fosse verificato un incremento di capi presenti in stalla a seguito dell'arrivo che, nei contratti, la Via Lattea S.p.A., quale socoldante, si impegnava a trasferire nelle stalle dei socoldari.

Gli agenti del Corpo Forestale dello Stato hanno verbalizzato le dichiarazioni dei produttori ottenendo risultati quantomeno curiosi. Infatti, il primo allevatore ispezionato ha dichiarato di non ricordare nulla: *"sembrava che l'interessato non ricordasse nulla, non sapesse di fatto se le vacche fossero state portate nella sua stalla oppure no; in ogni caso non aveva alcun tipo di documentazione a sostegno di qualsiasi tesi"* (Allegato sub 262).

Nel controlli effettuati nei giorni successivi tutti gli allevatori interrogati (e con ogni probabilità opportunamente istruiti a riguardo) hanno dichiarato che la Via Lattea S.p.A. aveva acquistato gli animali presenti nelle loro stalle, li aveva ad essi concessi in società per rivenderli agli stessi al termine della società. La stessa Via Lattea S.p.A. ha percepito come "compenso" lire 110 per ogni kg. da lei fatturato nella forma della società. Il mediatore di tutti questi contratti risulta essere il sig. Chizzolini Giuseppe del caseificio SOLAT, ed è emerso che in diversi casi i produttori (quelli veri): *"non erano nemmeno chiaramente informati del fatti e non sono in possesso di alcun documento"*.

Gli agenti verbalizzanti avrebbero altresì ipotizzato la complicità di alcune associazioni sindacali di categoria appurando che *"la firma dei contratti è avvenuta per lo più presso le associazioni di categoria, Unione Agricoltori e Coldiretti."*

Sopraesedendo a considerazioni di ordine fiscale, le quali tuttavia assumono una rilevanza non eludibile e sulla quale è d'obbligo apposito controllo, occorre evidenziare i gravi fenomeni distortivi che tali contratti hanno causato e causano nel contesto dell'applicazione del regime delle quote. Essi, invero, permettono di fatto la creazione di rendite speculative a vantaggio degli assegnatari di quota cosiddette di carta e consentono, ad alcuni produttori, di espandere la propria produzione aggirando la quota loro



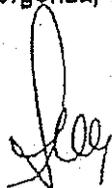
assegnata. Tutto questo avviene a danno dei produttori che non hanno posto in essere simili attività fraudolente: questi, infatti, vedono ridursi il margine sul quale potrebbero fare affidamento in sede di compensazione, per ridurre la quantità di latte da essi prodotto in esubero rispetto alla quota esposta a superprelievo.

I contratti simulati di socida e di comodato coinvolgono in modo diretto i due contraenti. Vi è, tuttavia, un terzo soggetto coinvolto, anche se indirettamente. Si tratta del primo acquirente, che ha "accettato" come validi tali contratti, tanto da imputare il latte del socidario in testa al socidante, il rinvenimento dei contratti presso i primi acquirenti tacita ogni eventuale dubbio sulla loro completezza o connivenza, essendo evidente, anche per essi, che il reale oggetto dei contratti è una sorta di illegittima compensazione. Ritenerne che i primi acquirenti siano completamente ignari in ordine al contenuto simulato dei contratti portati a loro conoscenza è difficilmente credibile, in quanto gli stessi, pur prelevando il latte presso la stalla del contraente produttore (quello che munge le vacche), accettano che le fatture vengano emesse dal contraente con titolarità a produrre (quello che munge le quote).

Nella maggior parte dei casi, e ciò a conferma della collusione dei primi acquirenti, il pagamento del latte avviene direttamente nei confronti di chi ha prodotto, il quale poi provvede a versare il compenso pattuito al titolare della quota, che l'ha resa disponibile e che ha accettato di fatturare a suo nome, come socidante, l'altra produzione.

Pertanto, è opinione della Commissione che nei confronti dei primi acquirenti, che hanno avallato questi illegittimi utilizzi di quote altrui, debbano essere adottate le sanzioni previste, con conseguente revoca del riconoscimento di primi acquirenti così come stabilito dai regolamenti comunitari e dalla normativa nazionale. Tutto ciò indipendentemente dai controlli di pertinenza dell'Amministrazione finanziaria.

Il fenomeno dei simulati contratti di socida o di comodato, che costituisce uno dei principali fattori di aberrazione del sistema delle quote latte, ha potuto prosperare e svilupparsi sino alle attuali dimensioni di assoluta emergenza, beneficiando dell'impunità connessa alla mancanza di



controlli da parte delle autorità regionali istituzionalmente preposte alla vigilanza in ordine all'applicazione del regime lattiero.

E' francamente sconcertante che soprattutto le Regioni, dove questo fenomeno è diffuso coinvolgendo i piccoli e primi acquirenti, non abbiano rilevato alcunché di anomalo. Una presenza così massiccia di simili contratti esclude che gli stessi possano essersi svolti all'insaputa dei vari "addetti ai lavori". Una semplice visita a campione, che avesse posto in relazione gli elementi a) della quota assegnata; b) della capacità produttiva (numero di vacche) e c) dell'ammontare dell'eventuale superprelievo, avrebbe consentito, anche al meno accorto degli ispettori, di accertare gli illeciti.

A conferma di quanto questa Commissione ha evidenziato nella prima Relazione, con riferimento ai mancati controlli posti in essere dalla maggior parte delle Regioni, è utile riferire che in data 10 giugno 1997 la Regione Umbria ha provveduto a trasmettere alla Commissione le risultanze di verifiche realizzate al fine di appurare la coincidenza tra capacità produttiva e latte consegnato, segnalando quaranta casi di sospette frodi (Allegato sub 263).

L'attività svolta dalla Regione Umbria contrasta le prese di posizione di alcune amministrazioni regionali volte a giustificare l'inosservanza degli obblighi imposti dalla legge con argomentazioni giuridiche e pratiche di scarso spessore.

Paradossale ed esemplificativa della connivenza prestata da determinate amministrazioni regionali è il comportamento tenuto dalla Regione Lombardia. Quest'ultima, in ordine ai contratti di comodato, ha scritto in data 22 agosto 1997 (Allegato sub 264), all'AIMA ed al Ministero delle Politiche Agricole e per conoscenza a questa Commissione, per evidenziare che "tali contratti non sono stati sottoposti dai produttori interessati alla validazione regionale - in quanto non comportavano un trasferimento, se pur temporaneo, della titolarità della quota - né la Regione era a conoscenza della loro stipula; prima di procedere al controllo previsto si richiede con la presente, quale debba essere il comportamento da adottare ...". Tali asserzioni collidono in maniera stridente con le acquisizioni documentali operate da questa Commissione e che riguardano l'operato della stessa Regione.



Infatti, vi sono molteplici specifiche comunicazioni della stessa Regione nei confronti dei contraenti dei contratti di "comodato di azienda con quota latte", dalle quali emerge che i servizi regionali hanno validato i contratti stessi (Allegato *sub* 265). Curioso, infine, il caso dei produttori Baronchelli Paolo e Polli f.lli, il cui contratto di comodato, trasmesso alla Regione Lombardia per la validazione, è stato respinto non in quanto contratto idoneo a realizzare una forma di illegittima "cessione di quota", ma semplicemente a causa della tardata esibizione rispetto alla data di registrazione del contratto (Allegato *sub* 266).

#### 19.5.2 Altre forme contrattuali anomale finalizzate allo scopo di consentire la fatturazione del latte prodotto da alcuni allevatori eccedentari, da parte di titolari di quota in esubero

Quella che nell'ambito della prima relazione la Commissione aveva definito "l'inventiva italica" applicata al fine di eludere le disposizioni in materia di circolazione ed utilizzo delle quote latte, non si è limitata alle pseudo socie ed agli pseudo comodati, ma ha escogitato altre strategie. Se ne descrivono alcuni, a titolo esemplificativo.

- Contratto di compravendita di bestiame stipulato tra l'acquirente az. Agriluca e la cedente az. Arietti Paolo (Allegato *sub* 267).

L'az. Arietti (con esubero produttivo) ha venduto all'az. Agriluca (con un esubero di quota), 105 vacche lattifere, le quali dovevano essere ritirate dal compratore entro 90 giorni dalla stipula. Nel periodo in cui le vacche sono rimaste nella stalla del venditore, il latte da essi prodotto è stato fatturato, ovviamente, dal compratore. Alla scadenza del termine previsto per il ritiro dei capi, le parti hanno convenuto di non dare attuazione al contratto, adducendo quale motivazione il miglioramento delle condizioni di salute del venditore.

L'operazione ha consentito all'az. Agriluca di fatturare a nome proprio (incassando un corrispettivo ed evitando eventuali tagli di quota per mancata produzione) il latte prodotto dalle vacche dell'az. Arietti; quest'ultima ha evitato di esporre il suo esubero produttivo al superprelievo.

- Contratto di socida stipulato tra l'Ager S.a.S. di Rossetti Giorgio e C. e la Tosoni Maria Maddalena e figli s.d.f. (Allegato *sub* 268).



In data 31 gennaio 1997 l'az. Tosoni Maria Maddalena ha emesso fattura per la vendita di n. 286 capi bovini alla Ager S.a.S. per lire 318.318.000 indicando specificamente che il bestiame non avrebbe subito alcuno spostamento.

In data 1° febbraio 1997 la Ager S.a.S., quale proprietaria del bestiame, stipula con l'az. Tosoni Maria Maddalena un contratto di socida per lo stesso numero di capi. Le parti dichiarano che il termine di scadenza del contratto è il 31 marzo 1997 (cioè l'ultimo giorno della campagna lattiera 1996-97). Contestualmente alla stipula del contratto è redatta una scrittura privata, sottoscritta anche dalla Parmalat S.p.A., in cui si conviene che l'az. Tosoni Maria Maddalena utilizzerà il quantitativo di kg. 470.000 di quota A di cui la Ager S.a.S. risulta titolare.

In data 1° aprile 1997 la Ager S.a.S. emette la fattura n. 67 di (ri)vendita delle (stesse) 286 bovine da latte per un totale di lire 218.218.000.

In data 17 luglio 1997 la Ager S.a.S. emette la nota di addebito n. 105 a rettifica, in aumento, del valore indicato nella fattura n. 67 per un totale di lire 100.000.000, compensando in tal modo il debito di lire 318.318.000 nei confronti della cedente az. Tosoni Maria Maddalena.

### 19.5.3 Contratti di affitto di azienda con quota, la cui breve durata configura intenti elusivi in materia di cessione di quote latte.

Tra i contratti posti in essere esclusivamente al fine di eludere le disposizioni normative in materia di trasferimento delle quote latte, vanno menzionati anche quelli che hanno formalmente ad oggetto l'affitto della quota-latte assieme al terreno, ma la cui breve durata temporale è incompatibile con la realtà e certamente non idoneo a suffragare il globale utilizzo della quota.

Estrapolando dai modelli L/1 i dati relativi ai conferimenti operati dai singoli produttori nei confronti dei rispettivi primi acquirenti, la Commissione ha rilevato in numerosi casi l'estrema brevità della durata dell'asserito rapporto di affitto che varia dal 2 al 180 giorni (v. Allegato sub 269 il tabulato "durata conferimenti relativo agli anni 1995-96 e 1996-97"). Tale limitata estensione temporale confligge in modo evidente con la pretesa sussistenza di una reale cessione temporanea del pascolo assieme alla quota.

Le disposizioni normative prevedono vincoli temporali in ordine alla cessione temporanea della sola quota, stabilendo che la stessa non può essere ceduta per una durata inferiore alla campagna lattiera. Non essendo espressamente previste analoghe limitazioni per le cessioni temporanee di aziende agricole - poiché è ovvio che la durata qui è collegata necessariamente, quantomeno, allo stesso ciclo produttivo della terra -, è invalsa, tra alcuni titolari di quota in eccesso ed alcuni produttori eccedentari, la prassi, avallata dalle Regioni, di stipulare contratti aventi formalmente ad oggetto l'affitto dell'azienda agricola dell'assegnatario di quota eccedente, la cui breve o brevissima durata cela il vero oggetto dei medesimi, ossia quello di consentire una illegittima precompensazione tra i contraenti.

La Commissione, avvalendosi del Centro di calcolo del Comando Generale della Guardia di Finanza ha estrapolato i dati relativi ai contratti di affitto di quota con azienda aventi una durata inferiore ai 6 mesi, rilevando come mediante queste transazioni si sia realizzata, per le campagne 1995/96 e 1996/97, una cessione temporanea di quota pari rispettivamente a:

Annate lattiere	Kg.
1995/96	21.013.925
1996/97	37.171.320

Per la campagna 1995/96, i contratti con una durata variabile dai 2 giorni ai 6 mesi risultano particolarmente presenti nelle seguenti provincie: (Allegato Tabulato Guardia di Finanza sub 289).

Provincia	Quantitativi di quota oggetto di contratto
Torino	2.351.096
Vicenza	42.858
Novara	170.338
Cuneo	2.402.541
Alessandria	291.904
Varese	348.081
Como	267.326
Sondrio	37.400
Milano	187.943
Pavia	1.970.000
Cremona	929.638
Mantova	989.870

Verona	954.385
Vicenza	561.759
Treviso	61.723
Padova	190.750
Placenza	25.297
Parma	484.044
Reggio E.	4.183.721
Modena	701.908
Oristano	698.626
Biella	355.983
Lecco	326.086
Lodi	160.581
Verbania	12.000

Per la campagna 1996/97, i contratti con una durata variabile dai 2 giorni ai 6 mesi risultano particolarmente presenti nelle seguenti provincie (Allegato Tabulato Guardia di Finanza *sub* 269).

Provincia	Quantitativi di quota oggetto di contratto
Torino	6.102.703
Vicenza	321.725
Novara	1.772.099
Cuneo	7.252.038
Asti	13.000
Alessandria	752.700
Varese	783.422
Como	412.338
Sondrio	24.691
Milano	1.437.053
Pavia	1.814.854
Cremona	3.872.316
Mantova	381.400
Verona	90.859
Vicenza	247.716
Treviso	26.889
Padova	10.000
Udine	19.202
Placenza	574.000

Parma	412.335
Reggio E.	439.116
Modena	932.691
Perugia	148.000
Latina	20.000
Bari	20.000
Matera	30.000
Sassari	105.950
Cagliari	1.573.873
Oristano	6.272.890
Blella	298.473
Lecco	20.000
Lodi	884.987
Verbania	4.000

Oltre alla durata, ulteriore conferma della reale causa dei contratti in oggetto è desumibile dalla constatazione che, in diversi casi, i cedenti risultano avere stipulato più contratti di affitto di azienda con quota durante la stessa annata lattiera. A titolo esemplificativo, tale Audisio Giovanni risulta avere stipulato, nella stessa data, due distinti contratti di affitto di terra con quota con l'azienda Lisa Antonio e figli e con l'azienda Borgono Pietro (v. Allegati sub 270). La durata dei contratti è identica (110 giorni), e anche il quantitativo di quota oggetto dell'affitto è identico (40.000 kg.).

Peraltro, non mancano casi di soggetti che, nel corso della stessa campagna, risultano avere stipulato tre, quattro, ed in alcuni casi anche sei contratti di affitto di quota con terra. Emblematico è il caso dell'azienda di Timaboschi Emilio Giacomo e Piran, la quale ha stipulato, durante l'annata 1996-97, sei contratti di affitto di quota con terra con altrettanti allevatori. La durata di tali contratti non supera in nessun caso i 39 giorni, ed ha consentito al cedente di trasferire nel complesso 280.000 kg. di latte (v. Allegati sub 271).

La Commissione non può esimersi dal rilevare come le Regioni, a cui i contratti sono stati trasmessi per la validazione, abbiano quantomeno l'obbligo di accuratezza nel vagliarli, senza sollevare contestazioni di congruità o di opportunità. Si tenga presente che in alcuni casi quest'ultima è di

pochissimi giorni. La delicatezza della materia e l'utilizzo elusivo a cui questi contratti si prestano avrebbero dovuto imporre alle amministrazioni regionali, titolari del potere-dovere di controllo ai termini della legge 468/92, l'utilizzo quantomeno di una maggiore accortezza nel ritenere ammissibili e, conseguentemente, nel convalidare simili contratti, i quali sono incompatibili con la durata temporale dei normali cicli agrari.

L'aver accettato contratti come quelli stipulati tra tale Pezzetti Arnaldo e Ozella Adriano con cui si affitta il terreno con la quota per soli 5 giorni producendo in questo breve tempo kg. 30.000 di quota, oppure quello tra l'azienda Rosano Stefano Antonio e f.lli e Bongiovanni Antonio e Claudio di durata pari a 2 giorni, ed idoneo a trasferire kg. 26.000 di quota, configura una leggerezza difficilmente qualificabile (v. Allegati sub 272).

#### 18.6 Aziende zootecniche con quota ma senza vacche.

Come accennato al par. 18.9, la Commissione aveva la necessità di effettuare delle verifiche specifiche sulla posizione di alcune aziende zootecniche in possesso di quota latte ma senza vacche.

Si è concordato di far svolgere dalle Forze di Polizia accertamenti mirati alla verifica della reale consistenza delle vacche lattifere in produzione, per mettere a confronto i dati acquisiti con quelli a suo tempo raccolti dal CCIA a seguito del censimento effettuato alla fine del 1993. In particolare, si trattava dell'indagine diretta ad accertare la situazione di 2.482 aziende zootecniche che risultano avere quote, mentre non avevano vacche nell'anno 1993-94. È quel dato definito "piuttosto stravagante" dall'on. Mario Prestamburgo nella sua relazione alla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati.

Lo scopo dell'indagine è manifesto nel fatto che, per legge, la mancata produzione di latte per 12 (o, secondo i casi, per 24 mesi; ma quest'ultima è una disposizione non contemplata dal diritto comunitario) porta alla perdita della quota.

Solo a seguito della circolare del 17 luglio 1997 del Ministero dell'Interno l'indagine è partita, con successivo invio, ad opera del MIPA, dei distinti tabulati alle diverse Prefetture italiane (vedgasi fax-simile in Allegato sub 273).



Polché il numero dei controlli risultava considerevole (interessando rispettivamente la Regione Campania con n. 723 accertamenti, la Regione Veneto con n. 362, la Regione Lazio con n. 273, la Regione Lombardia con n. 266, la Regione Emilia Romagna con n. 167, la Regione Piemonte con n. 150, la Regione Friuli Venezia Giulia con n. 84, la Regione Puglia con n. 80, la Regione Liguria con n. 69, la Regione Sicilia con n. 61, la Regione Molise con n. 42, la Provincia autonoma di Trento con n. 41, la Regione Abruzzo con n. 40, la Regione Toscana con n. 28, la Regione Basilicata con n. 27, la Regione Valle d'Aosta con n. 25 e le Regioni Sardegna e Marche con n. 13) e particolarmente impegnativo, anche in relazione al fatto che le stalle sono generalmente ubicate in aree periferiche, talvolta impervie con conseguenti difficoltà di viabilità, veniva proposto di fare indire in ambito provinciale apposite riunioni del Comitato d'Ordine e Sicurezza Pubblica, presso le rispettive Prefetture per attuare il necessario coordinamento e supporto operativo di tutte le Forze di Polizia o Corpi dello Stato. Peraltro, tale procedura, era stata indicata anche nell'art.1 dell'Ordinanza del 20 maggio 1997 del Ministero della Sanità.

Il controllo non avrebbe dovuto coinvolgere i Comandi della Guardia di Finanza siccome già massicciamente impegnati per la consegna ed il ritiro degli L/1 dai casellifici; tuttavia alcuni reparti hanno fornito ugualmente attiva collaborazione.

In tale quadro, si predisponivano servizi di corriere organizzati dall'Arma dei Carabinieri per la consegna dei plichi, indirizzati alle varie prefetture interessate al controllo e contenenti la lettera di richiesta del MIPA, copia della lettera del Ministero dell'Interno, copia del fac-simile del verbale elaborato dalla Commissione (Allegato sub 274) e copia del tabulato indicante le ubicazioni delle aziende da sottoporre all'accertamento. La consegna dei plichi è avvenuta nell'ultima settimana di luglio (v. tabella, Allegato sub 274bis).

I verbali di accertamento dovevano essere trasmessi alla segreteria della Commissione esistente presso il MIPA e, quindi, esaminati dal personale del Comando Carabinieri Tutela Nome Comunitarie ed Agroalimentari per provvedere alla loro elaborazione (v. nota MIPA del 7 agosto 1997, Allegato sub 275).



Alla data del 25 agosto 1997 (data ultima per acquisire gli elementi da valutarsi da questa Commissione) pervenivano soltanto n.1.016 verbali di accertamento, come indicato nello specchio riepilogativo sotto riportato:

VERIFICHE ESEGUITE DALLE FORZE DI POLIZIA PRESSO LE AZIENDE  
ZOOVETERINARIE TITOLARI DI QUOTA LATTE CON RELATIVA PRODUZIONE SENZA  
ESSERE IN POSSESSO DI BOVINI DA LATTE

Regione  
Piemonte

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	Altri
TORINO	39	39			39		
VERCELLI	2					20	
CUNEO	89	84	57		7		
ASTI	1	1	1				
ALESSANDRIA	2						
BIELLA	4	2	2				
VERBANIA	13	12	12				
<i>totali</i>	150	138	72		46	20	

Regione Valle  
d'Aosta

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	Altri
AOSTA	25						
<i>totali</i>	25						

Regione Lombardia

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	Altri
VARESE	27				7		
COMO	8	7				8	
SONDRIO	47	8					
MILANO	10						
BERGAMO	36	32	24		4	4	
BRESCIA	59	58	57			1	
PAVIA	2						
CREMONA	30	29	28				
MANTOVA	28	33	33				4
LECCO	4	4					
LODI	10	10	10				
<i>totali</i>	261	181	153		11	13	4

Provincia autonoma di Trento

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	Altri
TRENTO	41	41	40			1	
<i>totali</i>	41	41	40			1	

Regione Veneto

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	Altri
VERONA	87	87	87				
VICENZA	104						
BELLUNO	28	25	15		10		
TREVISO	73						
VENEZIA	20						
PADOVA	49						
ROVIGO	1	1	1				
<i>totali</i>	362	113	103		10		

Regione Friuli Venezia Giulia

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	Altri
UDINE	71						
GORIZIA	1	1	1				
TRIESTE	2	2				2	
PORDENONE	10	10	5			5	
<i>totali</i>	84	13	6			7	

Regione Liguria

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	Altri
GENOVA	69						
<i>totali</i>	69						

### Regione Emilia Romagna

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	
PIACENZA	24	24	8		12	4	
PARMA	76	77	57			20	
REGGIO EMILIA	27	27	5		22		
MODENA	23	15	4		8	3	
BOLOGNA	9	8	8				
FERRARA	6						
RAVENNA	1						
FORLÌ	1	1	1				
<b>totali</b>	<b>167</b>	<b>152</b>	<b>83</b>		<b>42</b>	<b>27</b>	

### Regione Toscana

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	
MASSA CARRARA	12						
LUCCA	8						
FIRENZE	2						
PISA	1						
SIENA	2	2			2		
GROSSETO	3	3		3			
<b>totali</b>	<b>28</b>	<b>5</b>		<b>3</b>	<b>2</b>		

### Regione Umbria

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	
PERUGIA	12	12			12		
<b>totali</b>	<b>12</b>	<b>12</b>			<b>12</b>		

### Regione Marche

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.I.S.	P.S.	
PESARO	8	8			8		
MACERATA	2						
ASCOLI PICENO	3	3	3				
<b>totali</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>3</b>		<b>8</b>		

### Regione Lazio

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
VITERBO	2						
RIETI	7	4	2	1		1	
ROMA	9	3				3	
LATINA	31						
FROSINONE	224	208	152			56	
<i>totali</i>	273	215	154	1		60	

### Regione Abruzzo

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
L'AQUILA	6						
TERAMO	12	11			11		
PESCARA	12	11	11				
CHIETI	10	10	10				
<i>totali</i>	40	32	21				

### Regione Molise

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
CAMPOBASSO	30	30	28			2	
ISERNA	12	12	12				
<i>totali</i>	42	42	40			2	

### Regione Campania

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
CASERTA	21						
BENEVENTO	33						
NAPOLI	15						
AVELLINO	5						
SALERNO	606						
<i>totali</i>	680						

### Regione Puglia

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
FOGGIA	16	2	2				
BARI	19						
TARANTO	26						
BRINDISI	6						
LECCE	13						
<b>totali</b>	<b>80</b>	<b>2</b>	<b>2</b>				

### Regione Basilicata

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
POTENZA	22					2	
MATERA	5	5	3				
<b>totali</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>3</b>			<b>2</b>	

### Regione Calabria

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
COSENZA	3						
CATANZARO	1	1				1	
VIBO VALENTIA	2						
<b>totali</b>	<b>6</b>	<b>1</b>				<b>1</b>	

### Regione Sicilia

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			Altri
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	
PALERMO	19	19	19				
MESSINA	11						
AGRIGENTO	6	6	6				
ENNA	3	3	2			1	
CATANIA	7						
RAGUSA	11	11	5	1		5	
SIRACUSA	4	2				2	
<b>totali</b>	<b>61</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>1</b>		<b>8</b>	

### Regione Sardegna

Provincia	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			
	richiesti	eseguiti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	Altri
SASSARI	5	5	5				
NUORO	6	6	6				
CAGLIARI	1	1	1				
ORISTANO	1						
<b>totali</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>12</b>				

### TOTALE GENERALE

Province	Controlli		CC	Forze di polizia Impiegate			
	richiesti	pervenuti		G.d.F.	C.f.S.	P.S.	Altri
87	2.434	1.016	724	5	142	141	4

Queste ultime schede di rilevazione, esaminate incrociando i dati con quelli relativi ai controlli in possesso del CSIA ed i tabulati contenenti le vicende storiche di ciascuna azienda, hanno consentito di evidenziare le sottoelencate anomalie (v. anche elenco riepilogativo, distinto per Regione, Allegato *sub 276*).

Il riepilogo nazionale del controllo di 1.016 verbali pervenuti entro la data del 25 agosto 1997, relativamente alle aziende con quota ma senza capi, è il seguente:

- Denominazione azienda zootecnica non conforme alle schede di riferimento n. 56
- Sede azienda zootecnica non conforme alle schede di riferimento n. 81
- Partita IVA dell'azienda zootecnica non conforme alle schede di riferimento n. 204
- Codice fiscale dell'azienda zootecnica non conforme alle schede di riferimento n. 286
- Differenza capi bovini tra censimento A.S.L. e dati delle schede di riferimento relativi alla campagna lattiero casearia
 

83/84	n. 4.402
94/95	n. 3.739
95/96	n. 3.724
- Aziende zootecniche i cui titolari, in sede di controllo, hanno

I premi per le vacche nutrici trovano la propria ragion d'essere nella necessità di sottrarre al mercato quantità irrisorie di latte, incentivando il mantenimento di un equilibrio naturale che potrebbe altrimenti risultare eccessivamente compresso e sacrificato per ragioni di economia produttiva.

I premi in oggetto vengono distribuiti agli allevatori di bovini che siano in possesso dei requisiti richiesti e che abbiano inoltrato all'AIMA la relativa domanda di ammissione. I destinatari dei premi dovrebbero, allora, risultare aver conferito alle latterie, negli anni successivi al premio, una quantità di latte inferiore a quella conferita negli anni precedenti, giustificandosi una quantità identica o superiore solo se siano stati acquirenti di altre vacche.

Con la progressiva acquisizione dei risultati del rilevamento della sanità, sulla cui templetica questa Commissione ha già espresso marcatamente il proprio disappunto (v. *Infra*, par. 18.3), sono state disposte delle verifiche tendenti a comparare l'evoluzione produttiva ed il patrimonio bovino delle aziende che avevano ottenuto dall'AIMA i premi per le vacche nutrici.

Questa verifica, realizzata utilizzando i dati relativi alle vacche disponibili in data 8 agosto 1995, ha comunque consentito di evidenziare come in moltissimi casi i produttori ammessi al beneficio economico connessi ai premi per le vacche nutrici presentino, a parità di vacche o con un'oscillazione numerica delle medesime pressoché insignificante, una produzione di latte commercializzato equivalente, ed in molti casi superiore, a quella commercializzata nell'anno precedente a quello della concessione del premio.

Ne deriva, molto presumibilmente, che questi soggetti, pur avendo percepito il beneficio economico per destinare il latte di alcune loro vacche all'alimentazione dei vitelli, rinunciando ad utilizzare altre sostanze quali il latticello, hanno in realtà commercializzato il latte di tutte le vacche da essi possedute, configurando, di fatto, l'indebita percezione dei premi.

Oltre agli evidenti aspetti truffaldini della vicenda, la Commissione rimarca come, per l'ennesima volta, la mancanza di controlli efficaci (il numero dei capi non è stato mai preso in considerazione), abbia creato tutti i presupposti per consentire a produttori disonesti di commercializzare latte che in realtà doveva essere consumato in azienda. Ne deriva conseguentemente anche un danno nei confronti di tutti gli altri produttori, i

quall non hanno potuto beneficiare, in sede di compensazione, della minor produzione che gli allevatori premiati per le vacche nutrici, avrebbero dovuto determinare.

Premettendo che questi controlli sono stati realizzati utilizzando le produzioni risultanti dai modelli L/1 ed il numero dei capi riportato dai veterinari nelle annate 1994, 1995, 1996, si allegano i risultati relativi ad un campione di 40 produttori (Allegato *sub* 277). Al fine di evidenziare le anomalie riscontrate si riportano i seguenti esempi:

- Il sig. Ticozzelli Pietro, che nella campagna 1994-95 ha prodotto kg. 67.1472 di latte, ha ottenuto nella campagna successiva il premio per le vacche nutrici. Tuttavia la sua produzione, lungi dall'essere diminuita come avrebbe dovuto, è aumentata fino a kg. 777.975, con un incremento di kg. 106.503. Tutto questo con un patrimonio bovino pressoché stazionario: infatti, egli aveva 109 capi nel 1994, 106 capi nel 1995 e 112 capi nel 1996.

- Il sig. Costamagna Michele e figlio, che nella campagna 1994-95 ha prodotto kg. 86.223 di latte, ha ottenuto nella campagna successiva il premio per le vacche nutrici. Tuttavia la sua produzione, lungi dall'essere diminuita come avrebbe dovuto, è aumentata fino a kg. 157.525 con un incremento di kg. 71.302. Tutto questo con un patrimonio bovino pressoché stazionario: infatti egli aveva 42 capi nel 1994, 41 capi nel 1995 e 43 capi nel 1996.

- La sig. Bozzo Rosanna, che nella campagna 1994/95 ha prodotto kg. 24.350 di latte, ha ottenuto nella campagna successiva il premio per le vacche nutrici. Tuttavia la sua produzione, lungi dall'essere diminuita come avrebbe dovuto, è aumentata fino a kg. 69.734 con un incremento di kg. 45.384. Tutto questo con un patrimonio bovino pressoché stazionario; infatti, ella aveva 35 capi nel 1994, 38 capi nel 1995 e 38 capi nel 1996.

- Il sig. Bovero Edoardo, che nella campagna 1994/95 ha prodotto kg. 67.039 di latte, ha ottenuto nella campagna successiva il premio per le vacche nutrici. Tuttavia la sua produzione, lungi dall'essere diminuita come avrebbe dovuto, è aumentata fino a kg. 104.466 con un incremento di kg. 37.427. Tutto questo con un patrimonio bovino pressoché stazionario, infatti, aveva 71 capi nel 1994, 72 capi nel 1995 e 73 capi nel 1996.



Questi sono solo alcuni esempi di una casistica numericamente ben più rilevante e facilmente accertabile dall'esame dell'Allegato sub 278 e che dovrebbe comportare attenti controlli dell'Amministrazione attiva dello Stato.

19.8 Aziende zootecniche destinatarie dei premi per l'abbattimento delle vacche.

L'allora Ministero per il Coordinamento delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in considerazione del fatto che dal 1° aprile 1993 erano applicabili le nuove disposizioni comunitarie sulle quote latte, contenute nel regolamento CEE n.3950/92 del 28 dicembre 1992 e nel regolamento n.536/93 del 9 marzo 1993 e che i predetti regolamenti, unitamente alla legge 26 novembre 1992, n.486 costituivano il quadro normativo istitutivo e regolatore del regime comunitario delle quote latte e del prelievo supplementare sul latte bovino, con circolare 29 ottobre 1993 n.16 (Allegato sub 279) ebbe a determinarsi a fornire indicazioni alle amministrazioni ed agli operatori interessati concernenti alcuni aspetti della normativa in argomento.

Sulla considerazione, poi, che la grave situazione finanziaria del Paese imponeva un rientro il più possibile sollecito della produzione nazionale entro il livello assegnato all'Italia dalla Comunità europea, si determinò, con tale circolare, a dare immediato avvio alla procedura per l'attuazione di un programma volontario di abbandono totale e definitivo della produzione secondo criteri ben determinati.

L'onere finanziario del programma di abbandono volontario della produzione sarebbe gravato in parte sul bilancio comunitario. Il finanziamento avrebbe avuto il solo scopo di ritirare i quantitativi di riferimento spettanti ai produttori in attività.

Al fine di favorire una razionalizzazione del settore, consentendo l'uscita dalla produzione delle aziende marginali, in sede di applicazione del programma avrebbero dovuto essere privilegiati, tra i richiedenti, i piccoli produttori.

Il programma, inoltre, doveva essere articolato mediante una rigida ripartizione proporzionale dei quantitativi ammissibili per l'abbandono su base regionale e per aree omogenee, in modo da evitare che uno squilibrio territoriale delle adesioni potesse comportare disfunzioni per alcune filiere



locali di trasformazione e determinare la rarefazione della zootecnia in alcune aree.

Le modalità di esecuzione del programma di abbandono vennero adottate con provvedimento dell'AIMA. Quest'ultimo venne emanato con circolare dell'11 novembre 1993, prot. n.14574/C indirizzata agli Assessorati regionali all'agricoltura, agli Assessorati provinciali all'Agricoltura di Trento e Bolzano, alle Organizzazioni professionali e, per conoscenza, al MIRAAF (Allegato sub 280).

Le domande di partecipazione al programma di abbandono potevano essere presentate dai produttori titolari di quote A, riferite sia alle consegne che alle vendite dirette, i cui nomi comparissero nell'ultimo aggiornamento del bollettino AIMA relativo alla campagna 1993-94 per un quantitativo massimo indennizzabile di 250.000 tonnellate.

Le stesse dovevano essere integrate da una dichiarazione conforme ad uno schema allegato alla circolare, nella quale il dichiarante, tra l'altro, si impegnava:

- a cessare la produzione di latte e di prodotti lattieri entro il 31 dicembre 1993;
- ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera e a non detenere in azienda, dopo il 31 dicembre 1993, vacche appartenenti alle razze elencate nell'allegato B della circolare ed a trasferire tale impegno ai subentranti nella conduzione dell'azienda.

Le domande dovevano pervenire all'AIMA entro il 30 novembre 1993. L'indennità veniva concessa ai produttori che avevano prodotto e commercializzato, nel periodo intercorrente dal 1° dicembre 1992 al 30 novembre 1993, una quantità di latte o prodotti lattieri di ragionevole consistenza. L'AIMA avrebbe, quindi, provveduto alla compilazione di apposite graduatorie, secondo un ordine decrescente delle rispettive quote oggetto di abbandono, in modo da privilegiare i piccoli produttori.

Tali graduatorie vennero compilate su base regionale, con riferimento all'ubicazione dell'azienda produttrice e nell'ambito della regione stessa per aree omogenee (montagna, zone svantaggiate, pianura). La comunicazione dell'accettazione della richiesta sarebbe stata inviata a ciascun richiedente entro il 31 dicembre 1993.



La circolare prevedeva, inoltre, che l'AIMA, anche per il tramite dell'organo regionale di controllo, eseguisse accertamenti presso le aziende dei richiedenti al fine di verificare il rispetto delle condizioni previste per la concessione dell'indennizzo. In particolare, l'organo di controllo avrebbe dovuto verificare che nell'azienda non venissero detenute vacche da latte e che la produzione di latte fosse effettivamente cessata entro il 31 dicembre 1993. Tali controlli avrebbero comunque dovuto essere definiti entro il 28 febbraio 1994.

La misura dell'indennità venne fissata in lire 550 per Kg. di latte per il quale risultava attribuita la quota A. Nessun indennizzo veniva invece riservato per le quote B, e ciò appare ovvio essendo tali quote destinate all'assorbimento.

Con successiva circolare del 22 gennaio 1994, prot. n.76 l'AIMA predisponendo un ulteriore programma di abbandono della produzione lattiera, fino ad un massimo di tonnellate 11.425, con gli stessi criteri su indicati (Allegato sub 281).

Con tale seconda circolare veniva comunicato che i quantitativi ritirati sarebbero stati rassegnati, secondo norme e procedure da definirsi in seguito, ai produttori i cui piani di sviluppo fossero stati approvati in data anteriore al 1° gennaio 1990 e le cui produzioni non avessero trovato copertura nelle quote assegnate dall'AIMA.

Il termine ultimo per la presentazione della domanda di abbandono veniva spostato dal 30 novembre 1993 al 28 febbraio 1994, mentre quello per l'abbandono dal 31 dicembre 1993 al 31 marzo 1994. Ai fini del controllo il termine finale veniva spostato dal 31 dicembre 1993 al 28 febbraio 1994.

Al fine di controllare il numero di produttori che avevano aderito al piano di abbandono della produzione, incassando la relativa indennità, sono stati consegnati dal CSIA gli elenchi dei beneficiari della campagna di abbandono della produzione 1993 con i dati relativi all'accertamento del patrimonio bovino 1994-1996 (Allegato sub 282), nonché dell'ultimo accertamento 1997 (Allegato sub 283), e gli elenchi dei beneficiari della campagna di abbandono della produzione 1994, con i dati relativi all'accertamento del patrimonio bovino 1994-1996 (Allegato sub 284), nonché dell'ultimo accertamento 1997 (Allegato sub 285). Ciò al fine di controllare se gli abbandoni fossero reali o

se vi fosse qualche produttore che, pur avendo ricevuto l'indennità, avesse continuato a detenere vacche ed a produrre latte.

L'analisi dei dati acquisiti ha consentito di accertare che n. 212 produttori hanno aderito alla campagna di abbandono della produzione 1993 consegnando Kg. 17.773.420 di latte e Kg. 222.100 vendite, per un totale complessivo di Kg. 17.773.420, con la conseguente erogazione di una somma complessiva di lire 9.753.381.000 a titolo di indennità. L'incrocio di tali dati con quelli relativi all'accertamento del patrimonio bovino 1994-1996 ha consentito di appurare che ben 144 produttori hanno mantenuto la proprietà dei capi bovini e che i capi esistenti al 1996 sono 917, con una potenzialità produttiva media di Kg. 5.502.000. Tali dati consentono di affermare che circa il 31% dei capi da abbattere sono ancora in produzione.

Relativamente alla campagna di abbandono della produzione 1994 hanno aderito n. 28 produttori per una quantità di latte di Kg. 1.117.017 consegnate e Kg. 7.070 vendite, per un totale complessivo di Kg. 1.124.087, con la conseguente erogazione di una somma complessiva di lire 618.247.850 a titolo di indennità. L'incrocio di tali dati con quelli relativi all'accertamento del patrimonio bovino 1994-1996 ha consentito di appurare che ben n. 13 produttori hanno mantenuto la proprietà di bovini e che i capi esistenti al 1996 sono n. 45, con una potenzialità produttiva media di Kg. 270.000. Tali dati consentono di affermare che circa il 25% dei capi da abbattere sono ancora in produzione.

Nell'analisi dei predetti dati si è tenuto conto della presenza in stalla di bovini solo per gli anni 1994 e 1995, in quanto la stessa poteva, dall'allevatore, essere giustificata con il fatto che l'AIMA ebbe a concludere l'iter degli abbandoni tra il '94 e il '95 e con il fatto, quindi, di essere ancora in attesa delle decisioni sull'accoglimento o meno della domanda. Tale giustificazione, però, non può sicuramente valere per i capi presenti in stalla nel 1996.

Appare evidente, quindi, come anche in questo caso sia rimasta efficiente ed operante una produzione di latte, che doveva scomparire e per la quale era stato pagato un indennizzo, facente capo a produttori che, non



essendo più titolari di quota produttiva, non avrebbero né potuto, né dovuto produrre.

Si è anche accertato il caso di allevatori che hanno, nel frattempo, attivato nuove stalle in altre località diverse da quella dell'abbattimento.

#### 19.9 Latte non prodotto da vacche italiane ma contabilizzato nei modelli L/1.

Nella prima Relazione questa Commissione ha dato atto dell'esistenza del fenomeno di una attribuzione, ad allevatori italiani, di latte non prodotto da vacche italiane. In altre parole, dai modelli L/1 della vecchia campagna 1995-96 sarebbero risultati conferimenti di latte da parte di produttori italiani, che tuttavia quel latte non avevano prodotto.

Si vociferava di false fatturazioni, ad opera delle stesse latterie, per "coprire" sia acquisti di latte importato olandese, sia trasformazioni di latticello e di latte in polvere in latte.

Detto altrimenti, non si tratta del fenomeno delle c.d. "stalle fantasma", ovvero titolari di quota senza vacche che, tuttavia, risultano essere essi stessi produttori di latte, perché legati a veri produttori da pseudo contratti di soccida, di comodato o di affitto di azienda di cui si è detto *supra*, par. 19.5, 19.5.1 e 19.5.3: perché nei casi testé detti si è pur sempre in presenza di latte prodotto da vacche italiane. Si tratta, invece, di un più grave fenomeno perché, nel caso di cui ora si discute, il latte non proviene da vacche italiane, e può anzi non provenire direttamente dalla mungitura di vacche, in quanto deriva dalla rigenerazione di sottoprodotti o derivati del latte; e nonostante questo, tale commercializzazione è imputata all'Italia.

La individuazione del fenomeno era avvenuta sulla base di atti di sequestro, operati dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri della Sanità negli anni 1993-96 e nei primi mesi del 1997.

I dati dei sequestri e dei consumi in frode accertati dalla Guardia di Finanza superiori ai Kg. 100 riguardano le seguenti quantità annue totali espresse in Kg.:



	1993	1994	1995	1996	1997
burro	464.273	8.317.533	4.531.884	453.412	22.000
latte in polvere	524	22.770	98.887	5.417	103
soggetti denunciati	3				

I Carabinieri della Sanità (i.e.), a loro volta, hanno sequestrato i seguenti prodotti (v. Allegato sub 144 della prima Relazione):

	1996	1997
latte in polvere	800	28.103
soggetti denunciati	1	6

I processi penali sono in corso ed anche per motivi tecnici non è possibile fare collegamenti con le quantità di latte risultanti dagli L/1, nemmeno per un chilogrammo di latte facente parte dei detti sequestri o consumi in frode. Ma per far comprendere l'entità del fenomeno è sufficiente pensare che per ottenere 1 Kg. di burro occorrono circa 30 Kg. di latte: ovvero, nel 1994 vi sarebbe stata una fatturazione falsa di latte per Kg. 24.952.599; nel 1995, per Kg. 13.595.652; nel 1996, per Kg. 13.102.360 e nel 1997 (a Commissione governativa Istituita) per Kg. 660.000.

Nel corso del suo mandato, la Commissione non ha avuto notizie di ulteriori sequestri compiuti dagli altri Organismi preposti alla prevenzione e repressione delle frodi.

Su diretta richiesta di questa Commissione, la Guardia di Finanza di una provincia del Nord d'Italia ha ottenuto la dichiarazione di taluni operatori sull'avvenuta compilazione dei loro modelli L/1 in cui falsamente è stato dichiarato conferito latte che, invece, risultava ottenuto dalla rigenerazione di latte in polvere importato. Sono in corso operazioni, di PG da parte dei competenti Comandi della Guardia di Finanza ed i cui dati, coperti dal riserbo, non sono per ora divulgabili.

#### 19.10 Il "contenzioso" del 1994-95.

Si è accennato supra, par.19.4, ai problemi nati dalla pubblicazione, avvenuta il 29 aprile 1994, del bollettino n.1, 1994-95 redatto a seguito degli accertamenti eseguiti dal CCIA (per circa 150.000 produttori) e dalle Regioni



(per circa 20.000 produttori) nel periodo luglio 1993-febbraio 1994, informatizzata a cura del CSIA.

Si è detto anche dei solleciti di riesame per l'asserita presenza di errori nel detto bollettino, precisando che nuovamente il CCIA fu incaricato di ricontrollare, ma a tavolino, 41.925 posizioni, pervenendosi così alla pubblicazione del bollettino n.2 per il 1994-95 del 15 dicembre 1994, con una globale assegnazione di quote per 10.164.082 tonnellate di latte a favore di 107.118 produttori (v. nota AIMA del 27 dicembre 1994 Allegato *sub* 286), contro la previsione di 9.964.204 tonnellate formulata dal Commissario Stelchen nella sua nota del 7 dicembre 1994 (v. Allegato *sub* 287). Ed invero, il bollettino del 29 aprile precedente era apparso, anche allo stesso Commissario Stelchen, lito di errori, tanto che occorreva pubblicare sollecitamente un bollettino rettificativo: Il Commissario all'agricoltura della Comunità segnalava, infatti, che il necessario inorolo dei soggetti esclusi con i dati degli acquirenti "non [potesse] aver luogo nell'immediato, tenuto conto del ritardo importante accumulato dall'EIMA per l'elaborazione delle dichiarazioni degli acquirenti". Si dichiarava, perciò, "d'accordo alla preparazione di un *bollettino rettificativo* che [riprendesse] i risultati di questi inoroli e che [superasse] la quota nazionale, a condizione che per quella data [fossero] già state adottate le misure necessarie per limitare per la campagna 1995-96 [adottate, poi, con il D.L. 23 dicembre 1994, n.727] le attribuzioni delle quantità di riferimento individuali per un totale che [permettesse] di rispettare le quantità di riferimento nazionali, inclusa una riserva per trattare degli eventuali ricorsi in giustizia e per costituire le riserve regionali risultanti dai contratti di vendita di quota". Con la stessa nota, il Commissario Stelchen aveva segnalato inadempienze delle Regioni: "I miei servizi hanno constatato un ritardo inammissibile nella elaborazione delle dichiarazioni di consegna che avrebbero dovuto essere trasmesse dalle Autorità regionali entro il 15 maggio 1994. Ad un elevato numero di acquirenti, che non ha trasmesso la dichiarazione le sanzioni previste non sono state comminate; né alcuna visita di controllo è stata effettuata dalle Autorità regionali".

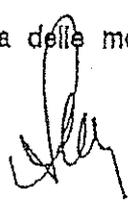
Ma, la riconosciuta necessità di pubblicare un elenco successivo a quello del 15 dicembre 1994, portava a tener conto anche di tutta una serie di casi rimasti esclusi e che erano annotati nello stesso bollettino del dicembre

1994 e più precisamente di 8.063 contratti di affitto/vendita e di 4.696 istanze di riesame da accoppiare con le dichiarazioni di consegna consolidate.

A questi ultimi problemi si riferiva la nota AIMA del 31 gennaio 1995 (Allegato sub 288) nella quale si faceva presente che erano in corso "contatti con le istituzioni europee per la preparazione di un regolamento e a bollettino alcune delle realtà [in un primo tempo] escluse ed in particolare quelle che hanno giustificato o con atto notorio del precedente titolare la variazione di titolarità aziendale, o con la dichiarazione riepilogativa dell'acquirente per i livelli di commercializzazione realizzati nel periodo di riferimento", senza tuttavia prescindere dalla necessità di presentare, entro termini prestabiliti, la documentazione probatoria già ritenuta conforme dalla UE per l'inserimento nel bollettino 2/94.

È a questo punto che il D.L. 23 dicembre 1994, n.727, con cui si provvide ad allineare le quote individuali al QGG anche per rispettare l'impegno con la Comunità, subì un totale stravolgimento al momento della sua conversione nella legge 24 febbraio 1995 n. 46, non tanto perché l'esenzione dal riallineamento fu estesa dalle zone svantaggiate (secondo le direttive CEE nn. 268/72, 330/85 e 466/91) alle isole ed alle zone assimilate a quelle svantaggiate, quanto perché fu previsto il valore dell'autocertificazione in tutti i casi di contenzioso. La circolare ministeriale del 31 maggio 1995 (Allegato sub 56) disciplinò in modo più severo l'autocertificazione, ma essa venne impugnata dinanzi al TAR (e poi dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza 29 dicembre 1995, n. 534) ed il Governo fu fortemente criticato dal Parlamento per aver segnalato il pericolo delle "valutazioni che verranno sicuramente espresse dalle istituzioni della UE cui compete l'esame della compatibilità delle leggi nazionali con la normativa comunitaria (v. articolo del Ministro per le Risorse Agricole, Alimentari e Forestali pubblicato su L'allevatore del 5-12 marzo 1995: Allegato sub 289), sembrando che il Governo non volesse applicare una legge dello Stato (v. Interrogazione a risposta scritta, del sen. Robusti, del 16 marzo 1995: Allegato sub 290).

Da parte sua, la Comunità, tramite il Commissario dott. Fischler, scriveva al MIRAAP la nota del 20 marzo 1995 (Allegato sub 291), preoccupata delle modifiche sostanziali apportate dal Parlamento con la



legge n. 46/95 di conversione del D.L. 23 dicembre 1994 n. 727 ed in particolare sia per la disposizione che permetteva l'autocertificazione della produzione per qualsiasi produttore che facesse ricorso (la cui "conseguenza prevedibile è il superamento del totale delle quote latte individuali ammissibili per la campagna 95/96"), sia per la disposizione che riconosceva i piani di sviluppo approvati prima del novembre 1992 (che "avrà per effetto l'aumento delle quantità individuali che possono essere richieste"), avvertendo come esse costituissero "una infrazione grave nei confronti del regolamento 3950/92 e [fossero] di natura tale da complicare ulteriormente la soluzione ai diversi problemi del settore lattiero in Italia". Il Commissario Fischler aggiungeva di essere "consapevole del fatto che le disposizioni in violazione della regolamentazione comunitaria sono state adottate malgrado tutti gli sforzi da parte [ministeriale] di instaurare un regime conforme al diritto comunitario e all'obiettivo di far rispettare le quantità globali garantite al 1 aprile 1995", avvertendo che, in caso di applicazione di dette disposizioni contrastanti con il diritto comunitario, non avrebbe avuto altra alternativa che quella di iniziare una procedura di infrazione.

Occorreva, comunque, procedere al riesame di tutte le casistiche in sospeso, anche alla luce della legittimità dell'autocertificazione. Più in particolare si trattava di valutare (v. nota CSIA del maggio 1997: Allegato sub 292):

a) cambi di titolarità dell'azienda, comprovati da atto notorio, in presenza di documentazione fiscale standard a supporto della produzione del precedente titolare negli anni di riferimento (e cioè per circa 150.000 tonnellate di quota consegnate);

b) cambi di titolarità dell'azienda, comprovati da atto notorio, in presenza di tabulati di dettaglio timbrati e firmati dalle cooperative di raccolta, a supporto della produzione del precedente titolare negli anni di riferimento (per circa 130.000 tonnellate di quota consegnate), a seguito dell'equiparazione, alla documentazione fiscale standard, dei tabulati di dettaglio delle cooperative o più in generale delle latterie acquisite, timbrati e firmati dal legale rappresentante delle stesse;

c) contratti di affitto/vendita di quote esclusi dal bollettino n. 2 94/95 per supplemento di istruttoria (per circa 85.000 tonnellate di quota consegnate). Si



trattava della risoluzione delle anomalie in precedenza riscontrate, come gli 8.063 contratti per i quali l'AIMA, con le note 7 dicembre 1994 e 10 e 31 gennaio 1995, aveva previsto il riesame prima dell'inserimento in un bollettino rettificativo;

d) aziende con produzioni esclusivamente destinate a vendite dirette, supportate da atti notori per quantità non superiori a 250 quintali prodotte negli anni di riferimento (per circa 35.000 tonnellate di vendite dirette).

Orbene, il nuovo bollettino rettificativo, pubblicato il 31 marzo 1995, assegnava a 112.114 produttori 10.568.000 tonnellate di latte.

Nel corso della prima fase dei propri lavori la Commissione aveva esaminato due documenti :

1) il resoconto della visita ispettiva della Commissione UE del 14 novembre 1994 concernente l'agglomeramento del bollettino n.1 delle quote latte per la campagna 1994/95 (Allegato sub 293);

2) la nota Stelchen, datata 7 dicembre 1994, indirizzata al Ministro pro-tempore Poli Bortone (Allegato sub 287).

Il primo documento, prodotto all'esito della visita ispettiva, riporta in sintesi le conclusioni assunte "in accordo con i Servizi FEOGA" su seguenti argomenti:

a) trattamento dei contratti di affitto/vendita di quota e/o azienda con quota;

b) trattamento delle posizioni comprese nell'ambito dell'applicazione della legge 470/94

c) trattamento delle istanze di riesame.

Su quest'ultimo punto si legge che "al fine delle elaborazioni di agglomeramento del bollettino n° 1, verranno prese in considerazione le sole istanze di riesame a supporto delle quali è stata prodotta esclusivamente documentazione di tipologia C4, C5 e standard" e si precisa sul punto che "nell'ambito di queste ultime verranno ammesse al fine del bollettino le 19.418 istanze di riesame, rientranti nelle tipologie suddette, presentate da produttori per i quali è stata riscontrata, nel corso dei sopralluoghi effettuati presso le aziende, la presenza di vacche da latte". Viene inoltre stabilito di "ammettere alle elaborazioni di agglomeramento - per le 8.009 istanze di riesame



presentate da produttori presso le cui aziende non era stato possibile accettare la presenza di vacche da latte - *quelle presentate da produttori titolari di quota per le sole vendite dirette e quelle per le quali risulta un incrocio con le dichiarazioni di consegna pervenute all'EIMA, allo stato di avanzamento di validazione in cui le dichiarazioni si trovano alla stessa data*".

Considerato l'esito finale del contenzioso, segnato dall'abbandono dei criteri restrittivi indicati nel "Resoconto" di cui sopra, la Commissione ha ritenuto necessario effettuare alcuni approfondimenti, attraverso specifiche acquisizioni documentali e con l'audizione di Filippo Galli, direttore dell'AIMA dal febbraio 1992 al 3 ottobre 1994, e di Giancarlo Nanni, dirigente AIMA, entrambe effettuate il 2 luglio 1997 (Allegati sub 294 e 295).

Sul punto va anche evidenziato che il dr. Filippo Galli in data 6 maggio 1997 aveva indirizzato al Presidente della Commissione una propria nota (Allegato sub 296) accompagnata da allegati (tra questi, in particolare, una comunicazione inoltrata il 23 settembre 1994 al Ministro delle risorse agricole avente ad oggetto "quote latte" ed altro).

Lo stesso dott. Galli, dopo l'audizione del 2 luglio, trasmetteva alla Commissione una ulteriore nota, datata 7 luglio 1997, con altri allegati (Allegato sub 297).

Nel contesto dell'audizione Galli del 2 luglio 1997 sono stati vagliati alcuni particolari della vicenda che, tuttavia, a parere di questa Commissione, potrebbero avere una luce più obiettiva se corroborati da dichiarazioni o valutazioni delle persone chiamate in causa, che ovviamente si è nell'impossibilità temporale di acquisire.

In primo luogo, il Galli ha inteso operare una premessa nei seguenti termini *"Il problema di cui fui investito fu quello di fare effettuare dei controlli perché la Commissione europea aveva indicato, ordo anche per lettera, al ministro che la conditio sine qua non per prendere in considerazione la domanda dell'Italia per un aumento di 900 mila tonnellate era di fare dei controlli individuali ... era quello che fosse indicato un ente responsabile in quanto mi risultava già da allora che la Comunità non era soddisfatta del ruolo che aveva svolto l'UNALAT. Quindi mi ricordo che la Commissione mise questi due punti fermi: vogliamo un ente responsabile che non sia*



*l'UNALAT e vogliamo che sia fatto un controllo per l'assegnazione delle quote individuali".*

Proseguendo nell'esposizione, l'audit ha aggiunto che alcuni ambienti ministeriali non avevano accettato di buon grado l'avvio di uno specifico censimento: *"questo tipo di censimento non trovava favorevole accogliamento al ministero: al di là del ministro che ci teneva a livello ministeriale, la tesi e la tendenza erano 'prendiamo il bollettino UNALAT... Il Ministero nella persona della direzione generale della tutela e specificatamente del dott. Luchetti che allora era direttore generale della tutela..... Il dott. Luchetti non era favorevole"*.

D'altra parte, secondo Galli, anche *"il mondo confederale e in particolare una delle tre confederazioni era molto contraria a questo tipo di controllo"*.

Sulla genesi della circolare del 24 agosto 1994 e sui criteri in essa accolti, il Galli, richiamata la "marea del ricorsi" (*"ad un certo punto facevano ricorso tutti; c'erano state anche voci del tipo 'chiedete, chiedete, chiedete'. I ricorsi erano i più assurdi"*), precisa che il testo della stessa era stato predisposto dal dott. Nanni.

Poi, sull'esito delle procedure, l'ex direttore dell'AIMA riferisce testualmente: *"quando a me hanno dato i risultati di questo lavoro si tornava quasi a 11 [milioni di tonnellate] ... la Comunità era molto preoccupata ..."*, richiamando sul punto gli argomenti esposti in una nota a sua firma del 23 settembre 1994 al Ministro pro tempore.

Richiesto di precisare la compatibilità dell'esito *"allargato"* del contenzioso con i noti vincoli comunitari, il Galli riferisce che *"la politica della Direzione Generale della Tutela era molto chiara... [perché orientata ad] effettuare una ulteriore operazione di abbandono"*, attraverso una politica di riacquisto delle quote (*"per rientrare nel tetto di 9,9 milioni di tonnellate"*), ciò secondo quanto propugnato dalla Direzione Generale della Tutela nella persona del dott. Luchetti. Sul punto, l'audit aggiunge che nel 1994 era in atto la liquidazione di un piano di abbandono, ma che aveva disposto la sospensione dei pagamenti, avendo rilevato la riemersione dei medesimi interessi, di guisa che si rilevava una conferma delle strette interazioni tra vicende delle quote e vicende delle politiche di abbandono.



Di seguito, sulla circolare del 24 agosto 1994, a sua firma, Galli afferma di aver scritto al dott. Nanni - materiale estensore della stessa - *...per ottenere conferma che quella lettera non era il parto della sua fantasia*, agglungendo espressamente di non ritenere il testo effettivamente ascrivibile a quest'ultimo (*"non pensavo che il Nanni si fosse inventato la lettera"*).

In allegato alla nota trasmessa dallo stesso Galli alla Commissione il giorno 7 luglio 1997, si legge infatti il testo della missiva [protocollo n.1569/S] indirizzata in data 14 settembre 1994 al citato Nanni (Allegato sub 297).

Le modalità di formazione della circolare EIMA del 24 agosto 1994 (Allegato sub 298) sono state conseguentemente oggetto dell'audizione di Giancarlo Nanni, dirigente dell'AIMA.

Dopo aver accennato alle vicende della formazione del bollettino 1 (94/95) (cfr. p.2 trascrizione), il dott. Nanni parla di *"pressioni paurose"* contestuali alle proteste, riferendole all'UNALAT e ad ... [altre] organizzazioni professionali; quindi *"... a seguito di ulteriori pressioni si fece una circolare ... da parte dell'AIMA, firmata da Galli ...ma da lui stesso (Nanni) materialmente preparata"*.

A specifiche domande sul contesto in cui venne emanata detta circolare (cfr. la citata nota EIMA protocollo 1438 del 24 agosto 1994), Nanni ammette di essere stato coadjuvato da altre persone nella redazione del testo, indicando tale dott. Bussi di UNALAT. Alle specifiche domande, l'auditore risponde che l'UNALAT gli aveva fornito un documento "informale", non transitato al protocollo (*...ne feci poi una circolare ...*).

Il dott. Nanni, dopo aver sostanzialmente negato di aver ricevuto da Galli richieste scritte di chiarimenti, descrive le modalità con cui sotto il ministero Luohetti, si giunse all'allargamento dei criteri di accoglimento dei ricorsi (cfr. testo citato).

All'esito delle cennate audizioni non può non rilevarsi l'estrema permeabilità a condizionamenti esterni delle strutture dell'AIMA/EIMA, fatta palese dalla circostanza che addirittura il contenuto di una circolare dell'ente, in un momento dell'ottimismo nella vicenda delle quote, sia stato "ispirato" da



un'organizzazione professionale, senza che di tanto peraltro il funzionario preposto abbia sentito il dovere di lasciare una traccia documentale, ad esempio attraverso l'annotazione al protocollo. Trattasi di una anomalia così macroscopica da implicare *in re ipsa* un atteggiamento intenzionale, cosciente e volontario, indice palese della violazione dei doveri connessi alla funzione esercitata dal Nanni e meritevole di più approfondito vaglio da parte del destinatari della presente Relazione.

Al contrario, la selezione degli Interessi e l'imparzialità dell'operato degli organismi pubblici correvano ben gravi rischi se addirittura - con evidenti scopi cautelativi - il direttore Galli, dopo aver firmato la nota del 24 agosto, sente la necessità di provocare chiarimenti scritti da un proprio .... subordinato!

Per integrare il quadro delle informazioni disponibili sull'impatto che i risultati del contenzioso ebbero sulla quantificazione della produzione, sono stati richiesti ed ottenuti dati riepilogativi al CSIA che in data 16 luglio 1997 ha fornito i seguenti prospetti:

1. Indice dei documenti;
2. Classificazione della documentazione a supporto delle istanze di riesame;
3. Riepilogo delle istanze di riesame;
- Analisi documentazione istanze di riesame e calcolo incremento quota base rispetto ai verbali;
4. Analisi documentazione istanze di riesame e calcolo incremento quota base rispetto ai verbali - dettaglio;
5. Analisi documentazione istanze di riesame e calcolo incremento quota base rispetto ai verbali (con esclusione delle posizioni oggetto di azzeramento della quota),
6. Analisi documentazione istanze di riesame e calcolo incremento quota base rispetto ai verbali (con esclusione delle posizioni oggetto di azzeramento della quota) - Dettaglio;
7. Istanze di riesame - primi 100 incrementi di quota;
8. Istanze di riesame - primi cento incrementi con produzione minore della metà della quota da riesame;



9. Istanze di riesame - produzioni minori della metà della quota da riesame e con contratti di sola quota (cedente).

I prospetti sopra indicati (Allegato sub 299) integrano i prospetti datati 23 aprile 1997, relativi a:

a) Classificazione della documentazione a supporto delle istanze di riesame;

b) Riepilogo istanze di riesame;

c) Analisi documentazione istanze di revisione e calcolo differenza quote base rispetto ai verbali.

Da ultimo, la Commissione ha richiesto ed ottenuto copia della documentazione di archivio CSIA avente ad oggetto "Regime quote latte", nel periodo 29 aprile 1994 - 31 marzo 1995"

L'impatto dell'esito del contenzioso a seguito all'allargamento dei criteri originari di trattamento dei ricorsi è puntualmente descritto dalle tabelle che costituiscono parte dell'Allegato sub 299.

In particolare va evidenziato che delle 41.925 istanze ricevute sono state considerate valide 39.834 e non valide 2.091, con un delta di incremento di Kg. 593.632.857 ed un delta negativo di 51.149.297.

19.10.1 Le mancate assegnazioni di quota ai produttori che antecedentemente all'emanazione della legge 468/92 erano passati dalle consegne alle vendite dirette.

Nell'ambito della vasta casistica dei fenomeni che contribuiscono ad inficiare l'attuale assegnazione di quote, così come risulta dai bollettini pubblicati dall'AIMA, deve essere evidenziato quello connesso alla mancata attribuzione di quote a quei produttori che, nel periodo compreso tra il 1988-89 e l'emanazione della legge 468/92, hanno cessato di conferire il latte ad acquirenti per realizzare in proprio la trasformazione del prodotto entrando quindi nella categoria delle vendite dirette.

Questa vicenda è emersa a seguito della segnalazione da parte dell'allevatore Gino Bocelli di cui si allega la documentazione fornita. (Allegato sub 300).

Si ricorda che la legge 468/92 prevede l'assegnazione delle quote, suddivise in consegne e vendite dirette, ripartite in quota A pari alla

produzione commercializzata nel 1988-89 ed in quota B pari alla superiore produzione realizzata nel 1991-92.

Quando vennero assegnate le quote, a seguito degli accertamenti fatti dal CCIA nel periodo compreso tra la fine del 1993 e l'inizio del 1994, i produttori che si vennero a trovare nelle condizioni di cui sopra, furono inseriti nel bollettino n. 2 bis del 31 marzo 1995 relativo alla campagna 1994-95 con la sola quota A indicata come quota in consegna, questo perché la loro produzione 1988-89 risultava classificata in consegna. Agli stessi non venne riconosciuta alcuna quota B, perché la loro produzione 1991-92 risultava in vendite dirette, quindi con una imputazione diversa.

Oltre alla mancata assegnazione della quota B, da loro realmente prodotta, nella campagna successiva gli stessi allevatori, i quali trasformano il loro prodotto in caseifici aziendali e quindi sono in vendite dirette, si sono visti revocare anche la quota A, a loro assegnata in consegna, per mancata produzione della stessa.

Ne deriva una situazione paradossale, che coinvolge alcune centinaia di allevatori, per la quale coloro, che legittimamente erano trasferiti dalle consegne alle vendite dirette, risultano completamente privi di quota. L'interpretazione della legge 468/92 fornita dalla pubblica amministrazione, che ha inciso retroattivamente su situazioni giuridiche all'epoca consolidate e pienamente conformi alla normativa vigente, ha quindi privato tutti i produttori, che si trovavano nelle condizioni sopra descritte, della loro quota, con la conseguente apertura di un contenzioso, in sede amministrativa (TAR), di notevole entità.

Nella dimensione Kafkiana della vicenda, non è da escludere che la probabile soccombenza in giudizio dell'AIMA abbia pesanti ripercussioni economiche sull'ente stesso in termini di risarcimento danni.

Per quanto di interesse della Commissione, questa vicenda si inserisce nella più ampia casistica delle situazioni a seguito delle quali l'attuale bollettino risulta ridondante di illegittimità in termini di assegnazione delle quote.



#### 19.11 Ancora sulle misure di contrasto.

La Commissione ha reiteratamente discusso la problematica delle misure di contrasto nel corso delle sedute successive alla consegna della prima relazione.

La questione, già oggetto di una specifica ed articolata trattazione, è stata ulteriormente vagliata per individuare una prima tipologia di "indici di anomalia", definire i tratti di un "modello di frode", delineare gli ambiti di una possibile normazione per il coordinamento dell'attività di prevenzione.

L'opzione metodologica generale, unanimemente accettata, consiste nel ritenere indispensabile una organizzazione del sistema di contrasto fondata sul principio delle sinergie delle competenze e della gestione informatizzata dei dati, atta a consentire una attività centralizzata di indirizzo e di verifica da parte di un organismo dotato di specifiche attribuzioni.

In tal senso, in primo luogo, si vedranno soddisfatte le linee generali della normativa comunitaria che richiedono, come è noto, l'istituzione di un organismo nazionale deputato al coordinamento delle attività di controllo.

La difficoltà maggiore nell'impostazione del problema ovviamente deriva dal rilevantissimo numero dei soggetti da controllare, dall'assenza di adeguato coordinamento dei controlli, dalla penuria di dati suscettibili di incroci e di elaborazioni informatizzate.

Come già si è accennato nella precedente relazione, un ulteriore pericolo deriva da potenziali infedeltà nei controlli, il cui dato non appare statisticamente apprezzabile, perché si desume esclusivamente dalla casistica giudiziaria.

Proprio il carattere personale dell'accertamento della responsabilità penale e il bassissimo grado di interscambio di informazioni tra sistema giudiziario e sistema dell'amministrazione attiva accresce la consapevolezza della necessità di ricostruire, in capo alla P.A., una legittimazione alle attività di controllo con la massima responsabilizzazione dei soggetti ad esse deputati.

Sistemi esteri, soprattutto statunitensi, hanno d'altra parte evidenziato l'estrema importanza della utilizzazione, da parte della P.A., delle informazioni e delle esperienze provenienti dagli accertamenti giudiziari: in particolare, in più di un caso sono stati gli stessi uffici della pubblica accusa a

fornire agli organismi governativi informazioni e suggerimenti idonei a mettere in campo adeguati interventi di tipo preventivo.

Questa osmosi di informazioni ha costituito spesso un importante incentivo alla elaborazione delle c.d. linee guida da parte degli organismi dell'amministrazione attiva.

Tali linee rappresentano, di norma, il denominatore comune delle attività di controllo preventivo, di cui fissano gli standards: risulta, pertanto, elaborato un vero e proprio codice di comportamento, che vincola tutti gli organismi coinvolti nell'azione di controllo e di contrasto, assicurandone il coordinamento. Questa impostazione appare idonea a soddisfare le esigenze di revisione del sistema attuale e ad orientare una radicale riforma.

Muovendo da tali premesse questa Commissione ritiene essenziale che, da parte dei competenti organismi centrali della P.A., vengano elaborati ed aggiornati *codici di comportamento* la cui osservanza renderà omogenea ed efficace l'attività periferica e di controllo, responsabilizzando adeguatamente gli operatori.

Per giungere a tale obiettivo si impone, in primo luogo, una verifica (un vero e proprio censimento) delle attuali attribuzioni degli uffici centrali e periferici, statuali e non, deputati ad attività di verifica e controllo nella materia in esame.

In tal senso si potrà realizzare un vero e proprio quadro sinottico dei soggetti "controllori", onde valutare le scelte di coordinamento più appropriate e determinare con esattezza le direzioni dei flussi informativi.

Naturalmente questo compito spetta in via esclusiva all'amministrazione attiva, sicché la Commissione ha ritenuto, sul punto, sufficiente l'indicazione della problematica, trasmettendo al Gabinetto del Ministro delle politiche agricole una specifica nota il cui tenore può essere così riassunto:

*In relazione alle attribuzioni della Commissione e in riferimento alle consultazioni in atto con il gruppo di lavoro costituito presso il Ministero per le Politiche agricole, si ritiene opportuno richiedere al Ministero per le politiche agricole (ufficio di gabinetto), la produzione di un elenco di tutti gli organismi, uffici e/o servizi, centrali e locali, preposti a procedure di controllo nel contesto della produzione e commercializzazione, dell'importazione e*

dell'esportazione del latte e dei suoi derivati, compresi quelli destinati all'alimentazione non umana.

L'obiettivo dell'indagine risiede:

- a) nella verifica del grado di integrazione esistente tra le procedure;
- b) nella valutazione dei costi e dei risultati delle medesime;
- c) nello studio di soluzioni sinergiche immediate;
- d) nell'analisi delle prospettive di riorganizzazione del sistema (dei controlli).

A tal fine l'Ufficio adito è pregato di fornire alla nostra Commissione:

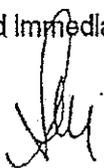
- 1) Tutti gli atti normativi (compresi regolamenti, circolari ecc.) aventi ad oggetto l'attribuzione di poteri e di competenze nella materia di cui in premessa;
- 2) Tutti i dati statistici pertinenti;
- 3) Le informazioni disponibili circa i costi delle suddette procedure.

Una volta individuati con esattezza i soggetti impegnati nell'azione di controllo e le attribuzioni ai medesimi riservate dalla legge, sarà possibile procedere ad una revisione di tutte le istruzioni di comportamento in precedenza impartite al fine di realizzare il maggior grado possibile di sinergie nell'azione della P.A., anche attraverso l'accorpamento di competenze e/o la predisposizione di programmi comuni di azione da parte di soggetti appartenenti ad uffici diversi.

La Commissione ritiene essenziale che il Governo formalizzi i suddetti poteri di coordinamento e di programmazione al fine di evitare che tradizionali ripartizioni funzionali provochino incapacità di dialogo o pregiudiziale diffidenza tra apparati dello Stato.

Se tale indicazione sarà ritenuta valida si renderà necessario un apposito provvedimento per costituire un organismo centrale incaricato di curare la razionalizzazione di tutte le attività di controllo nel settore della produzione lattiera, organismo deputato in tempi ragionevolmente brevi a rielaborare tutte le attuali modalità operative di intervento.

Il cennato contesto di sinergie dovrà, evidentemente, tenere conto delle esigenze di assicurare flussi di informazioni omogenee, suscettibili di puntuale ed immediato incrocio e confronto.



Sul punto va ricordato che la Commissione si è già espressa, ritenendo essenziale l'uso di codici identificativi, nella specie individuati nel codice fiscale: ciò sia per indicare in maniera certa il soggetto controllato, sia per conoscere l'identità del soggetto controllore.

... con il grado di responsabilizzazione del soggetto controllante: in particolare, laddove l'accertamento di infedeltà dovesse comportare la individuazione di responsabilità in capo ad un "controllore", sarà possibile ricostruire agevolmente il complesso delle attività poste in essere da quest'ultimo e far scattare un intervento di verifica *ex post* dei relativi risultati su ampia scala.

Tale possibilità appare essa stessa idonea a finalità di prevenzione, in quanto aumenta il rischio, per l'imprenditore propenso ad intese illecite con funzionari collusi, una volta scoperto un qualsiasi episodio anomalo, di subire specifici e finalizzati controlli.

Ritiene la Commissione che tale sistema di responsabilizzazione non debba sopportare alcuna deroga; al contrario, il settore oggetto della presente analisi deve costituire un vero e proprio laboratorio per la sperimentazione di più moderne e penetranti politiche di controllo e di verifica del buon andamento dell'attività amministrativa.

Il numero rilevantisimo dei soggetti da controllare ha già indotto la Commissione a segnalare al Governo la necessità di realizzare e di agglomerare specifiche analisi qualitative delle anomalie a qualsiasi titolo riscontrate nel settore, con la predisposizione di appositi indici.

All'esito delle conoscenze acquisite e degli approfondimenti operati, appare oggi possibile proporre un primo nucleo di indici di anomalie, come di seguito precisate.

Alla elencazione che segue va operata una premessa: la verifica della sussistenza di un indice di anomalia non deve mai essere ritenuta fine a se stessa, ma al contrario comportare lo sviluppo di criteri selettivi per ulteriori accertamenti mirati, ovviamente ripartiti con istruzioni predeterminate tra i vari soggetti preposti al controllo (la cui "mappa" risulterà dall'azione di pianificazione di cui sopra).

Tra gli indici esaminati e discussi si segnalano i seguenti:

a) Mancanza di vacche.



La propensione a rappresentare fittiziamente entità di produzioni lattiere a mezzo di fatturazione di operazioni inesistenti può essere certamente neutralizzata dalla prima e dalla più logica verifica, quella relativa alla esistenza delle vacche. Non appare neanche comprensibile come in passato la constatata esistenza della produzione di latte da parte di aziende prive di animali non abbia indotto immediati ed adeguati controlli.

L'incrocio tra i dati della produzione e quelli relativi alla consistenza del patrimonio bovino risulterà possibile, se attuata con la dovuta diligenza, grazie alla nuova formulazione della modulistica veterinaria, sicché non esisterà alcuna difficoltà per procedere ad un continuo monitoraggio dell'esistenza di tale indice di anomalia.

#### b) Contratti atipici.

La commissione ritiene che la stipula e l'utilizzo di contratti atipici aventi ad oggetto produzione e commercializzazione di latte rappresenti uno strumento idoneo alla preconstituzione di giustificazioni formali a condotte contrarie alla normativa vigente o sia addirittura significativa di illeciti professionalmente organizzati.

Consegue innanzitutto la verifica dell'opportunità di imporre, nel contesto delle compatibilità comunitarie, espresse restrizioni alla autonomia negoziale nel settore dei contratti atipici.

In ogni caso, la conclusione di contratti atipici aventi ad oggetto, diretto od indiretto, produzione o commercializzazione di latte dovrebbe comportare quale requisito di efficacia, uno specifico regime di pubblicità attraverso la denuncia della stipulazione del contratto ad una autorità centrale, l'utilizzazione di parametri certi di individuazione dei contraenti e dei titolari di quote.

#### c) Produzione superiore alla media

La Commissione ha rilevato dati non omogenei nei parametri relativi alle medie produttive.

Le caratteristiche del settore rendono certamente possibili disallineamenti conseguenti ai fattori della produzione, tuttavia a volte sono stati individuati dati assolutamente inspiegabili.

Si ritiene pertanto, che indici statistici sensibilmente superiori alle varie medie significative (riferibili al territorio, al tipo di azienda, alla razza, ad



... (1) ...

... (2) ...

... (3) ...

... (4) ...

... (5) ...

controllo dei dati fiscali e di quelli identificativi dovrebbero essere estese ed accompagnate da specifiche e penetranti sanzioni amministrative, fino a consentire interventi integrati sanzionatori anche di natura penale. L'irregolarità nella documentazione, laddove coinvolge attività di soggetti pubblici, deve espressamente essere ritenuta significativa di una responsabilità del pubblico ufficiale obbligato ad impedirlo, con tutte le ovvie conseguenze sul piano amministrativo e contabile.

In ogni caso, appare necessario un fattivo coordinamento con gli uffici dell'Amministrazione finanziaria.

g) Sussistenza di segnalazioni penali o amministrative in ordine alla violazione delle discipline di settore e in ordine ad illeciti previsti dall'ordinamento generale.

La sussistenza delle segnalazioni in premessa non può non essere considerata uno specifico indice di anomalia e deve, pertanto, comportare ulteriori controlli finalizzati relativi ai soggetti coinvolti. In particolare, un'apposita procedura di controlli integrati dovrà riguardare il produttore o il commerciante. I controlli integrati dovranno avere ad oggetto tutti gli specifici ambiti interessati dalla violazione segnalata, da quello igienico a quello fiscale, dalla regolarità delle autorizzazioni amministrative a qualsiasi titolo rilasciate, alla regolarità previdenziale e contributiva, ecc. Partimenti dovrà essere approfonditamente valutata l'attività posta in essere da funzionari risultati collusi, al fine di delimitare l'entità e le conseguenze della infedeltà denunciata e/o giudizialmente accertata. In tal senso la normativa dovrà espressamente autorizzare la rinnovazione di procedure di controllo già esaurite, nei casi in cui risulta ipotizzata una responsabilità penale o amministrativa di un pubblico funzionario.

h) Considerevole distanza tra i soggetti contraenti.

Tale indice, ritenuto dalla Commissione potenzialmente anomalo, consente di rinviare alle osservazioni effettuate in tema di contratti atipici e di trasporti a lunga distanza.

l) Monitoraggio flussi transnazionali di latte e delle cd. polveri di latte destinate all'alimentazione umana o animale.

In riferimento alle tipologie di operazione sospette si è più volte esaminato il problema dell'immissione nel mercato nazionale di latte, latte in



polvera, paste filate ed altri derivati, di provenienza comunitaria o extracomunitaria, irregolarmente introdotti sul mercato italiano.

Il controllo di tali flussi a scopo antifrode implica problemi di compatibilità con la vigente normativa comunitaria in tema di libera circolazione delle

Il problema non appare tuttavia ostativo ad un intervento normativo nazionale - concertato in sede comunitaria - specificamente orientato al monitoraggio dei flussi delle materie in questione per impedire l'utilizzazione clandestina.

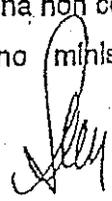
Dovrà l'Amministrazione dello Stato ricercare ed attuare le misure di contrasto più adeguate, ricercando, *in primis*, il più fattivo coordinamento delle diverse istituzioni preposte a tali controlli e prioritariamente l'Amministrazione doganale.

Relativamente alle c.d. polveri di latte con destinazione alimentare non umana appare indispensabile introdurre - previo concerto con gli organismi comunitari - l'obbligo di impiego di adeguati tracciatori".

#### 19.12 Ma "c'è una logica in questa follia" della gestione italiana delle quote latte?

Mutuando il titolo di questo paragrafo da quello di un articolo pubblicato su "Spazio Rurale" del maggio scorso (Allegato *sub* 301) sente proprio la necessità di chiedere se "c'è una logica in questa follia" della gestione italiana delle quote latte.

L'articolo (senza il nome dell'autore) merita di essere letto, perché riesce "ad evidenziare il grosso filo di sostanziale omogeneità che lega i primi giorni della storia in questione con i suoi ultimi sviluppi". Basandosi su dichiarazioni rese, dal 1983 al 1995, dai "responsabili" del settore latte - ministri; dirigenti delle associazioni sindacali agricole; allevatori; responsabili dell'UNALAT, ecc. -, dichiarazioni pubblicate sui giornali italiani dell'epoca (e verificate da questa Commissione previa richiesta del ritaglio di giornale avanzata ai direttori delle testate giornalistiche richiamate: v. Allegati *sub* 302), l'Autore dell'articolo mostra che in sostanza, fin dall'inizio, si è sempre parlato di una non conoscenza di dati certi della produzione italiana di latte; di un impegno ministeriale diretto ad ottenere tali dati; di promesse



dell'UNALAT, prima, e dell'AIMA, dopo, di darli; di minaccia di procedure comunitarie di infrazione nei confronti dell'Italia, "rea" di promettere e non dare e di fornire dati che immediatamente dopo venivano "cambiati". Cioè si discuteva, a quell'epoca, delle stesse cose di cui ancora si parla oggi, delle cose di cui il Governo ha chiesto l'accertamento a questa Commissione, sottovalutando così la vischiosità di idee, convinzioni (più o meno sincere) e "fatti", diretta conseguenza di quei contrapposti interessi che, per ben 12 anni, hanno impedito la soluzione della questione latte italiana.

Al lettore interessato si lascia la scelta di ricercare gli Allegati qui richiamati. Ma, si consenta a questa Commissione di segnalare un aspetto della vicenda che permette di avere ancora più chiare le responsabilità dell'UNALAT e delle Organizzazioni professionali agricole, già evidenziate nella prima Relazione (v, soprattutto, per quanto concerne l'UNALAT, il par. 6.3 ed il par. 9.3).

Alla Fiera del bovino di Cremona del settembre 1988, Carlo Venino afferma che "abbiamo applicato le quote in maniera intelligente, rispettando il tetto a livello nazionale e non azienda per azienda" (La Repubblica, del 18 settembre 1988). Ma solo dopo il sollecito del Ministro On. Mannino alla Fiera di Cremona del settembre 1989 (La Repubblica, del 26 settembre 1989), l'UNALAT promette di "procedere all'espletamento del proprio dovere che è quello di governare la quota di produzione di latte assegnata nel 1988" convocando le tre Organizzazioni professionali per concordare le modalità di gestione della produzione (Il Corriere della sera, del 24 settembre 1989). Senonché, quando nel marzo 1992, il Ministro On. Gorla accusa l'UNALAT di fornire in ritardo i dati sulla produzione reale delle stalle italiane, Carlo Venino afferma "i ministri mi hanno invitato a non dare i dati sulla produzione, preferendo quelli più bassi dell'ISTAT" (Il Corriere della sera, del 1° marzo 1992); ed Enrico Busi, segretario generale dell'UNALAT, rincara la dose, riferendo di "dichiarazioni false inviate dal Governo a Bruxelles per nascondere i dati reali della produzione italiana" e chiarendo che nel 1984 era stata accettata una quota inferiore alla produzione effettiva perché "pareva che si dovesse sfasciare l'Europa su questa questione", sicché "partiti sul plebe sbagliato, tutti insieme abbiamo continuato in quel modo e l'ISTAT riduceva le sue stime sulla produzione man mano che la CEE riduceva la



quota e noi facevamo finta di non avere dati diversi da quelli dell'ISTAT" (La Repubblica, del 15 marzo 1992). Ed alle nuove intimazioni del Ministro On. Gorla del maggio 1992 (Il Sole - 24Ore, del 29 maggio 1992, e Ore 12 - Il Globo, del 30 maggio 1992) la vertenza si fa dura perché l'UNALAT, appoggiata dalla Coldiretti, Confagricoltura e Confcoltivatori, si rifiuta di trasmettere i propri tabulati all'AIMA, sostenendo "consegnarli significa pagare le multe comunitarie sul surplus" (Il Sole - 24Ore, del 30 maggio 1992). L'8 a chi chiede perché mai le cifre non fossero state subito contestate, Carlo Venino risponde che "dubbi sulle cifre, noi allevatori, ne avemmo già nel 1984. Ma l'Italia poteva contare sul bacino unico ottenuto dal Ministro Pandolfi, che consentiva la compensazione tra produttori. Comunque, abbiamo chiesto più volte di aumentare la quota, ma ciò non è stato ritenuto possibile dai nostri politici" (Il Corriere della sera, del 5 luglio 1992). Ma quando nel 1993 si arriva a stampare il primo bollettino AIMA, Carlo Venino dichiara: "sono convinto che ci sono 5-6 milioni di quintali di latte fantasma. Fino a quando non si avrà il coraggio di impedire la commercializzazione delle quote, avremo sempre problemi. La nostra produzione è già dentro i limiti stabiliti dalla UE" (Il Corriere della sera, del 9 aprile 1993). Ed anche nel 1995, Carlo Venino conferma la sua convinzione che "l'Italia rientra nella quota di 99 milioni di quintali" e si fa forte della conferma dell'Assolatte, delle Centrali e delle Cooperative (Il Corriere della sera, del 26 febbraio 1995) e ciò, ovviamente, per contestare la pretesa dell'UE del pagamento del superprelievo.

Non occorre molto per contestare che nel 1983-85 era stato fatto un censimento da parte dell'AIA il cui presidente era, allora, proprio Carlo Venino; che qualora i dati della produzione fossero stati diversi, conveniva all'Italia far rilevare subito, ai partners europei, che i dati ISTAT del 1983 erano sottostimati; che il "bacino unico nazionale" dell'On. Pandolfi non era capace di impedire il superprelievo, qualora ci fosse stata effettivamente una produzione in esubero; che il silenzio sull'esistenza di dati di produzione più alti rispetto a quelli ISTAT nel periodo in cui l'UNALAT era, di fatto, il gestore di quasi l'intera quota latte italiana, non era interesse dei ministri che avrebbero dovuto disporre il pagamento del superprelievo, ma della stessa UNALAT che, così, poteva gestire, assieme alle tre organizzazioni

professionali, con cui aveva concordato la gestione, il sistema delle quote, "premiando" gli allevatori "amici", nella sicurezza che sarebbe stato l'Erario a pagare la superproduzione; che le quote di carta sono, innanzitutto, conseguenza dell'attribuzione di quote produttive effettuate proprio dall'UNALAT nel periodo della sua gestione, poi, della "revisione" del bollettino pubblicato a seguito del censimento CCIA, revisione effettuata, per 41.925 istanze di riesame, sì dal CCIA ma assieme alle APL ed alle organizzazioni sindacali agricole, anche sulla base della legittimazione della procedura di autocertificazione sollecitata dalla Confederazione italiana agricoltori (Intervista di Carlo Bonizzi ad Agra Press, del 12 gennaio 1995, riportata in Spazio Rurale); che non è certo materia di competenza dei politici italiani la modifica del QGG italiano, perché essa compete all'UE.

Alla ricerca della logica di questa "folle" gestione italiana del sistema delle quote latte si è mossa anche la Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati con la sua indagine conoscitiva, il cui documento conclusivo (redatto dall'On. Mario Prestamburgo) è stato discusso ed approvato nelle sedute del 7 e del 20 maggio 1997 (Allegato sub 303), in cui si afferma che "la stratificazione di norme non sempre in linea con il diritto comunitario" (pag. 144, seduta del 7 maggio) ha prodotto una situazione fortemente confusa nella quale due elementi risaltano: la scarsa attendibilità dei bollettini e la mancanza dei dati certi sull'effettiva produzione annua di latte bovino.

L'effettiva inefficienza operativa dell'AIMA - ma, deve si rilevare che il controllo della produzione annua di latte non era di competenza dell'AIMA e che le Regioni avevano, dal 1992, il potere-dovere di controllare proprio la produzione lattiera al fine dell'adeguamento della quota dei produttori allo scadere di un periodo quinquennale - e la reticenza di molte delle persone audite dalla Commissione parlamentare hanno portato, nella relazione Prestamburgo, ad una attenuazione della responsabilità dell'UNALAT nella gestione delle quote. Ma, sarebbe, invece, sufficiente ricordare che nella relazione della Commissione parlamentare si continua a definire inattendibili i dati del censimento AIA del 1983-85 - mentre, all'opposto, si ritengono attendibili i dati ISTAT, sostanzialmente corrispondenti ai dati di tale censimento AIA - ovvero si continua a "credere" alle dichiarazioni dei

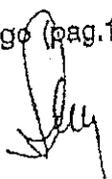


responsabili dell'UNALAT (dottori Venino e Busi, ai quali, tra l'altro, appare attribuibile la mancata attuazione del censimento affidato, nel 1991, all'UNALAT), laddove gli stessi asserivano la omessa comprensione, nel censimento AIA, delle aziende non meno di tre capi di bestiame. Si pone,

sul censimento... questa Commissione... e 9.2 della prima Relazione.

Sta il fatto che pure la Commissione parlamentare, si è trovata, come questa Commissione, davanti ad una serie di difficoltà - reticenze ed inefficienze di tutti i soggetti che hanno operato nella gestione delle quote - non superabili. E se è vero che la Commissione parlamentare di indagine ha avuto solo la possibilità di avvalersi di documenti e di audizioni, è certo che - a differenza di quanto ha affermato l'On. Adriana Poli Bortone (pag.159, seduta del 7 maggio 1997) - questa Commissione non ha avuto "mezzi, strumenti ed uomini" tali da poter pervenire più facilmente alla verità. Questa Commissione, formata di soli sette membri, si è potuta avvalere dei soli mezzi che sono stati offerti dal Comando Generale della Guardia di Finanza, dal Corpo Forestale dello Stato e dai carabinieri. Ha avuto, è vero, il potere di chiedere indagini ed istruttorie, ma in molti casi i tempi biblici per "smuovere" l'anchilosata amministrazione centrale e regionale e la vischiosità di prassi comportamentali dei pubblici funzionari non hanno consentito di raggiungere i risultati che essa aveva la volontà di perseguire. Basterebbe qui pensare al fatto che frequentemente questa Commissione ha dovuto sostituirsi agli stessi, per rendersi conto di come lo Stato e le Regioni, nelle loro diverse articolazioni, hanno risposto. In questa situazione, molte volte vera "palude", eccellono solo il Centro di calcolo della Guardia di Finanza e il Consorzio per il sistema informativo dell'AIMA (CSIA), quest'ultimo messo a disposizione della Commissione dai nuovi commissari AIMA, avv. Edilberto Riccardi e prof. Lucio Francarlo, e soprattutto il gruppo CSIA diretto dall'ing. Monaldi che, con spirito di abnegazione, hanno lavorato intensamente anche nel mese di agosto, mentre tutti gli altri (Ministeri, Regioni, UNALAT, APL, ecc.) erano in ferie.

Certo è che i dubbi sugli "assioni", di cui riferisce la relazione Prestamburgo (pag.188, seduta del 20 maggio 1997) e sulla cui base si dice



che avrebbe operato l'AIMA per emanare il bollettino n.2 della campagna 1995-96 - e cioè: a) i produttori che hanno superato il proprio QRI, anche sulla base di bollettini scarsamente attendibili, devono comunque pagare il superprelievo; b) non esistono e non sono mai esistiti "fatti illeciti" nella gestione delle quote latte, essendo veritieri i dati dei modelli L/1 ed essendo adeguati i controlli effettuati dall'AIMA - non sono stati solo dubbi della Commissione parlamentare. Questa Commissione ha, infatti, richiesto ed ottenuto la riformulazione dei modelli L/1 (i cui risultati saranno espressi *infra*, par. 23); ha richiesto indagini sulle doppie quote risultanti dai bollettini, ma all'esito delle indagini svolte non hanno fatto seguito le Regioni Lazio e Puglia per l'eventuale pronuncia, di loro competenza, di esclusione delle eventuali doppie quote; ha richiesto, sin dal mese di maggio, indagini sui 2.482 produttori di latte ma senza vacche, indagini che, partite solo negli ultimi giorni di luglio, hanno consentito di valutare le risposte, pervenute entro il 25 agosto 1997, soltanto per 1.016 casi; ha ottenuto, tramite la Guardia di Finanza ed il Corpo Forestale dello Stato, l'acquisizione di un numero rilevantisimo di pseudo contratti di soccida, di comodato di stalla, di affitto di quota con azienda per pochissimi giorni, tutti contratti diretti a far "godere", previo esborso non modesto di denaro, a veri allevatori ma con poca quota, le quote di carta assegnate ad altri; ha "spulcolato" tutte le documentazioni possibili per ottenere un dato credibile della resa media unitaria delle vacche italiane, "confondendosi" in una serie di dati tutti diversi e non combacianti; ha richiesto un censimento straordinario delle vacche da latte, censimento tradottosi in un mezzo "flop" a causa dell'inqualificabile non-risposta dei veterinari di alcune USL.

Sicché, questa Commissione, non può che sottoscrivere la frase conclusiva della relazione Prestamburgo (pag. 193), secondo cui "correggere, in tempi brevi, i tanti errori commessi anche in questi ultimi mesi non è cosa agevole, in quanto è ampiamente provato che gli allevatori non hanno mai avuto la certezza della quota di produzione loro assegnata": e ciò - aggiunge questa Commissione - per le carenze dello Stato, delle Regioni e degli organi loro collegati o da essi delegati, tutti "presi" nel mezzo dei contrapposti interessi particolaristici.

## 20 Il rendimento delle vacche da latte

### 20.1 L'anno 1983: il censimento AIA.

Nel par. 6.2 e 9.2 della (prima) Relazione si sono indicate le ragioni per le quali la Commissione ha espresso il giudizio di attendibilità del censimento effettuato dall'AIA per il periodo 1983-85. Ora, in forza di tale giudizio positivo si possono trarre alcune conseguenze.

Il censimento AIA riporta, per provincia, per regione e per l'Italia, oltre al numero delle aziende zootecniche ed alla quantità di latte complessivamente prodotta, anche il numero delle vacche e la produzione media per vacca con riguardo alle diverse razze. Così, ad esempio, dalle fotocopie estratte dal Tabulati AIA (v. Allegato 16) si può rilevare che risultano essere stati censiti:

a) con riguardo alle vacche della razza <i>bruna alpina</i> :			
nella Provincia di Parma, capi	10.922 (nel 1983)	10.836 (1984)	10.806 (1985)
nella Regione Emilia-Romagna, capi	20.217 (nel 1983)	19.498 (1984)	19.498 (1985)
In Italia, capi	244.858 (nel 1983)	238.501 (1984)	238.501 (1985)
b) con riguardo alle vacche della razza <i>frisona italiana</i> :			
nella Provincia di Parma, capi	83.391 (nel 1983)	85.708 (1984)	85.708 (1985)
nella Regione Emilia-Romagna, capi	326.816 (nel 1983)	326.276 (1984)	326.276 (1985)
In Italia, capi	1.452.886 (nel 1983)	1.467.167 (1984)	1.457.167 (1985)
c) con riguardo alle vacche di razza <i>pezzata rossa</i> :			
nella Provincia di Parma, capi	79 (nel 1983);	79 (1984);	79 (1985)
nella Regione Emilia-Romagna, capi	1.310 (nel 1983)	1.109 (1984)	1.109 (1985)
In Italia, capi	100.621 (nel 1983)	97.428 (1984)	97.428 (1985)
d) con riguardo alle vacche di <i>altre razze</i> :			
nella Provincia di Parma, capi	10.178 (nel 1983)	10.274 (1984)	10.489 (1985)
nella Regione Emilia-Romagna, capi	47.281 (nel 1983)	51.367 (1984)	52.306 (1985)
In Italia, capi	716.868 (nel 1983)	726.042 (1984)	739.483 (1985)

Se si considera il rapporto tra produzione totale del latte ed il numero delle vacche, dal censimento AIA risultano altresì i sottoindicati dati:

	1983	1° sem. 1985	tutto il 1985
<i>bruna alpina</i> :			
Parma -kg./vacca-	3.317	2.124	4.248
Emilia Romagna -kg./vacca-	3.080	1.981	3.882

Italia	-kg./vacca-	2.946	1.638	3.276
<i>frisona italiana:</i>				
Parma	-kg./vacca-	4.455	2.578	5.156
Emilia Romagna	-kg./vacca-	4.241	2.602	5.204
Italia	-kg./vacca-	4.265	2.324	4.648
<i>pezzata rossa:</i>				
Parma	-kg./vacca-	4.055	2.482	4.524
Emilia Romagna	-kg./vacca-	2.394	1.401	2.802
Italia	-kg./vacca-	2.776	1.570	2.140
<i>altre razze:</i>				
Parma	-kg./vacca-	3.621	2.293	4.586
Emilia Romagna	-kg./vacca-	3.517	2.232	4.464
Italia	-kg./vacca-	2.201	1.253	2.506
<i>tutte le razze:</i>				
Parma	-kg./vacca-	4.264	2.504	5.008
Emilia Romagna	-kg./vacca-	4.090	2.520	5.040
Italia	-kg./vacca-	3.489	1.917	3.834

In conclusione, la resa media unitaria della vacca italiana era di 3.489 kg./vacca nel 1983 e di  $(1.917+1.917=)$  3.834 kg./vacca per il 1985.

## 20.2 L'analisi comparata della produzione di latte bovino in Italia nell'anno 1983, secondo lo studio di Nardone-Comegna-Fabrizi del 1995.

Già si è fatto riferimento, nel par. 6.5 della (prima) Relazione, all'analisi comparata della produzione del latte bovino in Italia nell'anno 1983 (a cura di A. Nardone, E. Comegna e G. Fabrizio), pubblicata sull'Informatore agrario del 9 marzo 1995 a cura dell'UNALAT (Allegato sub 33).

Da tale studio risulta che la resa media unitaria per vacca sarebbe stata, nel 1979, di kg.:

3.164 secondo i dati ISTAT

3.620 secondo i dati ANA (Accademia Nazionale di Agricoltura)

Peraltro, secondo il detto studio, per effetto del progresso genetico, alimentare e gestionale, l'evoluzione della produzione unitaria: a) delle vacche controllate dall'AIA nell'adempimento delle sue funzioni istituzionali e b) delle vacche non controllate (la cui produzione è stata ottenuta sottraendo,

rispettivamente, dalla produzione nazionale e dalla consistenza nazionale delle vacche la produzione e la consistenza delle vacche controllate) sarebbe stata la seguente:

	Produzione per lattazione vacche controllate (In kg.)	Produzione media unitaria vacche non controllate (In kg.)
1970	4.199	2.510
1971	4.419	2.684
1972	4.446	2.848
1973	4.408	2.956
1974	4.464	2.974
1975	4.575	3.018
1976	4.666	3.038
1977	4.745	3.054
1978	4.864	3.078
1979	5.021	3.171
1980	5.027	3.120
1981	5.108	3.108
1982	5.208	3.145
1983		

(Fonte: per i capi controllati le produzioni sono ricavate dalle pubblicazioni AIA, deducendo il colostro)

Ovverosia, secondo il detto studio, la stima della produzione media per vacca italiana (comprendendo, ora, i capi controllati e quelli non controllati) sarebbe stata:

nel 1974, di 3.167 kg.

nel 1983, di 3.589 kg.

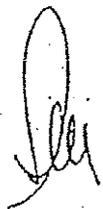
Tuttavia, poiché risulterebbe non plausibile il *gap* tra l'aumento in valore assoluto della media produttiva delle vacche controllate rispetto a quello delle vacche non controllate, il detto studio apporta una correzione alla stima, per il 1983, della media di produzione delle vacche non controllate, rapportandola a 3.492 kg., rispetto ai 3.145 kg. di cui alla tabella sopraindicata. In altre parole, la produzione media unitaria dell'intero patrimonio lattifero italiano sarebbe stata, secondo il detto studio, di kg. 3.820 nel 1983, con una differenza percentuale di aumento tra il dato del 1974 (3.167 kg.) e quello del 1983 (3.820 kg.) del 20,70% circa.

Orbene, se si considera che per l'anno 1985 (v. *supra*, par. 20.2) la resa media unitaria, per tutte le razze e per tutta l'Italia, sarebbe stata, secondo il censimento AIA 1983-85, di kg. 3.834 mentre per l'anno 1983 sarebbe stata di kg. 3.489, si può ragionevolmente concludere che la resa

media della vacca italiana, nell'anno 1985, sarebbe potuta essere di 3.834 kg./vacca.

Ma moltiplicando le vacche presenti in Italia nel 1983 (2.515.032 capi) per la resa media di 3.489 kg./vacca secondo il censimento AIA e, poi, per la resa media di 3.820 kg./vacca secondo il detto studio di Nardone, Comegna e Fabbri si ha, ovviamente, una produzione diversa e cioè, rispettivamente, di 8.774.946 tonnellate (nel Tabulato AIA risulta scritto 87.747.386 q.li per il 1983) o di 9.607.422 tonnellate. Se poi si moltiplicasse il numero delle vacche presenti in Italia nel 1985 secondo il censimento AIA (2.532.579 capi) per la resa media di 3.834 kg./vacca, più sopra stimata ragionevole, si avrebbe una produzione totale di 9.709.907 tonnellate di latte per il 1985, mentre la Comunità europea ha riconosciuto all'Italia, per il 1983, 8.798.000 tonnellate, portate poi alle attuali 9.930.060 (più precisamente, secondo l'ultimo Regol. 614/87 dell'8 aprile 1987, a 9.698.399 per consegne + 231.661 per vendite dirette). Peraltro, se si moltiplicasse per il numero delle vacche il dato che, per l'anno 1983, il suddetto studio di Nardone, Comegna e Fabbri ha elaborato (e, cioè, 3.539 kg./vacca) precedentemente alla sua correzione sulla base della considerazione del poco plausibile *gap* tra l'aumento in valore assoluto della media produttiva delle vacche controllate (ovverosia, delle vacche "iscritte" all'AIA e, quindi, delle vacche geneticamente migliori) rispetto a quello delle vacche non controllate (ovverosia, delle vacche i cui allevatori non sono associati all'AIA e, dunque, delle vacche meno valide sotto il profilo genetico), si avrebbe una produzione di 8.900.698 tonnellate di latte nel 1983, rispetto alle 8.798.000 tonnellate riconosciute all'Italia dalla Comunità europea.

Tutto questo viene detto non per contestare l'attendibilità del censimento AIA del 1983, che era diretto a verificare *in loco* soltanto i numeri, cioè il numero delle aziende zootecniche ed il numero delle vacche lattifere, così come è funzione di ogni censimento, ma per mostrare chiaramente che alla Commissione ora interessa esporre il *trend* produttivo delle vacche lattifere italiane al fine di ricostruirne, con il maggior grado di probabilità, il dato attuale, cioè quello che permetterà (v. *infra*, par. 24) di determinare la congruità tra produzione conferita risultante dai moduli L/1 ed i capi posseduti dal conferente latte alla latteria.



20.3 I dati della Corte dei Conti europea (Relazione n. 4/93) per il 1990.

Nel par. 4.58-4.62 della sua Relazione n. 4.93 (v. Allegato sub 2), la Corte dei Conti europea segnalava che

4.58. Confermando il punto tenuto dal Consiglio, ossia che disciplinare il controllo dell'incremento della raccolta della produzione lattiera potrebbe equivalere ad impedire gli adeguamenti strutturali necessari, sta di fatto che il regime delle quote lattiere, completato nella maggior parte degli Stati membri da programmi nazionali di abbandono e di ristrutturazione della produzione lattiera, non ha ostacolato, sul piano della singola impresa, il progresso nel settore della produzione lattiera.

4.59. Infatti, il rendimento delle vacche da latte è aumentato di circa il 10%, passando da 4.285 kg. di latte per vacca e per anno nel 1984 a 4.719 kg. nel 1990. Giova osservare che l'aumento del rendimento è stato maggiore negli Stati membri che già in passato avevano registrato risultati notevoli, come la Danimarca (6.162 kg. per vacca), i Paesi Bassi (5.998 kg. per vacca) e la Francia (4.825 kg. per vacca). Del resto, questi Stati membri sono da sempre i principali paesi esportatori di prodotti lattiero-caseari della Comunità (...)

4.61. Inoltre, le modifiche strutturali, nel settore della produzione lattiera hanno subito un'accelerazione in seguito all'introduzione del regime delle quote: il numero delle aziende in questione è passato da 1.621.261 nel 1983 a 1.241.627 nel 1987 (Europa dei Dieci), con un calo quindi del 23,4% in quattro anni, mentre, tra il 1979 e il 1983, la diminuzione era stata appena del 14,7%. (...)

4.62. Giova osservare che questo processo, che fino al 1985 era caratterizzato da una diminuzione del numero di aziende lattiere con meno di 30 vacche e da un aumento delle aziende con più di 30 vacche, tra il 1985 e il 1987 ha comportato una diminuzione di tutte le categorie di aziende, comprese quelle con più di 100 vacche (diminuite del 10%). (...)\*

Dunque, il trend europeo è stato, tra il 1984 ed il 1990, nel senso di una riduzione numerica delle aziende zootecniche con un aumento di resa produttiva unitaria delle vacche, soprattutto - per quanto concerne quest'ultimo aspetto - nei paesi del nord dell'Europa.



Quello che merita essere posto in evidenza è che la media europea della resa unitaria era, nel 1984, di 4.285 kg./vacca, ovverosia di 451 kg/vacca in più rispetto alla resa unitaria della vacca italiana secondo quanto esposto nel par. precedente. Ora applicando lo stesso rapporto, si avrebbe che la resa media unitaria delle vacche italiane sarebbe potuta essere, nel 1990, di 4.268 kg./vacca.

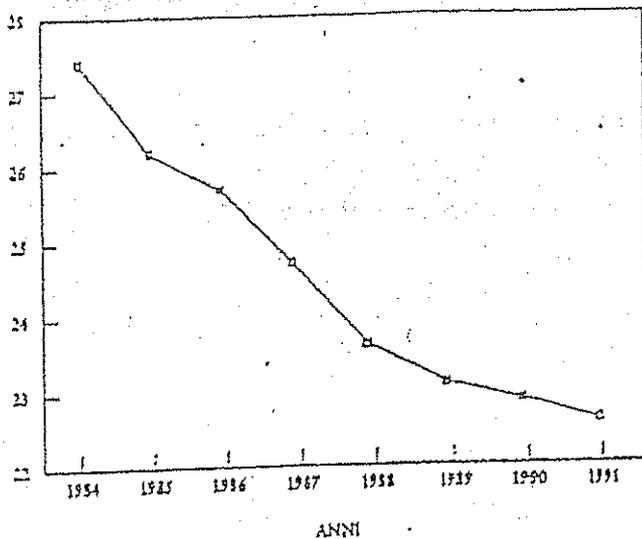
Le Tabelle che seguono - e che danno l'immagine dei due fenomeni - sono la fotocopia degli Allegati XVI e XVII della suddetta Relazione della Corte dei Conti europea.

[seguono Allegati XVI e XVII alla Relazione Corte dei Conti europea]



ALLEGATO XVI

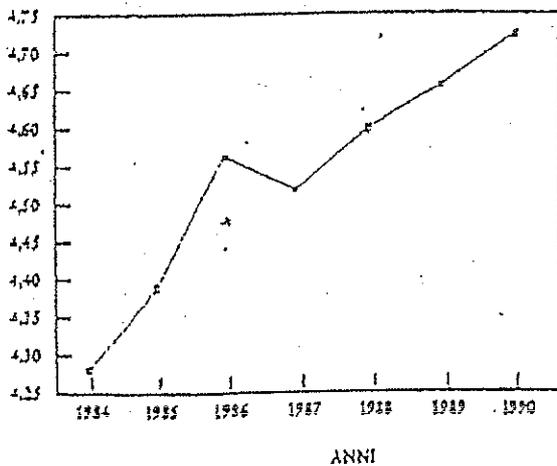
Gráfico n. 9 — Evoluzione del patrimonio di vacche da latte (in milioni)



Fonte: Eurostat-Crosos

ALLEGATO XVII

Gráfico n. 10 — Evoluzione del rendimento delle vacche da latte (in tonnellate per vacca)



Fonte: Eurostat-Crosos

... ..  
 ... ..  
 ... ..

21 novembre 1990 davanti alla 201ª Commissione (Agricoltura) della Camera  
 dei deputati, con esultante della Giustizia, per il pagamento del 50% del debito  
 del Comune di Giochi verso l'Ente Cassa di Risparmio di Giochi, con la  
 ... ..

...	...	...
1977	24.000	3.125
1978	24.000	3.777
1979	24.000	2.640
1980	24.000	3.600
1981	24.000	3.000
1982	24.000	3.000
1983	26.000	4.800
1984	25.700	4.200
1985	24.000	3.000
1986	24.000	3.000
1987	24.000	4.000
1988	22.000	3.000
1989	24.000	3.000

... ..  
 ... ..  
 ... ..  
 ... ..  
 ... ..

Se è vero che tale media è inferiore alla media europea che, nel 1990, è individuata in 4.719 kg./vacca - ovvero sia di 69 kg./vacca in meno (ma gli anni della comparazione sono diversi: 1990 per l'Europa; 1993 per l'Italia) - essa è certamente superiore di 885 kg./vacca rispetto alla media italiana stimata per l'anno 1985 in 3.834 kg./vacca (v. *supra*, par. 20.2) con una differenza in più del 21,20% circa (in cinque anni), in linea con l'aumento percentuale (21,10% circa) della produzione stimata, nel 1983, di 3.834 kg./vacca, rispetto a quella del 1974 stimata in 3.167 kg./vacca (ma in dieci anni).

In altre parole, le aziende zootecniche italiane hanno recuperato in cinque anni, tenendo lo stesso ritmo dei dieci anni precedenti, il gap di produttività che esisteva con riguardo alla media produttiva (4.719 Kg./vacca) degli allevamenti europei di vacche da latte (contro i nostri un po' meno di 4.650 kg./vacca) con un aumento del solo 10% rispetto alla media di 4.285 kg./vacca del 1984 (contro i nostri un po' meno di 3.834 kg./vacca).

#### 20.5 I dati di alcune Regioni Italiane (da "L'Unalat Informa").

Dalla Rivista "Unalat Informa", periodico dell'Unione nazionale associazioni produttori latte bovino, edito dal 1993, sono stati desunti vari dati che consentono di approfondire la questione sulla resa media unitaria delle vacche italiane. E', invero, necessario acquisire, accanto al dato relativo all'Italia intera, i dati regionali, posto che la resa di latte dipende dal pascolo, e non vi è dubbio che ben diversi sono i pascoli italiani, scemando di qualità e di valore nutritivo man mano che dalle Alpi si scende verso la Sila o le Madonie o le serre sarde.

Orbene, nel fascicolo n. 8-9 del settembre 1993 (v. Allegato *sub* 305) l'Associazione Regionale Allevatori Lombardia (inquadrata nell'AIA) riporta la seguente produzione di latte dei capi che, per le funzioni istituzionali della stessa APA, erano stati controllati:

ANNO	Razza bruna		Razza frisone	
	Capi contr.	Prod. kg.	Capi contr.	Prod. kg.
1975	12.479	3.880	137.827	5.211
1985	15.813	4.212	269.338	6.185
1986	15.400	4.388	279.450	6.462
1987	15.329	4.511	292.205	6.695

1988	16.556	4.599	311.805	6.954
1989	16.015	4.668	331.111	7.151
1990	16.144	4.830	353.909	7.350
1991	16.739	4.836	371.946	7.546
1992	16.752	5.027	392.451	7.680

Si tenga conto che la Lombardia costituisce la realtà regionale nettamente più rilevante nel panorama dell'economia lattiera italiana, e ciò non soltanto perché vi si localizza un alto numero di aziende zootecniche (il 14% degli oltre 180.000 associati all'AIA), ma altresì perché vi si ottiene il 35% circa della totale produzione nazionale.

Dal fascicolo n. 20 del 1995 (Allegato *sub* 306) si ricava che nel Molise erano allevate 26.000 bovine con una produzione di circa 70.000.000 kg., in altre parole con una produzione di 2.692 kg./vacca.

Dal fascicolo n. 21 del 1995 (Allegato *sub* 307) si ricava che nelle quattro province della Sardegna erano "iscritte" alle Associazioni provinciali allevatori (APA) Inquadrate nell'AIA, 22.077 vacche frisone e 2.909 vacche di razza bruna. Orbene, la media unitaria è indicata nel modo seguente:

Provincia	N° vacche controllate	razza frisona			Latte Kg.
		Allevamenti controllati	N° lattazioni chiuse (305 gg)		
Cagliari	3.344	50	2.056	7.011	
Nuoro	703	24	471	7.075	
Oristano	14.978	167	9.901	7.958	
Sassari *	3.052	67	2.049	6.793	
<b>Totale</b>	<b>22.077</b>	<b>308</b>	<b>14.477</b>	<b>7.630</b>	

PROVINCIA	N° vacche controllate	razza bruna			Latte Kg.
		Allevamenti controllati	N° lattazioni chiuse (305 gg)		
Cagliari	108	11	82	6.917	
Nuoro	748	44	477	4.770	
Oristano	861	67	671	7.036	
Sassari	1.192	51	947	5.418	
<b>Totale</b>	<b>2.909</b>	<b>173</b>	<b>1.977</b>	<b>5.750</b>	



Dal fascicolo n. 24 del 1995 (Allegato *sub* 308) si ricava che in Alto Adige alla Federazione delle latterie sociali altoatesine erano "iscritte" 52.172 vacche con una produzione media (nel 1994) di 5.551 kg.

Dallo stesso fascicolo n. 24 del 1995 si ricava ancora che, in occasione del Convegno AIA del 30 settembre 1995 in Cremona, sono stati attribuiti i premi Latte Qualità ad una frisona di Mantova con una produzione di 17.734 kg. di latte, ad una bruna di Pordenone con 14.171 kg. di latte, ad una pezzata rossa di Udine con 10.607 kg. di latte e ad una rendena di Vicenza con 6.514 kg. di latte; mentre lo stesso premio, nel Convegno AIA del 28 settembre 1996 in Cremona, è stato attribuito ad un allevamento di frisone di Bergamo con una produzione media di 12.076 kg. di latte, ad un allevamento di pezzate rosse di Bolzano con 10.242 kg. di latte, ad un allevamento di brune di Pordenone con 11.023 kg., ad un allevamento di rendene di Padova con 6.503 kg. e, infine, ad un allevamento di valdostane di Aosta con 6.352 kg. di latte (v. fascicolo n. 31 del 1996 di "Unalat Informa": Allegato *sub* 309).

Riepilogando, può dirsi che:

In Lombardia la resa media di una vacca frisona era, nel 1992, di kg. 7.680 mentre quella di una vacca di razza bruna era, sempre nel 1992, di kg. 5.027;

In Molise, la resa media unitaria delle vacche lattifere della Regione era di kg. 2.692, nell'anno 1994;

In Sardegna, la resa media di una vacca frisona era, nel 1994, di kg. 7.630, mentre quella di una vacca di razza bruna, era nel 1994, di kg. 5.750;

In Alto Adige, la resa media unitaria delle vacche lattifere dell'area regionale era, nel 1994, di kg. 5.551;

mentre in Emilia Romagna, già nel 1985 la resa media unitaria di una frisona era di 5.204 kg., quella di una bruna alpina di 3.962 kg. e quella di una pezzata rossa di 2.802 kg. (v. *supra*, par. 20.1);

e tutto ciò contro la possibilità che nel 1995 una frisona potesse raggiungere i 17.734 kg., una vacca di razza bruna i 14.171 kg., una pezzata rossa i 10.607 kg., una rendena i 6.514 kg. ed una valdostana, nel 1996, i 6.352 kg.

Dall'Annuario del latte 1993, edito da Franco Angeli nel 1994, e curato dall'Osservatorio sul Mercato dei Prodotti lattiero-caseari, si ricavano, alle pag. 42-45 (qui Allegato *sub* 310), le seguenti medie produttive per anno delle vacche italiane, distinte per razza, sottoposte al controllo dell'AIA, con un



mercato trend di crescita produttiva, ad eccezione delle valdostane, dal 1988 al 1992 (la resa è espressa in kg.)

anno	frisona	bruna	pezzata rossa	grigio alpina	rendena	valdostana
1988	6.595	4.869	4.470	3.846	4.187	3.530
1989	6.745	4.954	4.769	3.878	4.218	3.445
1990	6.943	5.102	4.859	3.980	4.279	3.485
1991	7.194	5.228	5.047	4.130	4.404	3.507
1992	7.353	5.332	5.156	4.234	4.432	3.526

**20.6 Gli annuari del latte dell'Osservatorio sul mercato dei prodotti lattiero-caseari; la nota dell'Acaprol e dell'Aprofac calabresi.**

La Commissione si è più volte riferita nella sua (prima) Relazione (v. *infra* par. 6.3; 9.5; 11.2; 12.6) all'Annuario del latte 1996 realizzato dall'Osservatorio sul Mercato dei Prodotti Lattiero-caseari di Cremona, che è strettamente legato alla Scuola Master in Economia Agro-alimentare (SMEA) dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Piacenza. Ora si prendono in considerazione anche i precedenti Annuari del latte, ovverosia le edizioni del 1993 (edito da Franco Angeli, Milano, 1994) e del 1995 (edito da Franco Angeli, Milano, 1995) e quello successivo del 1997 (edito, sempre, da Franco Angeli, Milano, 1997).

Orbene, la lettura comparata dei quattro Annuari - e cioè, le pagine 80-81 dell'Annuario Latte 1993, le pagine 80-81 dell'Annuario Latte 1995, le pagine 99-100 dell'Annuario Latte 1996 e le pagine 82-83 dell'Annuario Latte 1997, qui Allegate *sub* 311 - consente di rilevare, nelle varie regioni, i seguenti dati di produzione media per capo espressa in kg.

REGIONE	1992	1993	1994	1995
Valle d'Aosta	4.063	3.974	3.620	3.606
Piemonte	3.198	4.005	3.884	3.917
Liguria	5.208	4.052	4.477	4.093
Lombardia	5.646	5.486	5.594	5.843
Trentino Alto Adige	3.834	3.996	3.891	4.061
Veneto	4.786	4.344	4.603	5.276
Friuli Venezia Giulia	3.452	3.713	4.396	5.192
Emilia Romagna	4.347	4.968	4.935	5.482

Toscana	3.779	3.334	4.091	4.743
Marche	3.667	2.219	2.599	3.721
Umbria	4.189	3.818	5.197	4.757
			5.222	5.110
			3.130	4.076
Campania	3.038	2.682	2.714	3.207
Puglia	4.040	3.733	3.650	3.532
Basilicata	2.705	2.476	2.317	3.015
Calabria	6.505	9.462	7.445	6.246
Sicilia	2.735	2.068	2.678	2.278
Sardegna	3.779	3.996	5.796	7.174
ITALIA	4.488	4.489	4.654	4.944

Si rileva, allora, come vi sta, di regola, una diminuita produzione unitaria nel 1993 rispetto al 1992, mentre tra il 1992 ed il 1995 ricorre un *trend* di diminuzione della resa produttiva unitaria delle vacche della Valle d'Aosta, Liguria, Lazio, Abruzzo, Puglia, Calabria e Sicilia, ed un *trend* di aumento delle vacche delle altre Regioni e cioè del Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Molise, Basilicata e Sardegna; mentre vi è una sostanziale uguaglianza nei casi delle Marche e della Campania. Tuttavia, se la resa media unitaria per l'Italia rimane nel 1993 sostanzialmente invariata rispetto al 1992 (4.489 kg./vacca contro 4.488 kg./vacca), essa cresce nel 1994 a 4.654 kg./vacca, fino a raggiungere nel 1995 i 4.944 kg./vacca.

Già nella (prima) Relazione si era fatto notare il dato incongruo della resa media produttiva delle vacche calabresi che, sempre, si attestano in una posizione largamente superiore a quella media italiana (6.505 kg./vacca nel 1994 contro 4.654, e 6.246 kg./vacca nel 1995 contro 4.944) ed anche a quella media lombarda (che è di 5.646 kg./vacca nel 1992, 5.486 nel 1993, 5.594 nel 1994 e 5.845 nel 1995). Ed egualmente aveva attirato l'attenzione la resa media delle vacche sarde con una produzione di 5.796 kg./vacca nel 1994 (negli anni precedenti, invece, era di 3.779 nel 1992 e di 3.996 nel 1993, mentre nel 1995 si alza fino a 7.174 kg./vacca), soprattutto con riferimento alla stessa avvertenza, fatta dai curatori dell'Annuario del latte, di "prendere con la dovuta cautela il dato sulla produttività delle bovine nelle due regioni della Calabria e Sardegna" contenuta a pag. 99 dell'Annuario del latte 1996, avvertenza ribadita a pag. 82 dell'Annuario Latte 1997. Ora, per la Sardegna (v. *supra*, par. 20.5) i dati riferiti dalle APA sarde continuano ad

essere "alti" anche per il 1995 (7.630 kg./vacca per le frisone controllate e 5.750 kg./vacca per le brune controllate, cioè 6.690 kg./vacca per le vacche sarde controllate, con una media di 7.174 kg./vacca per tutte le vacche sarde): sicché c'è solo da chiedersi come si possa fare ad acquisire sicurezza se le stesse APA offrono dati che l'Osservatorio sul Mercato dei Prodotti Lattiero-caseari, che pur si avvale, nella redazione degli Annuari, delle stime dell'UNALAT e dell'AIA, sente il bisogno di contestarle. Invece, quanto ai dati relativi alle vacche della Calabria i produttori calabresi di latte, e più precisamente tutte e due le Associazioni di produttori che agiscono nella Regione - l'Acaprol di Cosenza (Associazione Calabria produttori latte) e l'Aprolac di Catanzaro (Associazione produttori latte calabrese) - con nota del maggio 1997 rivolta a questa Commissione (Allegato sub 312) e con dichiarazione resa alla stampa (Agricole del 9-15 maggio 1997: Allegato sub 313) hanno comunicato che il dato riportato dall'Annuario del latte 1996 contiene "un grossolano errore in cui è incorsa la redazione del gruppo di ricerca", dato che, invece, la produzione media annua di latte in Calabria è di 32,40 kg./vacca. Ma se è così, la resa media unitaria delle vacche italiane nel 1994 scende sotto i 4.654 kg./vacca indicati nell'Annuario 1996 e sotto i 4.944 kg./vacca indicati nell'Annuario Latte 1997.

In conclusione, da quanto esposto *supra*, par. 20.1-20.6, si può ritenere che la resa media produttiva della vacca italiana è stata di

- 3.167 kg. nel 1974
- 3.489 kg. nel 1983
- 3.834 kg. nel 1985
- circa 4.268 kg. nel 1990
- meno di 4.654 kg. nel 1994 o, meglio,
- 4.917 kg. nel 1994 quanto al Nord d'Italia
- 4.873 kg. nel 1994 quanto al Centro d'Italia
- meno di 3.484 kg. nel 1994 quanto al Mezzogiorno d'Italia
- meno di 4.944 kg. nel 1995 o, meglio,
- 5.267 kg. quanto al Nord d'Italia
- 4.915 kg. quanto al Centro d'Italia
- meno di 3.663 kg. quanto al Mezzogiorno d'Italia.

Di converso, in Lombardia - una delle Regioni italiane più vocate per l'allevamento di vacche da latte - la resa produttiva media è stata:

nel 1975,	3.880 kg.	per le brune	e	5.211 kg.	per le frisone
nel 1985,	4.212 "	" " "	"	6.185 "	" " "
nel 1990,	4.830 "	" " "	"	7.350 "	" " "



nel 1992, 5.027 \* \* \* \* \* 7.680 \* \* \* \*

In Alto Adige è stata:

nel 1994, di 5.551 kg./vacca;

In Molise è stata:

nel 1994, di almeno 2.692 kg./vacca;

In Emilia Romagna è stata:

nel 1985, di 5.204 kg, per le frisoni, di 3.962 kg, per le brune e di 2.802 kg.  
per le pezzate rosse,

## 20.7 I dati Eurostat.

Se si considerano i dati Eurostat, come riportati nell'Annuario Latte 1997 (pp.31-32, Allegato sub 314), si ricavano altre cifre. Ed invero, considerando le consegne di latte nell'UE, si ha che in Italia sarebbero state consegnate:

nel 1992 10.080.000.000 Kg.;

nel 1993 9.553.000.000 Kg.;

nel 1994 9.480.000.000 Kg.;

nel 1995 9.678.000.000 Kg.;

da una consistenza di vacche lattifere di:

nel 1992 2.317.000 capi;

nel 1993 2.277.000 capi;

nel 1994 2.167.000 capi;

nel 1995 2.113.000 capi.

Ora, a parte il fatto che secondo il censimento CCIA (v. supra, par. 20.4) nel 1993-94 le vacche italiane sarebbero state 2.103.902 (e non 2.277.000) ed avrebbero prodotto 9.791.560 tonnellate di latte (e non 9.553.000 tonnellate; ma nel dato Eurostat si parla solo di "consegne"), se si procede a dividere l'importo totale per il numero delle vacche, si ha che ogni vacca lattifera avrebbe prodotto:

nel 1992 4.350 kg.;

nel 1993 4.195 kg.;

nel 1994 4.374 kg.;

nel 1995 4.580 kg.;

Questa Commissione non può, però, non fare a meno di notare come nello stesso Annuario vi siano dati espliciti (4.944 kg./vacca nel 1995: pag.81-82) non coerenti con i dati impliciti (pagg. 31-32) desumibili attraverso una semplice divisione.

Certo è che con la circolare EIMA del 31 marzo 1995, n.4 (Allegato sub 56) - diretta a dare attuazione alla legge n.46/1995 che riconosceva ai produttori di sostituire le quote A e B con la quota corrispondente all'obiettivo di produzione indicato nel piano di sviluppo o di miglioramento approvato "Costa costituzionale con sentenza n.534/1996) - si indicava come dato di produzione media nazionale quello di kg. 4.537 per vacca.

**20.8 I dati dell'Associazione Italiana lattiero-casearia (Assolatte).**

Il 25 giugno 1997 l'Associazione Italiana lattiero-casearia ha tenuto la sua assemblea ordinaria in Tolcinasco, su attività svolta dall'Assolatte nell'anno 1996.

Dalla Relazione si traggono questi ulteriori dati: la consistenza del bestiame da latte al 1° dicembre 1995 era di 2.079.800 capi; la produzione e la destinazione (per alimentazione e trasformazione) del latte di vacca nell'anno 1995 era di kg. 10.805.600.000 (v. pagg. 45 e 51 della suddetta relazione: Allegato sub 315), ovvero - provvedendo a dividere la produzione per i capi - una resa media unitaria di 5.195 Kg.

**20.9 I dati ISTAT ed AIA e le "costruzioni" della Commissione.**

Nell'Annuario statistico 1994 dell'ISTAT solo le Tavole 9.22 e 9.24 hanno qualche interesse ai fini della presente Relazione. Orbene, i 3.028.000 capi di vacche e di bufale (non risultano dati disaggregati) presenti in Italia al 1° dicembre 1992 sono ripartiti per le venti regioni italiane (v. Allegato sub 316) con la precisazione che nel Nord-Centro d'Italia ve ne erano 2.202.000 e nel Mezzogiorno 826.000. Egualmente, la produzione di latte di vacca e di bufala per il 1992 era stimata, per l'Italia, in 101.893.000 q.li, distribuita per regioni e precisata per il Nord-Centro in 87.953.000 q.li e per il Mezzogiorno in 13.940.000 q.li.

Se si prendono in considerazione i dati della produzione totale e quelli del numero dei capi e si procede al calcolo della resa media produttiva per capo (però vacca + bufala) si hanno i seguenti dati:



Piemonte:	726.000.000 : 350.000 = 2.074 kg.
Valla d'Aosta:	40.700.000 : 15.000 = 2.713 kg.
Lombardia:	4.007.000.000 : 696.000 = 5.757 kg.
Veneto:	1.110.000.000 : 280.000 = 3.995 kg.
Friuli-Venezia Giulia:	215.900.000 : 65.000 = 3.321 kg.
Liguria:	18.700.000 : 11.000 = 1.700 kg.
Emilia-Romagna:	1.562.100.000 : 367.000 = 4.256 kg.
Toscana:	107.500.000 : 59.000 = 1.822 kg.
Umbria:	46.900.000 : 40.000 = 1.172 kg.
Marche:	47.100.000 : 48.000 = 881 kg.
Lazio:	490.500.000 : 165.000 = 2.972 kg.
Abruzzo:	96.400.000 : 51.000 = 1.890 kg.
Molise:	66.800.000 : 33.000 = 2.024 kg.
Campania:	383.000.000 : 198.000 = 1.934 kg.
Puglia:	350.300.000 : 83.000 = 4.220 kg.
Basilicata:	58.500.000 : 46.000 = 1.271 kg.
Calabria:	30.300.000 : 75.000 = 404 kg.
Sicilia:	226.700.000 : 205.000 = 1.105 kg.
Sardegna:	182.000.000 : 131.000 = 1.389 kg.
Italia:	10.189.300.000 : 3.026.000 = 3.367 kg.
Nord Centro:	8.795.300.000 : 2.202.000 = 3.994 kg.
Mezzogiorno:	1.394.000.000 : 826.000 = 1.687 kg.

In altre parole, si avrebbero dati assolutamente diversi da quelli risultanti dagli Annuari del latte considerati nel precedente par. 20.6. Sarebbe sufficiente, invece, osservare che contro i 2.074 kg./vacca per il Piemonte nel 1992 secondo l'Annuario ISTAT, l'Annuario del latte 1993 (ma per l'anno 1992) riporta 3.198 kg./vacca; che contro i 3.995 kg./vacca per il Veneto secondo l'Annuario ISTAT, l'Annuario del latte riporta 4.786 kg./vacca; che contro i 1.822 kg./vacca per la Toscana secondo l'Annuario ISTAT, l'Annuario del latte riporta 3.779 kg./vacca; che contro i 1.890 kg./vacca per l'Abruzzo secondo l'Annuario ISTAT, l'Annuario del latte riporta 4.831 kg./vacca e che, infine, contro i 404 kg./vacca per la Calabria secondo l'Annuario ISTAT, l'Annuario del latte riporta 6.505 kg./vacca (ridotti a 3.240 kg./vacca a seguito



della dichiarazione dell'AcaproI e dell'Aprofac dello scorso maggio 1997: v. *supra*, par. 20.6 ed Allegato sub 313). In sostanza, i dati, espressi in kg., appaiono vicini solo per la Lombardia (5.757 e 5.646), per il Friuli-Venezia Giulia (3.321 e 3.452), per l'Emilia-Romagna (4.256 e 4.347) e per la Puglia (4.220 e 4.043).

Dunque, se per l'ISTAT la resa media produttiva italiana nel 1992 sarebbe stata di 3.367 kg./vacca, per l'Annuario del latte sarebbe stata, invece, di 4.888 kg./vacca: la differenza non solo non è lieve, ma anche è particolarmente "inquietante", posto che si è detto (*supra*, par. 20.2) che potrebbe essere ritenuta ragionevole una media di 3.834 kg./vacca già per l'anno 1985. Poiché non si può concludere che la produzione italiana sia un mistero e che sussista un vero e proprio valzer delle cifre, come nel 1989 il giornalista G. Perego scriveva sul Corriere della Sera del 24 settembre di quell'anno (Allegato sub 316bis) con riferimento all'atteggiamento della CEE "stanca di aspettare i dati italiani", la Commissione, con nota del 4 luglio 1997 (Allegato sub 317), ha richiesto all'Istituto Nazionale di Statistica più precise informazioni sulla produzione del latte bovino, ricevendo la risposta in data 23 luglio 1997 (Allegato sub 318). Nella stessa data, la Commissione ha richiesto notizie anche all'AIA (che ha controllato nelle 95 Province italiane 1.065.788 capi nel 1992, 1.073.739 nel 1993, 1.077.863 nel 1994, 1.116.348 nel 1995 e 1.173.089 capi nel 1996, secondo l'Annuario Latte 1997, pag.70, Allegato sub 319), la quale ha risposto con nota del 21 luglio 1997 (Allegato sub 320).

La risposta dell'ISTAT è consistita nella trasmissione di sette tabelle già pubblicate probabilmente in altri Annuari e di tre tabelle redatte a computer e, quindi, da ritenersi ancora non pubblicate: esse, per ciò, non rispondono alle specifiche richieste che la Commissione aveva formulato.

Tuttavia, da una delle tabelle al computer possono ricavarsi i seguenti dati:



anno	vacche da latte presenti
1982	3.044.100
	3.002.200
	3.075.400
1986	3.021.000
1987	3.023.800
1988	2.973.100
1989	2.930.600
1990	2.880.600
1991	2.535.600
1992	2.316.800
1993	2.286.700
1994	2.167.400
1995	2.079.800

Subito si rileva la notevole differenza di dati rispetto a quelli dei censimenti AIA e CCIA, per i quali, invece, le vacche da latte sarebbero state:

nel 1983;	2.515.032 (AIA)	e cioè meno 553.168 del dato ISTAT
nel 1985;	2.532.579 (AIA)	e cioè meno 542.821 del dato ISTAT
nel 1993-94;	2.103.902 (CCIA)	e cioè meno 212.898 del dato ISTAT

Dalle altre tabelle si ricava che il latte consegnato a caseifici, venduto direttamente e trasformato nella stessa azienda agricola è ammontato:

nel 1993 a q.li 95.686.000, cioè a 9.568.600 tonnellate (secondo la tabella 5.12)  
o a q.li 97.703.000, cioè a 9.770.300 tonnellate (secondo la tabella 5.11)

nel 1994 a q.li 95.694.000, cioè a 9.569.400 tonnellate (secondo la tabella 5.12)  
o a q.li 97.918.000 cioè a 9.791.800 tonnellate (secondo la tabella 5.11)

nel 1995 a q.li 102.544.000, cioè a 10.254.000 tonnellate.



Qui, invece, può rilevarsi la vicinanza tra il secondo dato ISTAT (tonnellate 9.791.800 per il 1994) ed il dato CCIA (9.971.560 per il 1993-94).

In difetto di un'ufficiale tabella ISTAT sulla resa media unitaria si è provveduto, dividendo la produzione per il numero delle vacche, ad ottenerla così:

1993	9.568.600.000 Kg. diviso	2.286.700 vacche =	4.184 Kg./vacca
	9.770.300.000 Kg. diviso	2.286.700 vacche =	4.272 Kg./vacca
1994	9.569.400.000 Kg. diviso	2.167.400 vacche =	4.415 Kg./vacca
	9.781.800.000 Kg. diviso	2.167.400 vacche =	4.513 Kg./vacca
1995	10.254.000.000 Kg. diviso	2.079.800 vacche =	4.930 Kg./vacca

Si rileva allora che rispetto all'Annuario ISTAT 1994 considerato all'inizio del presente paragrafo, in cui però era riferita la produzione totale di latte di vacca e di bufala del 1992 ed in cui erano considerati assieme vacche e bufale, il dato della resa media unitaria delle (sole) vacche è notevolmente aumentato passando da 3.367 Kg. nel 1992 a 4.184 Kg. nel 1993, 4.415 nel 1994 ed a 4.930 nel 1995, più o meno come risulta dai dati statistici Eurostat (v. *supra*, par. 20.7). Tuttavia, i detti dati sono completamente differenti da quelli degli Annuari Latte Indicati dall'Osservatorio sul mercato dei prodotti lattiero-caseari di Cremona (v. *supra*, par. 20.6) e dai dati indicati, sia pure per le vacche europee e sia pure per l'anno 1990 (Kg. 4.719), nella Relazione della Corte dei Conti europea (v. *supra*, par. 20.3).

Certo è che oggi gli alti costi di un allevamento zootecnico di vacche da latte rendono necessario che la media produttiva si posizioni sopra i 5.500 Kg./vacca: sicché i dati dell'ISTAT possono solo apparire riferibili ad aziende zootecniche fallimentari.

È per questo che la Commissione ha insistito con l'ISTAT (v. note del 31 luglio e del 7 agosto 1997, Allegati *sub* 321 e *sub* 322) per avere più specifici dati, essendo a conoscenza dell'esistenza di modelli statistici A.51.1 sulla produzione di latte bovino formulati sulla base di dati acquisiti ogni mese di dicembre.

A seguito di tale successiva richiesta, l'ISTAT ha risposto l'11 agosto successivo (Allegato *sub* 323) facendo presente che lo scopo delle sue stime "è quello di disporre di elementi per determinare l'andamento produttivo del settore agricolo e di formulare delle previsioni a breve termine e non di fornire



una misura della consistenza del bestiame bovino o della quantità di latte prodotto". In ogni caso, ha trasmesso i dati dell'indagine che l'ISTAT compie, nel mese di dicembre, sulla consistenza dei bovini e sulla produzione annuale e l'impiego del latte nelle aziende agricole, dati che vengono acquisiti

da quelli desumibili dai dati trasmessi il 23 luglio 1997, stante il fatto che, se per il 1995 la resa media unitaria di una vacca italiana è di Kg. 4.513 (o di Kg. 4.930) secondo i tabulati del 23 luglio 1997, quella in base ai dati trasmessi l'11 agosto 1997 è di 4.207 Kg./vacca per lo stesso anno 1995.

Dati ISTAT di produzione media per vacca (in Kg.)

	1992	1993	1994	1995	1996	elaborazione Commissione per il 1995
TORINO	4.570	4.830	4.600	4.600	5.100	
VERCELLI	4.000	3.900	3.900	4.550	3.700	
NOVARA	4.980	5.350	5.300	6.050	6.600	
CUNEO	3.500	3.500	3.500	3.500	3.600	
ASTI	2.280	2.240	3.000	5.800	6.000	
ALESSANDRIA	6.500	6.000	4.940	5.700	5.700	
BIELLA	==	==	==	2.420	2.490	
VERBANIA	==	==	==	2.600	2.760	
PIEMONTE						4.403
AOSTA	2.680	2.790	3.240	3.050	2.850	3.050
VARESE	4.460	4.520	4.650	4.650	4.900	
COMO	3.850	3.850	3.950	4.300	4.300	
SONDRIO	3.500	3.600	3.700	3.800	3.850	
MILANO	7.050	7.200	7.420	7.520	7.700	
BERGAMO	4.390	4.490	4.620	4.160	4.730	
BRESCIA	5.700	5.700	5.750	5.900	5.970	
PAVIA	5.920	6.450	6.770	6.040	6.760	
CREMONA	5.830	5.830	5.900	6.020	5.940	

MANTOVA	5.460	5.680	5.720	5.800	6.000	
LECCO	=	=	=	4.650	4.650	
LODI	=	=	=	n.d.	7.800	
LOMBARDIA						5.284
BOLZANO	4.600	4.700	4.700	4.800	4.810	
TRENTO	4.180	4.190	4.130	4.450	4.360	
TRENTINO						4.625
VERONA	3.770	4.030	4.030	4.520	5.280	
VICENZA	4.500	4.500	4.700	4.900	5.150	
BELLUNO	3.700	3.800	3.800	3.700	3.700	
TREVISO	4.000	4.310	4.360	4.410	4.410	
VENEZIA	3.540	4.490	4.000	4.100	4.200	
PADOVA	4.500	4.600	4.650	4.690	4.690	
ROVIGO	5.000	5.000	5.100	5.100	5.500	
VENETO						4.489
PORDENONE	5.100	5.000	4.760	4.600	4.660	
UDINE	3.360	3.500	3.750	3.750	3.750	
GORIZIA	5.250	5.400	5.450	5.600	5.700	
TRIESTE	5.080	5.500	5.600	5.600	5.700	
FRIULI						4.888
IMPERIA	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	
SAVONA	2.000	1.600	2.000	2.000	2.300	
GENOVA	3.700	3.850	3.850	3.850	4.000	
LA SPEZIA	3.600	3.700	2.360	2.360	2.360	
LIGURIA						2.428
PICENZA	5.110	5.500	5.500	6.000	5.000	
PARMA	5.030	5.050	4.860	5.300	5.400	
REGGIO E.	4.940	5.000	5.100	5.350	5.980	
MODENA	5.200	5.200	5.200	5.300	5.300	
BOLOGNA	4.800	4.800	4.800	5.000	5.000	
FERRARA	4.360	4.470	4.520	4.650	4.650	
RAVENNA	6.500	7.000	7.000	6.600	6.600	
FORLI'	4.800	5.000	5.020	5.100	5.300	

*Sm*

RIMINI	=	=	=	5.100	5.700	
EMILIA						5.378
MASSA	3.400	3.400	3.500	3.400	4.500	
LIVORNO	3.500	3.500	3.500	3.700	3.500	
FIRENZE	3.900	3.900	3.900	3.700	3.900	
LIVORNO	4.320	4.320	4.320	4.000	4.000	
PISA	4.700	5.000	5.000	5.000	5.000	
AREZZO	4.500	4.500	5.000	5.500	6.000	
SIENA	4.800	4.800	4.800	6.000	5.200	
GROSSETO	4.700	4.800	4.800	5.000	5.000	
PRATO	=	=	=	n.d.	3.270	
TOSCANA						4.589
PERUGIA	4.400	4.500	4.500	4.500	4.600	
TERNI	5.200	5.200	5.000	5.000	3.500	
UMBRIA						4.750
PESARO	3.800	3.810	3.800	3.800	4.000	
ANCONA	6.780	6.780	6.780	5.220	5.220	
MACERATA	5.000	5.630	5.630	5.700	5.500	
ASCOLI P.	3.900	4.000	5.500	5.500	5.500	
MARCHE						5.055
VITERBO	5.500	5.800	5.800	5.600	5.900	
RIETI	3.500	4.510	4.500	4.500	3.800	
ROMA	5.690	5.800	6.000	6.150	6.350	
LATINA	4.980	5.230	5.260	5.270	5.300	
FROSINONE	4.250	4.400	4.500	4.550	4.600	
LAZIO						5.214
L'AQUILA	4.000	4.200	4.200	4.500	4.000	
TERAMO	4.510	4.610	5.000	5.200	5.200	
PESCARA	6.000	6.000	6.000	4.200	4.200	
CHIETI	3.800	4.000	4.000	4.300	4.500	
ABRUZZO						4.550
ISERNIA	3.430	2.430	2.430	4.300	4.300	

CAMPOBASSO	2.900	3.000	4.500	4.450	4.500	
<b>MOLISE</b>						4.375
CASERTA	3.300	4.300	4.300	4.800	4.800	
BENEVENTO	4.000	4.000	4.000	4.600	4.600	
NAPOLI	3.220	3.200	3.200	4.000	4.000	
AVELLINO	2.000	2.400	3.500	4.000	4.000	
SALERNO	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	
<b>CAMPANIA</b>						4.180
FOGGIA	4.450	4.500	4.500	4.600	4.600	
BARI	4.350	4.300	4.400	4.600	4.600	
TARANTO	3.430	4.500	4.500	4.500	4.500	
BRINDISI	3.460	3.460	3.460	3.900	3.900	
LECCE	2.840	3.200	3.200	3.200	3.200	
<b>PUGLIA</b>						4.160
POTENZA	1.910	2.690	3.000	3.000	3.200	
MATERA	2.020	2.300	2.300	2.300	2.400	
<b>BASILICATA</b>						2.650
COSENZA	4.460	4.500	4.680	4.800	5.000	
CATANZARO	2.230	3.000	3.100	3.600	3.600	
REGGIO C.	3.860	3.860	3.820	4.200	4.200	
CROTONE	==	==	==	n.d.	4.500	
VIBO V.	==	==	==	n.d.	n.d.	
<b>CALABRIA</b>						4.200
TRAPANI	1.920	1.940	1.940	1.950	4.600	
PALERMO	1.350	1.350	1.630	2.200	2.400	
MESSINA	1.460	1.460	1.460	1.950	1.580	
AGRIGENTO	1.960	1.960	1.960	2.200	3.280	
CALTANISS.	3.940	3.940	3.940	4.300	4.300	
ENNA	1.200	1.200	1.200	4.300	4.300	
CATANIA	3.800	3.800	3.800	4.000	4.000	
RAGUSA	3.000	4.000	5.330	5.330	6.000	
SIRACUSA	1.870	1.890	2.500	3.000	3.000	
<b>SICILIA</b>						3.248

SASSARI	3.330	4.270	4.270	4.200	4.000	
NUORO	3.760	3.760	3.760	4.000	4.000	
ORISTANO	3.860	3.860	3.860	3.900	3.900	
CAGLIARI	3.500	4.000	4.500	5.000	5.000	
SARDEGNA						4.275
						4.355

Come già ci è accennato, la Commissione ha richiesto anche all'Associazione Italiana Allevatori (AIA) i suoi dati. Ora, dinanzi all'esistenza di dati ISTAT diversi e dinanzi alle giustificazioni ed al "distinguo" dell'Istituto statistico, si è reso assolutamente indispensabile il ricorso ai dati forniti, per gli anni 1993-1996 dall'AIA, un ente riconosciuto con DPR 27 ottobre 1950 n.1051, con funzioni di natura e di rilevanza pubblicistiche. Il vantaggio delle rilevazioni AIA è dato dal fatto che è interesse degli allevatori associati consentire controlli sistematici e completi, ancorché - forse - tendenti a rilevamenti di produzione alta piuttosto che bassa. Lo svantaggio è dato dal fatto che esse riguardano i migliori capi dal punto di vista genetico e, dunque, le vacche con le più alte rese produttive.

Orbene, i dati trasmessi su supporto informatico e trasportati su cassetta (Allegato *sub* 324), danno conto delle produzioni medie per razza e provincia. Si è reso, così, necessario richiedere al CSIA il calcolo della resa media ponderata delle vacche delle varie razze esistenti presso le aziende zootecniche delle singole provincie controllate dall'AIA, procedendo a due correzioni: la prima consiste nel riportare la media regionale qualora il dato AIA provinciale sia assente; la seconda - la più importante - è quella di operare un abbattimento del 20% del dato AIA (che è, di regola, il più alto tra tutti i dati acquisiti dalla Commissione) al fine di poterlo utilizzare nel conteggio di cui al par. 23.5, stante il fatto che le rilevazioni AIA non riguardano l'intero patrimonio bovino italiano e concernono solo i capi delle razze con la migliore capacità produttiva (v. *infra*, par. 20.9). Si tenga presente che, con tale abbattimento, i dati empirici AIA ed i dati statistici (provinciali) ISTAT tendono a combaciare.

È opportuno, però, precisare subito che tale riferimento ad una ipotetica resa unitaria media delle vacche italiane serve solo ed esclusivamente per

"stanare" i furbi (v. *infra*, par. 20.9) e non già per determinare la quantità di latte commercializzata in Italia, per la quale occorre sempre far capo ai modelli L/1, la cui veridicità sarebbe stata più sicura se, in tutti questi anni, gli organismi deputati al controllo avessero fatto i controlli in loco, ovvero la senza limitarsi a "registrare" a tavolino la trasmissione dei modelli L/1 senza, quasi sempre, nemmeno sottoporli a critica logica e a giudizio di veridicità.

Medie produttive provinciali dei capi bovini esprese in Kg.

	1993		1994		1995		1996	
	Prodotti AA	Prodotti AA - 20%						
TORINO	6.198	4.958	6.567	5.254	6.781	5.425	7.132	5.706
VERCELLI	4.933	3.946	4.846	3.877	4.631	3.705	4.334	3.487
NOVARA	6.833	5.466	6.771	5.417	6.888	5.510	7.187	5.710
CUNEO	7.148	5.718	7.534	6.027	7.773	6.218	6.161	6.529
ASTI	6.854	5.483	7.049	5.639	7.427	5.942	7.907	6.372
ALESSANDRIA	7.414	5.931	7.576	6.060	7.893	6.314	7.916	6.3
BIELLA	6.641	5.313	6.933	5.546	7.126	5.701	7.393	5.914
VERBANO	6.641	5.313	6.933	5.546	7.126	5.701	7.393	5.914
AOSTA	2.486	1.972	2.627	2.102	2.672	2.188		2.138
VARESE	6.341	5.073	6.508	5.205	6.783	5.428	7.069	6.555
COMO	6.508	5.205	6.553	5.242	6.648	5.319	6.800	5.440
SONDRIO	4.983	3.970	4.808	3.845	4.913	3.930	5.122	4.098
MILANO	8.030	6.424	8.269	6.602	8.270	6.616	8.654	6.823
BERGAMO	7.208	5.766	7.282	5.828	7.387	5.910	7.628	6.101
BRESCIA	7.711	6.169	7.604	6.223	7.942	6.354	8.308	6.646
PAVIA	7.890	6.312	8.062	6.442	7.977	6.282	8.164	6.531
CREMONA	7.758	6.206	7.932	6.346	8.016	6.413	8.368	6.693
MANTOVA	7.423	5.936	7.643	6.114	7.830	6.284	8.164	6.531
LECCO	7.623	6.096	7.796	6.237	7.858	6.294	8.203	6.562
LODI	7.623	6.096	7.796	6.237	7.858	6.294	8.203	6.562
BOLZANO	5.464	4.371	5.391	4.313	5.493	4.384	5.530	4.424
TRENTO	5.594	4.476	5.574	4.459	5.622	4.498	5.713	4.5
VERONA	6.781	5.385	7.069	5.656	7.320	5.856	7.592	6.074
VICENZA	6.709	5.396	6.929	5.543	6.987	5.580	7.326	5.861
BELLUNO	5.164	4.123	5.121	4.097	5.123	4.098	5.414	4.331
TREVISO	6.489	5.191	6.565	5.252	6.761	5.425	7.255	5.804
VENEZIA	6.854	5.693	7.163	5.730	7.267	6.008	7.619	6.096
PADOVA	6.890	5.612	7.119	5.695	7.180	5.744	7.574	6.059
ROVIGO	7.069	5.655	7.339	5.871	7.320	5.858	7.659	6.126
UDINE	5.592	4.474	5.699	4.559	5.883	4.708	6.114	4.891
GORIZIA	5.449	4.359	5.764	4.611	5.949	4.759	5.954	4.783
TRIESTE	5.236	4.189	5.396	4.318	5.338	4.270	5.442	4.354
PORDENONE	5.533	4.426	5.729	4.583	5.919	4.735	6.174	4.939
IMPERIA	2.463	1.970	2.697	2.158	2.278	1.821	3.049	2.439
SAVONA	5.046	4.036	5.395	4.316	5.687	4.550	5.959	4.286
GENOVA	8.856	2.924	3.712	2.070	3.741	2.993	3.884	2.947
LA SPEZIA	5.092	4.074	4.660	3.720	4.644	3.716	5.107	4.086

PIACENZA	7.214	5.771	7.552	6.042	7.702	6.162	7.002	6.304
PARMA	6.338	5.070	6.565	5.252	6.880	6.344	7.012	5.810
REGGIO E.	6.448	5.168	6.589	5.271	6.764	5.403	7.048	5.637
MODENA	6.426	5.141	6.598	5.277	6.556	5.245	6.917	5.634
BOLOGNA	6.114	4.891	6.238	4.989	6.268	5.005	6.458	5.187
FERRARA	6.539	5.231	6.731	5.386	6.760	5.424	7.204	5.763
RAVENNA	6.942	6.554	6.987	5.590	6.932	5.548	7.388	5.893
FORLI	5.371	4.297	5.402	4.322	5.638	4.429	5.540	4.432
RIMINI	6.496	5.197	6.685	5.348	6.786	5.428	7.101	5.681

LIVORNO	6.796	4.637	6.247	4.896	6.143	4.914	6.388	5.110
PISA	6.651	5.241	6.651	5.241	6.640	5.312	6.888	5.493
AREZZO	6.348	4.278	5.785	4.638	5.260	4.200	5.459	4.382
SIENA	6.998	5.598	7.473	6.078	7.418	5.934	7.751	6.201
GROSSETO	6.988	5.591	7.408	6.028	7.552	6.042	7.888	6.308
PRATO	6.295	5.038	6.688	5.289	6.611	5.289	6.992	5.594

PERUGIA	6.607	5.288	6.781	5.425	6.885	5.608	7.122	5.898
TERNI	6.116	4.093	4.970	3.978	5.139	4.111	6.382	4.308

PEBARO	6.462	4.370	6.805	4.484	5.484	4.387	6.658	4.688
ANCONA	6.700	5.380	7.067	6.854	7.114	5.691	7.187	5.734
MACERATA	6.006	4.005	5.047	4.038	5.631	4.605	6.040	4.832
ASCOLI P.	5.265	4.204	5.512	4.410	5.671	4.637	5.780	4.584

VITERBO	6.662	5.330	6.667	5.494	7.068	5.653	7.138	6.710
RIETI	6.187	4.950	6.080	4.864	6.257	5.008	6.838	5.470
ROMA	7.280	5.824	7.650	6.040	7.471	5.977	7.617	6.094
LATINA	6.662	5.260	6.886	5.573	7.123	5.698	7.231	5.785
FROSINONE	5.301	4.241	5.444	4.355	5.280	4.208	5.592	4.474

L'AQUILA	4.377	3.502	4.659	3.727	4.680	3.752	4.762	3.802
TERAMO	5.132	4.108	5.233	4.188	5.304	4.243	5.334	4.267
PESCARA	6.698	4.657	6.016	4.813	6.053	4.842	6.098	4.878
CHIETI	4.353	3.482	4.404	3.523	4.436	3.649	4.603	3.602

CAMPOBASSO	4.742	3.794	4.775	3.820	4.744	3.795	5.028	4.021
ISERNIA	4.638	3.629	4.728	3.782	4.803	3.842	4.920	3.938

CASERTA	7.115	5.892	6.850	5.480	7.088	5.670	7.217	5.774
BENEVENTO	6.168	4.125	5.168	4.134	5.328	4.262	5.482	4.388
NAPOLI	4.457	3.650	4.202	3.262	4.747	3.788	4.450	3.560
AVELLINO	3.831	2.905	3.789	3.031	4.003	3.202	4.106	3.285
SALERNO	5.528	4.422	5.414	4.331	5.427	4.342	5.931	4.748

FOGGIA	6.865	5.332	6.701	5.381	6.597	5.278	6.718	5.374
BARI	5.703	4.562	5.884	4.691	6.114	4.891	6.109	4.887
TARANTO	5.765	4.604	5.888	4.709	6.120	4.898	6.073	4.858
BRINDISI	5.310	4.248	5.404	4.323	5.643	4.514	5.599	4.479
LECCE	4.403	3.522	4.770	3.816	4.928	3.842	5.172	4.188

POTENZA	5.188	4.160	5.428	4.342	5.880	4.704	6.055	4.844
MATERA	6.248	4.998	6.467	5.174	6.488	5.190	6.380	5.088

COSENZA	5.946	4.768	6.148	4.917	6.604	5.283	6.760	5.400
CATANZARO	4.287	3.430	4.817	3.854	5.205	4.164	6.300	4.240
REGGIO O.	5.777	4.822	5.882	4.708	5.813	4.730	6.248	4.988
CROTONE	6.711	4.669	5.809	4.727	6.265	5.012	6.397	5.118
VIBO V.	6.711	4.668	5.808	4.727	6.266	5.012	6.397	5.118

TRAPANI	3.773	3.018	3.913	3.130	3.784	3.011	-	3.011
---------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	---	-------

*Sty*

PALERMO	3.839	3.071	3.974	3.178	4.201	3.361	-	3.361
MESSINA	3.505	2.804	3.997	3.198	3.669	2.935	-	2.935
AGRIGENTO	4.894	3.515	4.729	3.783	4.826	3.841	-	3.841
CALTANISSETTA	4.247	3.398	4.483	3.670	4.908	3.926	-	3.926
ENNA	4.190	3.352	4.418	3.533	4.718	3.774	-	3.774
CATANIA	4.552	3.642	4.332	3.468	4.903	3.922	-	3.922
RAGUSA	6.303	5.042	6.499	5.199	6.733	5.385	-	5.385
SIRACUSA	4.729	3.783	4.976	3.960	5.172	4.138	-	4.138
SASSARI	6.091	4.873	6.225	4.980	6.464	5.171	8.167	6.534
NUORO	6.468	4.373	6.774	4.619	6.849	4.679	4.877	3.902
OGLIARI	7.008	6.605	7.298	6.837	7.816	6.853	7.169	6.761
ORISTANO	8.043	6.434	8.318	6.650	8.251	6.601	8.572	6.858
ITALIA				4.765		4.870		6.031

La Commissione, tuttavia, ha cercato di ottenere un ulteriore dato della resa media produttiva unitaria delle vacche italiane per gli anni 1995 e 1996. Poiché gli allevatori, nei nuovi modelli L/1 per le campagne lattiere 1995-96 e 1996-97, hanno dovuto indicare i propri capi bovini, con riferimento alla quantità di latte rispettivamente conferito, la Commissione ha ottenuto dal Centro di calcolo della Guardia di Finanza due prospetti, relativi alle due succedute campagne lattiere (Allegato sub 325), in cui la resa media unitaria è ottenuta dividendo la quantità di latte di ciascun allevatore per i capi dichiarati (Allegati sub 326).

La tabella seguente indica le rese medie regionali, ma negli allegati sono indicati anche le rese medie provinciali:

REGIONE	1995-96	1996-97
ABRUZZO	4.094	3.814
BASILICATA	2.855	2.834
CALABRIA	3.520	3.518
CAMPANIA	2.272 *	1.959 *
EMILIA R.	5.507	6.301
FRIULI V. G.	4.813	4.453
LAZIO	4.657	4.496
LIGURIA	2.269 *	2.994 *
LOMBARDIA	6.574	6.358
MARCHE	5.095	4.282
MOLISE	3.245	7.132 *
PIEMONTE	5.090	2.595 *
PUGLIA	3.440	1.644 *

SARDEGNA	7.837 *	6.368 *
SICILIA	4.011	3.120
TOSCANA	5.346	5.160
TRENTINO A. A.	4.246	4.472
UMBRIA	5.693	5.555
VALLE D'AOSTA	2.251	2.253
VENETO	4.968	2.095 *
ITALIA	4.389 *	4.020 *

\* (I dati asteriscati sono "inquinati" dalla presenza di produttori conferenti con capi zero o da altri L/1 con indicazioni non coerenti. Si noti però che, al fine del successivo conteggio della resa media unitaria della produzione delle vacche italiane, tali dati sono stati "purgati").

Il confronto dei dati provinciali ottenuti direttamente da questa Commissione (v. gli Allegati suindicati) con i dati AIA abbattuti del 20% (v. la completa tabella più sopra riportata) permette di concludere per una certa corrispondenza. Per questo motivo, al fine della determinazione della congruità del rapporto tra la quantità di latte conferito ed il numero delle vacche possedute (su cui *infra* par. 23), la resa media unitaria è stata predisposta ricavando la media degli anni 1995 fra i due dati della Commissione e dell'AIA rettificati.

#### 20.10 Considerazioni conclusive.

Da tutti i paragrafi precedenti balza in modo evidente l'assoluta diversità delle cifre in ordine alla resa media produttiva della vacca italiana. Tuttavia, è indispensabile, per una corretta ricostruzione del sistema-latte, addiventare ad un dato credibile, ovvero sia a quello più aderente alla realtà.

L'esperienza insegna che, per essere economica, un'impresa zootecnica deve avere un numero di vacche capaci di produrre almeno 5.500 Kg. a capo; mentre, come già si è accennato, i dati ISTAT sono largamente inferiori.

I dati UNALAT - esplicitati negli Annuari Latte - non rendono conto delle differenze provinciali ed esprimono medie che invitano al sospetto, come espressamente detto per la resa media delle vacche calabresi e sarde.

I dati AIA riguardano le vacche geneticamente migliori e come tali incapaci di esprimere tutta la realtà del nostro Paese.

Ed allora ?

Si è detto nella prima Relazione (par. 16,8) come l'accertamento delle irregolarità della gestione delle quote latte (assegnazione originaria della quota e successivo controllo) non possa fare a meno del presupposto del giudizio di congruità del rapporto latte conferito-numero delle vacche possedute in stalla. È per questo che la Commissione ha sollecitato la riformulazione del modello L/1 che ciascuna latteria deve redigere con riferimento ad ogni conferitore di latte ed ha richiesto un censimento straordinario del patrimonio bovino da latte: ambedue le operazioni sono state finalizzate ad acquisire a) il numero delle vacche a cui ha riguardo il globale conferimento alla latteria e b) il numero delle vacche esistenti nella stalla del conferente. L'incrocio dei due dati (quello dichiarato e quello accertato dai veterinari) potrebbe dare un alto grado di certezza sull'effettiva consistenza dell'azienda zootecnica dei singoli allevatori risultanti avere conferito latte e, quindi, consentire di distinguere gli allevatori che mungono le vacche (perfino oltre la rispettiva quota) da quelli che "mungono" le quote.

Infatti, se l'allevatore si trovasse a possedere un numero di vacche inadeguato, per difetto o per eccesso, rispetto al latte che dai modelli L/1 risulta essere stato da lui consegnato alla latteria, il problema concerne rispettivamente:

a) da quali vacche l'allevatore ha "tratto" il latte che risulta da lui consegnato rispetto a quello prodotto dalle sue;

o b) che fine ha fatto il latte dalle sue vacche prodotto, ma da lui ufficialmente non consegnato ad alcuna latteria per evitare il superprelievo.

Si comprende subito come le questioni si colleghino al problema della titolarità o meno di un quota-latte adeguata alla effettiva potenzialità produttiva delle vacche possedute. In altre parole, se l'allevatore XY ha una quota pari a 800.000 Kg. di latte e possiede 10 vacche capaci, per ipotesi, di produrre 500.000 Kg. e ne consegna 800.000 alla latteria, dove ha preso i 300.000 Kg. non ottenibili dalle sue vacche, rimanendo peraltro nei limiti del suo QRI e, perciò, senza incorrere nella sanzione del superprelievo? Lo scenario è quello di un'imputazione di latte ad un soggetto che non lo ha



prodotto e che, perciò, o lo ha "importato" o lo ha fatto utilizzare, a proprio nome, da altri, rimanendo nei limiti del proprio QRI. Con l'ulteriore problema di sapere perché mai costui abbia avuto assegnata una quota più alta della potenzialità produttiva della sua stalla; o se essa, originariamente adeguata, sia divenuta inadeguata per eccesso. A seguito della riduzione della consistenza del proprio patrimonio bovino e, in tal caso, per quanto tempo si faccia riduzione della consistenza sia durata.

Se, invece, l'allevatore XY ha una quota pari a 800.000 Kg. di latte e possiede 20 vacche capaci, per ipotesi, di produrre 1.000.000 Kg. e ne consegna solo 800.000 Kg. alla latteria, che fine hanno fatto i 200.000 Kg. certamente ottenuti e non conferiti? Lo scenario è quello di un soggetto che risulta non avere sfiorato, ma che certamente non ha sversato nei campi la sua superproduzione e, quindi, che ha fatto in modo di aumentare l'alimentazione del reati col latte materno o di vendere il suo latte "al nero" o di "servirsi" della quota altrui senza ottenerne, secondo la procedura legale, il trasferimento temporaneo (se fossero state rispettate le condizioni di legge, egli avrebbe "acquistato" tanta quota altrui da sommare alla propria e, quindi, da raggiungere la produzione delle proprie vacche). Con l'ulteriore problema di sapere perché mai a costui sia stata assegnata una quota inferiore alla capacità produttiva delle sue vacche o se essa, originariamente adeguata, sia divenuta inadeguata per difetto, a causa di ulteriori acquisti di vacche lattifere, cioè di una ristrutturazione della sua azienda in senso ampliativo.

È chiaro, allora, quanto sia importante conoscere la resa media unitaria delle vacche italiane: il raffronto tra la potenzialità produttiva dei capi posseduti e la quota assegnata può servire ad "eliminare", dal conteggio della compensazione, le quote di carta sfruttate senza la sussistenza delle condizioni legali, e/o ad individuare i veri produttori di latte che devono essere "aiutati" nell'assegnazione di nuove quote adeguate alla loro effettiva e reale produzione.

Consapevole della impossibilità di avere ufficialmente un dato credibile, questa Commissione ritiene che sia meglio sbagliare per eccesso anziché per difetto nella determinazione della resa media unitaria delle vacche italiane: è per questo motivo che i conteggi di cui *infra*, par. 23.5, saranno compiuti tenendo conto: a) della resa media unitaria ponderata così come fatta

determinare dal CSIA su input della Commissione ma abbattuta del 20% (v. *supra*, par. 20.8), ancorché sia evidente che, così facendo, tutte le vacche vengano quasi omologate alle vacche migliori sotto il profilo genetico; e b) della resa media unitaria corretta, ricavata da questa Commissione sulla base degli L/1, così come è stato descritto *supra*, par. 20.8. Ovverosia, i conteggi di cui *infra*, par. 23, saranno compiuti tenendo conto della media dei due dati (Commissione e AIA rettificata "spurgati" da quelli erronei) sopra indicati.

Ma, per completare la disamina del problema, la Commissione ha fatto predisporre dal CSIA gli elenchi, da cui risultano le imprese zootecniche italiane con inadeguatezza (in eccesso o in difetto dalla suddetta media), ripartiti per classi di scempenso, della produzione rispetto alle vacche possedute, con invito alle competenti Autorità regionali di procedere, a tappeto, al loro controllo. Le differenze sono certamente apprezzabili, atteso che la media ponderata AIA, sia pure dopo l'abbattimento del 20%, è tendenzialmente corrispondente alla resa media unitaria di una vacca geneticamente migliore.

## 21 I quesiti della Commissione governativa alla Commissione dell'Unione europea e la risposta del Capo di gabinetto del dott. Fischler.

### 21.1 La nota della Commissione governativa del 19 giugno 1997 e la risposta del Capo di Gabinetto del dott. Fischler del 30 luglio 1997...

Si è accennato, nel par. 18.10, ai motivi per i quali questa Commissione ha interpellato l'Unione europea con la nota in Allegato *sub* 212.

Più precisamente, con essa si chiedeva:

"1) Ai sensi del Regolamento n. 856/84, l'anno di riferimento per l'Italia è il 1983. La legge italiana 26 novembre 1992 n. 468 prevede l'assegnazione di una quota A sulla base della produzione 1988-89 e di una quota B sulla base della maggiore quantità commercializzata nel 1991-92 rispetto a quella del 1988-89 (art. 2), mentre "sospende" il rispetto delle procedure di cui al



desidera conoscere se la detta formulazione sia stata contestata dalla Comunità Europea.

4) Principio di diritto comunitario è quello del legittimo affidamento, come risulta dalle sentenze della Corte di Giustizia nelle cause SLOM ( cause 120/86 e 170/86), Freccassetti (causa 113/75) e Ferwerda (causa 265/78).

Si chiede se vi siano sentenze della Corte di Giustizia che abbiano applicato il principio del legittimo affidamento a situazioni in cui vi sia stata una norma nazionale difforme dalla norma comunitaria sulle quote latte, ma non contrastata in modo inequivoco dalla Comunità, allorché fossero presenti le condizioni individuate dall'Avvocato Generale Mayras nelle cause riunite n. 44-51/77 Union Milk".

A tale richiesta, dopo la nota interlocutoria dell'8 luglio 1997 (Allegato sub 213), il Capo di gabinetto del dott. Franz Fischler, dott. Corrado Pizlo-Broll, ha risposto, in data 30 luglio 1997 (Allegato sub 216) così:

"Per quanto riguarda il primo quesito posto dalla Commissione Governativa, sono convinto che la legge del 26 novembre 1992 n. 468 ha rappresentato un decisivo strumento d'attuazione del regime del prelievo supplementare a livello nazionale. Con la precitata legge furono istituite una quota A e una quota B. In proposito, occorre sottolineare che, anche se il regime comunitario non prevede l'attribuzione di due tipi di quote, allora fu lecito ammettere tale soluzione pragmatica al fine di riassorbire i quantitativi assegnati in eccedenza. In quel periodo, l'esigenza primaria per l'Italia consisteva nel ridurre entro il 1° aprile 1995, il livello delle quote assegnate in eccesso al fine di riportarlo all'interno della quantità garantita.

In merito al secondo quesito, relativo ai contratti d'associazione, Le comunico che la redazione dell'art. 2 della legge n.470 del 25 luglio 1994, *utilizzato mediante contratti associativi* è del tutto conforme alla normativa comunitaria. Infatti, la lettera c) dell'articolo 9 del regolamento n. 3950/92 esige espressamente la produzione nell'ambito di contratti d'associazione. La conseguente compensazione tra i soci delle consegne in eccesso e/o in difetto è ammissibile a condizione che l'associazione creata si sostituisca ai produttori fondatori e gestisca le aziende agricole dei soci a seguito del trasferimento del loro quantitativi di riferimento secondo quanto stabilito



all'articolo 7 del regolamento n. 3950/92. Questa posizione si riferisce alla compatibilità dell'articolo 2 della legge n. 470 in quanto tale è non riguarda la valutazione dei singoli contratti stipulati e applicati la cui conformità deve essere verificata caso per caso.

Il terzo articolo della Commissione è relativo all'esenzione del pagamento del prelievo supplementare per i produttori delle zone svantaggiate, dove vi sono dei quantitativi inutilizzati da ridistribuire. In proposito ritengo che la normativa nazionale sia coerente con la normativa comunitaria. Infatti, segnatamente al paragrafo 4 dell'articolo 2 del regolamento del Consiglio n. 3950/92, lo Stato membro ha varie possibilità per utilizzare il prelievo riscosso in eccesso rispetto all'importo dovuto al FEOGA. In particolare può *rimborsarlo ai produttori che rientrano in categorie prioritarie stabilite dallo Stato membro in base a criteri obiettivi da determinarsi*. In pratica, la scelta delle autorità italiane di non far pagare il prelievo supplementare ai produttori appartenenti a talune categorie prioritarie, produce lo stesso effetto di quello che si otterrebbe applicando l'art. 4 del precitato regolamento del Consiglio. Vorrei aggiungere che questa disposizione a beneficio dei produttori delle zone svantaggiate è inoltre avvalorata dall'articolo 5 del regolamento della Commissione n. 536/93.

Per quanto riguarda la quarta domanda, non c'è stata una sentenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento dei produttori a seguito della legislazione nazionale sulle quote latte. La questione è stata oggetto della causa C-63/93, *Fintan Duff*, sentenza del 15/02/1996, dove la Corte ha stabilito che per quanto riguarda la versione dei fatti non si era verificata nessuna violazione.

#### 21.2 ... sulla legge n. 468/92.

Questa Commissione nessun dubbio ha sul valore "decisivo" che la legge n. 468/92 ha avuto per l'attuazione del regime delle quote latte a livello nazionale: la detta legge, infatti, è il primo atto normativo che, dopo oltre sette anni di "silenzio", l'Italia ha emanato per realizzarlo. Sicché, sotto tale profilo, anche la distinzione (ignota al diritto comunitario) tra quota A e quota B, fondata sulla asserita mancanza di dati della produzione dei singoli produttori



del 1983, poteva essere ammessa come soluzione pragmatica al fine di riassorbire i quantitativi assegnati (da chi?) in eccedenza.

Ma non era ciò che questa Commissione aveva richiesto all'UE. In altre parole, non si voleva sapere se la legge del 1992 fosse stata "accettata" o "sopportata" dalla Comunità, dopo il lunghissimo periodo di inattuazione italiana del diritto comunitario; ciò che si voleva sapere era se la scelta italiana dell'annata lattiera 1988-89 e/o 1991/92 fosse frutto di un'intesa concordata tra l'Italia e l'UE o, invece, una sorta di necessario riferimento perché nel 1992 appariva impossibile "ritornare" alla vera data (1983) individuata, per l'Italia, dal regolamento n.856/84. Con la conseguenza di voler sapere, qualora una vera "fotografia" dei singoli produttori italiani di latte fosse invece esistita per l'anno 1983. - ci si riferisce al censimento AIA: v. par. 6.2 e 9.2 della prima Relazione e par. 20,1 di questa Relazione - se sia lecito pretendere di collegarsi *ex jure* all'anno 1988-89, o invece se le "assegnazioni" delle quote ai sensi della legge n.468/92 possano essere valutate - come farà questa Commissione *intra*, al par.25 - solo come dati di fatto, dati e) importanti, ma di fatto. E se anche la ricostruzione operata dalla Commissione farà pieno e totale rinvio all'ammontare globale delle quote A e B di cui alla legge n.468/92, tuttavia non può non rilevarsi, sul piano dello stretto diritto, che la norma italiana, in difetto di apposita disposizione comunitaria, è in contrasto con la normativa della Comunità. Sarebbe stata, perciò, forse diversa la risposta, qualora la nota del 19 giugno 1997 di questa Commissione fosse stata letta alla luce di quanto da essa esposto nella prima Relazione, che è stata correttamente trasmessa dal MIRAAP alla UE (vedine la conferma nella nota del dott. Fischler del 1 luglio 1997, Allegato *sub* 215).

### 21.3 ... sui contratti associativi.

Sulla questione della compatibilità della *prassi* italiana del o.d. "contratti associativi" di socida, la risposta solo *prima facie* appare diversa dall'impostazione della Commissione. Ed infatti, a leggere i par. 12.4 e 12.5 della prima Relazione, si sarebbe constatato che gli appunti non erano rivolti contro i veri contratti associativi od i veri contratti societari, in forza dei quali si costituisce un nuovo soggetto giuridico che si sostituisce ai produttori fondatori e che gestisce, in modo comunitario o sociale, le aziende agricole



e prioritariamente ai produttori delle zone svantaggiate. La normativa italiana concede a tali produttori la garanzia che, qualora fosse superato globalmente il QGC (e dunque fosse dovuto il superprelievo: per l'anno 1995-96 esso è di oltre 368 miliardi) ma per avventura ci fossero produttori deficitari, la quota non-prodotta spettante a costoro vada innanzitutto ed integralmente a vantaggio dei primi. Basta considerare che in Italia esistono ben 1399 produttori senza quota, che sono stati però interamente compensati perché aventi le aziende in zone svantaggiate (v. *infra*, par. 24.4).

Quantò, poi, al richiamo all'art. 5 del regolamento n. 536/93, si osserva che tutti gli Stati membri, il cui diritto è stato studiato e sarà esposto *infra*, par. 22.4, prevedono vantaggi a favore dei produttori delle zone svantaggiate, ma vantaggi al momento dell'assegnazione delle quote, od a quello dell'allineamento delle quote imposto dalla UE, od a quello della circolazione delle quote, ma non al momento della compensazione o, comunque, non in modo che la compensazione operi in via globale, cioè non secondo criteri percentuali.

#### 21.5 ... sul legittimo affidamento in ordine all'applicazione della normativa nazionale in tema di compensazione a livello di APL.

La particolarità del quarto quesito dipende dal fatto che occorre avere chiaro cosa sia il principio comunitario del legittimo affidamento.

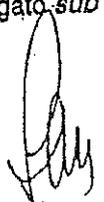
I principi della *certezza del diritto e del legittimo affidamento*, presi in considerazione dalla Corte di giustizia in numerose sentenze, quali principi generali facenti parte dell'ordinamento giuridico comunitario, costituiscono il presupposto - e spesso, perciò, sono invocati congiuntamente - del generale principio del rispetto dei diritti acquisiti. Infatti, sia che il rispetto di situazioni acquisite venga concepito come salvaguardia di una situazione precedente al provvedimento adottato dalle istituzioni comunitarie, sia che venga concepito come "aspettativa" legata ad un provvedimento (ad esempio, una direttiva) che deve trovare attuazione entro un determinato termine negli Stati membri, è sempre in gioco la questione della certezza del diritto. E' per tale ragione che la dottrina considera il principio del rispetto dei diritti acquisiti strettamente legato a quelli della certezza del diritto e del legittimo affidamento.



Poiché qui interessa soprattutto il principio del legittimo affidamento così come è stato inteso dalla Corte di giustizia, si constata, prendendo in esame la relativa giurisprudenza, come esso abbia trovato significative applicazioni proprio in materia di Politica agricola comune (PAC) ma non solo in questa (v. *infra*). È possibile, anzi, che il principio del legittimo affidamento ha reso inoperanti le asserite (dal ricorrenti) violazioni di altri principi fondamentali (come quelli del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica), ma anche altre ipotesi, come quella ormai famosa dei produttori lattieri SLOM (su cui v. anche *infra*), nelle quali l'affermazione dell'esistenza di un legittimo affidamento - determinato da una incerta regolamentazione comunitaria - è apparso incidere lo stesso potere discrezionale delle istituzioni comunitarie in materia di organizzazione comune di mercato (OCM).

Ad esempio, nella causa C-351/92 la Corte di giustizia con la sentenza del 14 luglio 1994 ha escluso una asserita discriminazione rilevante ai sensi dell'art. 40 n. 3 del Trattato - nella specie, per la limitazione al territorio di un solo Stato membro - facendo leva, da un lato, sul fatto che il territorio da prendere a parametro dovesse necessariamente essere limitato per dare certezza giuridica al particolare regime delle quote latte e, dall'altro lato, sul potere discrezionale del legislatore comunitario in tema di OCM (v. Allegato sub 327).

Il richiamo ai poteri della Comunità, nella determinazione e nella modifica della disciplina delle OCM, solleva l'esame di un'altra sentenza. Proprio con riguardo alla modificazione della disciplina anteriore di una organizzazione comune di mercato compiuta a seguito dell'atto di adesione della Spagna alla Comunità, la Corte di giustizia, con la sentenza 20 settembre 1988 in causa 203/86, ha ritenuto che, fermo restando il principio dell'inapplicabilità retroattiva di un regolamento, e cioè "a prescindere dalle conseguenze favorevoli o sfavorevoli che una siffatta applicazione potrebbe avere per gli interessati", gli effetti di una nuova disciplina possano essere estesi alle future conseguenze di situazioni sorte sotto una disciplina anteriore (v. Allegato sub 328).



In altre parole, pur non essendovi dubbio che la Corte di giustizia si richiama alla sua giurisprudenza costante che considera il legittimo affidamento come uno dei *principi fondamentali della Comunità*, tuttavia la stessa afferma che gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle Istituzioni comunitarie, potere che assume particolare rilievo nel settore della politica agricola comune e delle organizzazioni di mercato e ciò perché gli scopi della PAC e delle OCM implicano costanti adattamenti in funzione dei mutamenti della situazione economica. Di conseguenza, tale potere discrezionale delle Istituzioni conduce la Corte ad escludere spesso la rilevanza del legittimo affidamento in materia di PAC, dove, appunto, i mutamenti normativi, in funzione dell'adattamento delle misure comunitarie ai cambiamenti delle situazioni economiche, sono all'ordine del giorno. Trattasi, ad esempio, della sentenza 14 luglio 1994 in causa C-353/92 (v. Allegato sub 329), della sentenza 5 ottobre 1994 in causa C-133/93 in tema di OCM del tabacco (v. Allegato sub 330) e della sentenza 15 febbraio 1996 in causa C-63/93, ricordata nella nota del dott. Pinzolo-Birolli, sentenza, quest'ultima, che nega l'esistenza di un legittimo affidamento a favore di produttori che hanno sottoscritto piani di sviluppo della produzione lattiera ai sensi della direttiva n. 159/72 con riguardo alla facoltà (e non già ad un obbligo) di concessione, da parte degli Stati membri, di un quantitativo di riferimento specifico (Allegato sub 331).

Diversamente la Corte di giustizia ha, invece, proceduto nel caso dei produttori SLOM, il cui acronimo sta per "Staking van de Levering van melk en zuivelprodukten en Omeschakeling van her Melkevebestand" e, cioè, "cessazione della fornitura di latte e di prodotti lattiero-caseari e riconversione delle mandrie bovine ad orientamento lattiero".

Il caso dei produttori SLOM nasce dalla successione nel tempo di alcuni regolamenti che disciplinano rilevanti aspetti applicativi del sistema delle quote latte.

Detti produttori, avendo assunto, sulla base del regolamento 1078/77, l'obbligo di non commercializzare il latte per un periodo di cinque anni, si erano trovati, nell'anno di riferimento di cui al regolamento 856/84 sul nuovo regime delle quote latte, privi della quantità di riferimento necessaria per

avvalersi della nuova disciplina e, così, della possibilità di riprendere a commercializzare il latte nei limiti della propria precedente produzione.

Sulla base dell'assunto secondo cui i premi di non commercializzazione avevano una durata temporanea e del fatto che il successivo regolamento non aveva tenuto conto di questo dato, disattendendo il legittimo affidamento che tali produttori potevano fare sulla ripresa, una volta scaduto il periodo di validità dell'impegno, della rispettiva produzione lattiera e della relativa commercializzazione, la Corte ha dichiarato l'invalidità del regolamento (sentenza 28 aprile 1988 in cause 120/86 e 170/86).

Al caso SLOM questa Commissione aveva fatto cenno (par. 11.4 della prima Relazione), dichiarando, però, espressamente che non ad esso occorreva riferirsi per risolvere il problema italiano di una legge (il d.l. n. 440/1986) che aveva fatto retroagire alla già conclusa campagna lattiera 1985-86 il nuovo (per la normativa nazionale, ma "antico" per la normativa comunitaria) sistema di compensazione a livello nazionale ("abbandonando" il vecchio sistema a livello di APL). Ed, invero, il principio del legittimo affidamento è stato affermato dalla Corte di giustizia in altre importanti pronunce, tra cui quella del caso Ferwerda (sentenza 5 marzo 1980 in causa 265/78).

Ma prima di riportare integralmente le pagine 57-59 della (prima) Relazione, la Commissione sente il bisogno di mettere in chiaro - così come ha già fatto *supra*, quando ha evidenziato come la Corte di giustizia abbia negato, di regola, l'applicazione del principio del legittimo affidamento tutte le volte che si è proceduto ad interventi normativi comunitari sulle OCM - il fondamento delle sentenze SLOM al fine di far risaltare il diverso fondamento della sentenza Ferwerda.

Nel caso dei produttori SLOM, la Corte di giustizia ha sottolineato che nei loro confronti l'istituzione del prelievo supplementare sul latte avrebbe potuto avere l'effetto di escluderli, del tutto o per l'intera vigenza della nuova normativa, dalla quantità di riferimento necessaria per consentire loro di riprendere a produrre e commercializzare il latte al di sotto della soglia di una quota di riferimento che, nella specie, veniva a mancare. La violazione del principio del legittimo affidamento è stata, in questo caso, ritenuta evidente

perché, se è vero che il detto principio non implica che costoro potessero legittimamente attendersi di riprendere la produzione "alle stesse condizioni sussistenti in precedenza senza essere soggetti ad eventuali regole adottate nel frattempo e rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale", tuttavia essi erano stati indotti dalla Comunità, con il primo regolamento, a sospendere lo smercio del latte per un periodo limitato, sicché potevano legittimamente attendersi che, alla scadenza del loro impegno, non sarebbero stati soggetti a restrizioni incidenti su di loro in modo specifico, proprio a ragione dell'essersi avvalsi delle possibilità offerte dalla precedente normativa comunitaria.

La Corte, dunque, si è mossa coerentemente alla sua giurisprudenza in materia di legittimo affidamento quale principio generale del diritto comunitario, non ricorrendo nel caso di specie, né l'ipotesi che gli interessati fossero stati informati della futura adozione del nuovo regolamento, né l'ipotesi che il successivo regolamento e la diversa disciplina fossero prevedibili.

Richiama la vertenza SLOM, ma se ne allontana nelle conclusioni, la sentenza 9 luglio 1992 in causa C-236/90 (causa *Maler*: v. Allegato *sub* 332). Qui i produttori, che avevano abbandonato l'attività d'impresa "cedendo in locazione l'azienda", non potevano legittimamente attendersi di fruire di quegli stessi vantaggi invocati dai produttori SLOM, i quali, invece, avevano conformato la loro condotta agli scopi della normativa comunitaria. In altre parole, nel caso *Maler*, la cessione dell'azienda e la conseguente non-assegnazione della quota al momento dell'entrata in vigore del nuovo regolamento erano imputabili ad una scelta di convenienza compiuta dallo stesso operatore economico. La posizione giuridica delle due categorie di produttori (quella SLOM e *Maler*) era, quindi, sostanzialmente diversa, in quanto la scadenza del periodo di non-commercializzazione nel primo caso rendeva legittima la pretesa di fruire della nuova regolamentazione, mentre nel secondo caso costituiva un avvenimento dipendente dalla volontà dello stesso (originario) produttore di latte.

Della sentenza *Maler* merita essere messo in evidenza un aspetto. In sostanza, con tale sentenza la Corte ha attribuito un disvalore alla *cessazione dell'attività lavorativa*, allorché la cessazione fosse imputabile alla

conclusione del rapporto contrattuale, quando il produttore avesse reali possibilità di proseguire l'attività della produzione lattiera. Non riconoscendo agli originali produttori di latte, i quali avevano affittato la rispettiva azienda prima del regolamento n. 856/84 che ha introdotto il regime del superprelievo, la possibilità di continuare a produrre (i produttori S.I.O.M.) un QRI che consentiva loro di riprendere direttamente la produzione e continuare a gestire l'azienda al termine del contratto di affitto, la Corte di giustizia sembra avere esaltato il valore del "lavoro", legando il principio del legittimo affidamento ad un altro principio, quello di effettività, che consente di moralizzare il sistema. Se è vero che nel caso Maier non ricorre una situazione di legittimo affidamento ("un agricoltore il quale, alla scadenza di un obbligo di riconversione assunto ai sensi del regolamento 17 maggio 1977, n. 1078, abbia ceduto in locazione la propria azienda, non può essere considerato produttore che gestisca ancora la stessa azienda gestita all'epoca dell'accoglimento della propria domanda di concessione del premio di riconversione"), ciò vuol dire che nessuna OCM potrebbe attribuire vantaggi non provenienti da attività e da attività imprenditoriali, in quanto, come si esprime la Corte nelle premesse della sua decisione, "in fondo i produttori di latte che hanno abbandonato (nell'ipotesi, cedendo in locazione la propria azienda) la produzione durante un periodo di non-commercializzazione o di riconversione, non meriterebbero di essere incentivati a riprenderla".

Di tale principio di effettività legato al principio del legittimo affidamento occorrerà ricordarsi allorché si vorrà, da parte del Parlamento italiano, tenere distinti i casi dei veri produttori di latte che mungono vacche, da quei titolari di quote che "mungono" le loro quote di carta. Ora, conviene terminare la discussione sul quarto quesito proposto alla Commissione UE e sulla risposta del dott. Pirzio-Biroli. E sembra opportuno a questa Commissione riportare integralmente il par. 11.4 della prima Relazione.

"Assume certamente rilievo il fatto che la determinazione definitiva del QRI (con riguardo ai quali, poi, è "scattato" lo sforamento e quindi il prelievo), è avvenuta quando i produttori avevano già posto in essere l'attività economica "assoggettata" alla nuova disposizione italiana, tanto è vero che, proprio sulla difformità della data del bollettino - successiva alla campagna 1985-86 - rispetto alla data rilevante secondo la normativa comunitaria - ovviamente, una data anteriore all'inizio della campagna - si fondano

l'ordinanza del Giudice del Tribunale di Bologna del 21 dicembre 1996 (Allegato sub 121) e l'ordinanza del Tribunale di Bologna del 24 gennaio 1997 (Allegato sub 122) con cui è stata accolta, ex articolo 700 o.p.o., la domanda di vari produttori diretta ad ottenere la sospensiva delle richieste di versamenti del superprelievo. Ma alla Commissione pare prevalente il rilievo che deriva dalla risposta affermativa alla questione concernente il più ampio problema di cosa succede quando una legge espressamente "promette" certe provvidenze giuridiche (o consente certe operazioni che si traducono in effettive provvidenze), tanto da generare nei cittadini un determinante affidamento con riguardo alle proprie operazioni economiche.

È da riconoscersi che, per la primazia del diritto comunitario, allorché il Regol. 3950/92 ha imposto un solo livello di compensazione, la nostra difforme legge sui due livelli compensatori non poteva essere applicata e ciò fin dall'inizio; ma non si può non considerare che è principio di diritto comunitario la tutela del legittimo affidamento.

In altre parole, individuato il meccanismo comunitario di applicazione del prelievo supplementare di responsabilità e rilevate le particolari modalità di applicazione del prelievo in Italia, quali sono le conseguenze dell'atteggiamento della Comunità di accettazione, fin al 1996, della diversa normativa italiana?

Certamente non si è in presenza di una situazione assimilabile al caso dei produttori c.d. SLOM, che si erano impegnati a non commercializzare il latte in un momento precedente all'introduzione del regime delle quote e poi erano stati esclusi dall'assegnazione di quote individuali (Corte di giustizia 28 aprile 1988, in cause nn. 120/88 e 170/88), cioè all'ipotesi in cui è stata la stessa Comunità ad aver dato luogo ad informazioni sulle linee di sviluppo dell'economia comunitaria in un determinato arco di tempo, inducendo alcuni produttori ad abbandonare provvisoriamente la propria attività economica con la certezza di poterla riprendere, mentre poi costoro si sono trovati coinvolti in un successivo comportamento normativo della stessa Comunità che avrebbe sottratto loro (se non ci fosse stato l'intervento della Corte di giustizia) il diritto di riprendere la vecchia attività con sacrificio dell'interesse connesso all'affidamento.

Ma può dirsi che si è in presenza di una situazione assimilabile a quella del caso Ferwerda (Corte di giustizia 5 marzo 1980, in causa 265/78), nel quale l'impresa Ferwerda si era, nelle sue operazioni commerciali, attenuta alla circolare olandese 15 ottobre 1976, nella quale si dichiarava che gli operatori economici potevano chiedere una restituzione per forniture aventi "destinazioni particolari", ricalcando il testo dell'art.3 del Regol. n.192/75, ma omettendo di precisare, diversamente dallo stesso articolo, che doveva trattarsi di approvvigionamento di navi nella Comunità, mentre la Ferwerda, senza omettere alcuna informazione, aveva richiesto le restituzioni all'esportazione per partite di carne spedite a navi nelle Bermuda ottenendo dall'Autorità olandese, prima, la restituzione all'esportazione e, poi, la richiesta di rimborso delle restituzioni posto che - si sosteneva - il versamento era in contrasto con il detto art.3 Regol. n.192/1975.

In sostanza, nel caso Ferwerda - come nel precedente caso Frecassetti (Corte di giustizia 11 settembre 1976, in causa 113/75) - un imprenditore olandese aveva operato in base a disposizioni nazionali e comunitarie interpretate, e quindi osservate, in buona fede, non solo dall'operatore economico, ma anche dalle autorità doganali e comunitarie (e

ciò fino alla suindicata sentenza interpretativa della Corte di giustizia in causa Frecassetti), sicché egli si era "affidato" alla corrente interpretazione della normativa allora vigente. Orbene, la Corte di giustizia, sulla questione pregiudiziale di interpretazione della normativa comunitaria, ha concluso nel senso che per il principio di certezza del diritto (valido non solo nel diritto comunitario ma anche nel diritto nazionale) "i benefici economici concessi per errore dall'autorità pubblica non possono essere recuperati se l'errore commesso non è dovuto alle informazioni inesatte fornite dal beneficiario o se tale errore, sebbene le informazioni fornite fossero inesatte, ma fornite in buona fede, non può essere considerato un illecito".

La sentenza n. 170 del 12 giugno 1984 ha riconosciuto che la base giuridica degli operatori italiani (che si trovavano in situazioni analoghe al caso Frecassetti) per chiedere la non-applicazione retroattiva del DPR 22 settembre 1978 n.695 reso compatibile con la normativa comunitaria riformulata dopo la sentenza Frecassetti del 1976, era il principio della certezza del diritto o del legittimo affidamento, dato che la Corte invitava i giudici di merito (di rinvio) a far riferimento alle norme e ai principi di diritto comunitario, per stabilire se e a quale titolo il regime dei prelievi alla importazione dovesse essere applicato anche per il periodo precedente all'11 settembre 1976 (data della sentenza Frecassetti).

In altre parole, se le autorità nazionali hanno "attuato" la normativa comunitaria sulla compensazione del Regol. n.3950/1992 (a mezzo della legge nazionale n.468/92 ed, ancora, a mezzo del decreto MIRAAF del 27 dicembre 1994 n.762, poi giudicati sicuramente come difformi e, perciò, non applicabili) sempre allo stesso modo per le campagne 1993-94 e 1994-95 e ciò senza forte reazione della Comunità, la quale, dopo le osservazioni contenute nelle lettere del 1° aprile 1993 (nota Legras, Allegato sub 5) e del 23 agosto 1993 (Allegato sub 123), spiegava all'Italia, con la nota 3 novembre 1993, che "qualora avesse scelto di mantenere il sistema di compensazione al livello delle associazioni di produttori", avrebbe dovuto adottare cinque determinate precauzioni, che venivano elencate ed esplicitate (Allegato sub 124). Inoltre, a seguito della visita ispettiva della Commissione CEE del 14 novembre 1994, il Commissario Stelchen, nella nota del 7 dicembre 1994 (v. Allegato sub 125), scriveva che "la visita presso le Associazioni di produttori ha permesso di constatare che, malgrado la mancanza di alcune dichiarazioni, la perequazione di fine campagna è stata correttamente effettuata grazie alla gestione del regime messa in opera dalle AP e alla loro iniziativa". E se soltanto dopo alcuni anni le Autorità nazionali si sono rese conto (anche a causa di uno specifico quesito proposto alla Commissione con nota MIRAAF del 31 marzo 1994 - v. Allegato sub 126 - e, quindi, dell'intervento della Comunità del 9 marzo 1995 e poi del formale "parere" del 20 maggio 1996), di aver sbagliato a causa della più corretta interpretazione comunitaria che dà contezza della difformità della norma nazionale e della sua immediata disapplicabilità, c'è da chiedersi se non ricorrano i presupposti del *dotum* della Corte di giustizia del caso Ferwerda, in virtù del quale è doveroso per le pubbliche autorità rispettare il principio dell'affidamento legittimo, con l'unico obbligo di verificare l'esistenza delle seguenti condizioni: a) che ricorra un interesse privato degno di tutela, b) che le operazioni commerciali siano oggetto di impegni irrevocabili; c) che la lesione arrecata a tali interessi sia stata imprevedibile e sia intervenuta senza



preavviso; d) che nessun interesse pubblico vi osti (v. conclusione avvocato generale Mayras nelle cause riunite nn.44-51/77, Union Malt; Allegato sub 127).

Orbene, nel caso nostro di specie - compensazione a livello di Associazione di produttori a favore dei produttori associati - non vi è dubbio che: a) ricorre un interesse privato degno di tutela; b) che l'operazione commerciale di produzione di latte, con eventuale sfioramento del QRI, è stato oggetto di un impegno (organizzazione della rispettiva impresa) ormai irrevocabile, essendosi quasi alla fine della campagna lattiera quando è intervenuta la legge n.642/86 che ha fatto retroagire il sistema comunitario di compensazione; c) che, per lo stesso comportamento delle Autorità comunitarie, i produttori associati italiani di latte potevano ritenere legittimo il sistema adottato dall'Autorità nazionale e, quindi, ritenere imprevedibile il cambio di "rotta"; d) che interessi pubblici inderogabili della Comunità non ostano all'applicazione del principio dell'affidamento legittimo dei produttori italiani per l'applicazione, per la sola campagna 1995-96, del sistema di compensazione a livello di associazione.

A proposito del punto d), è opportuno prospettare ulteriori considerazioni. Innanzitutto, va messo in evidenza il fatto che la formulazione del testo dell'art.4 bis del Regol. n.590/85, come emendato dal Regol. n.774/87 e, poi, dal Regol. n.764/89, consente agli Stati membri di limitare il prelievo supplementare dovuto dai produttori o dagli acquirenti al solo superamento del QGG, ovvero della quota nazionale.

In secondo luogo, il sistema di imputazione a livello di associazione di produttori previsto dalla legge n.468/92 non è produttivo di danno per la Comunità, dal momento che presuppone pur sempre un secondo livello di compensazione (a livello nazionale), al termine del quale, ove si riscontrino eccedenze rispetto al QGG assegnato all'Italia, scatta l'obbligo per lo Stato membro di corrispondere le somme relative a tali eventuali eccedenze. Invero, dal punto di vista "quantitativo", l'ammontare del latte prodotto in un'annata lattiera casearia (1° aprile - 31 marzo) non subisce variazioni, sia che le operazioni di compensazione si svolgano dapprima a livello di associazione di produttori e, successivamente, a livello nazionale, sia nell'ipotesi che si utilizzi, come nel caso dei produttori non-associati, il solo livello nazionale di compensazione. Il prelievo supplementare, infatti, è dovuto *esclusivamente* per le produzioni eccedenti il quantitativo nazionale, che, come è stato detto, non varia in caso di utilizzazione del due livelli di compensazione".

In parole povere, sembra a questa Commissione che l'affidamento dei produttori di latte italiano fondato sulla normativa italiana e sulla non contestazione formale della Comunità fino al 20 maggio 1996 - anzi, fondato anche sulle lettere della Commissione UE del 3 novembre 1993 (Allegato sub 124) e del 14 novembre 1994 (Allegato sub 125) - , sia da definirsi legittimo e, come tale, meriti di essere tutelato davanti ai giudici italiani e, se necessario, davanti alla Corte di giustizia, e ciò fino a tutta la campagna lattiera 1995-96. Probabilmente occorrerà un atto legislativo per "superare" la formula del d.l. n. 440/1996; ma è certo che, in difetto di un intervento del Parlamento o di un

decreto legge, i giudici italiani provvederanno - come stanno già facendo (v. ordinanza del Tribunale di Bologna del 26 giugno 1997; Allegato *sub* 333) - a rendere irrealizzabile la compensazione, per la campagna 1995-96, a livello nazionale.

Una simulazione della compensazione 1995-96 secondo la vecchia normativa italiana e cioè a livello di APL.

## 22 Il diritto degli altri Stati membri della U.E.

### 22.1 Premessa.

Al par. 17 della (prima) Relazione, questa Commissione aveva sentito il bisogno di prospettare al Governo l'opportunità di porre in essere alcuni interventi sul piano comunitario e, più precisamente, quelli di richiedere, in sede UE, un trattamento specifico, extra-sistema delle quote latte, con riguardo alla produzione lattiera destinata alla realizzazione di formaggi DOP (par. 17.1) e la reintroduzione della norma sulla compensazione a livello di APL come produttore unico, già costituente l'art.12, lettera c, del Regol. 857/84, esclusa dal Regol. 3950/92 senza adeguata spiegazione (par. 17.2).

Con riguardo alla seconda proposta, la Commissione aveva fatto presente che la ristrettezza del tempo del (primo) mandato le aveva consentito di esaminare solo la normativa tedesca del 1994 sul sistema di compensazione, mentre appariva utile valutare se il doppio sistema compensativo, contestato all'Italia con il parere formale del 20 maggio 1996 (v. Allegato *sub* 70), fosse una nostra esclusiva, ovvero se altri Stati membri presentassero, nella rispettiva normativa nazionale sulle quote latte, un sistema di doppia compensazione, anche se diverso dal nostro (che era tanto a livello di APL, quanto a livello nazionale) ma comunque in contrasto con la norma comunitaria (art. 2, Regol. 3950/92) che consente la compensazione o a livello di acquirente o a livello nazionale.

Questo secondo mandato ha consentito di compiere quell'indagine di diritto comparato che era rimasta tra i desideri della Commissione. Per tale motivo la Commissione si è procurata, tramite l'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze (IDAIC), che aveva già fornito la Milch



Garantiemengen Verordnung tedesca del 1994, i testi della vigente normativa sulle quote latte della Gran Bretagna, della Francia, della Spagna e del Portogallo, mentre, attraverso l'UCLAF, i testi dell'Irlanda, nonché l'ultima ordinanza tedesca del 1996. Ha, inoltre, ripreso in esame la Relazione del FEOGA (DG VI - G3) concernente il funzionamento del regime del prelievo supplementare sul latte 1984-1990 (v. Allegato *sub* 147) e le relazioni della Corte dei Conti europea degli anni 1987 e 1993 (Allegati *sub* 1 e 2) e ha acquisito la Relazione della Commissione al Consiglio "sul progressi compiuti da Grecia, Spagna e Italia per quanto concerne l'applicazione effettiva del regime delle quote latte al 5 marzo 1993" (Allegato *sub* 334) e la Relazione complementare del 16 aprile 1993 (Allegato *sub* 335) [Gli Allegati delle leggi straniere, ad eccezione di quella tedesca, sono in lingua, dato che l'Ufficio traduzioni della Camera dei Deputati, interessato dalla Presidenza del Consiglio, non ne ha trasmesso la traduzione. La traduzione della legge tedesca è della dott.ssa Irene Canfora dell'Università di Bari].

Ma l'indagine comparativa non si è limitata all'esame del punto relativo al sistema di compensazione (v. *infra*, par. 22.2). Invero, anche per fare maggiore luce sul dibattito, in seno a questa stessa Commissione, in ordine all'opportunità di introdurre, per il futuro, il divieto totale di circolazione della quota *senza* azienda (v. par. 16.6 e 16.6bis sulla *dissenting opinion* del componente la Commissione, avv. F. Autleri), la Commissione ritiene necessario riferire come i vari Stati membri dell'Unione Europea abbiano deciso sull'applicazione o meno, lasciata alla loro scelta, dell'art.6 Regol. 3950/92 che prevede la facoltà del titolare della quota di venderla o di cederla in "affitto" *senza* l'azienda (v. *infra*, par. 22.3). Nell'esame di tale aspetto e con riferimento ai suggerimenti già espressi al par. 16.6 della (prima) Relazione, la Commissione ha sentito il bisogno di approfondire (v. *infra*, par. 22.5) anche alcune notizie comparse sulla stampa italiana, come quella suggestivamente intitolata "così mi hanno clonato le quote" (Allegato *sub* 258bis).

L'esame comparativo ha, peraltro, portato alla necessità di indagare su un altro aspetto della normativa nazionale, quello del trattamento privilegiato degli allevatori situati nelle zone c.d. svantaggiate. Come si sa, per la nostra legislazione le aziende zootecniche delle zone di montagna, delle isole, delle



zone svantaggiate e di quelle ad esse assimilate non sono assoggettate al pagamento del prelievo, ovvero sia hanno una sorta di "licenza a sfiorare". Il punto, al quale nella (prima) Relazione non era stato fatto alcun riferimento, merita l'approfondimento di diritto comunitario e comparato che è contenuto

Gran Bretagna, Germania.

In Portogallo, la *portaria* del 12 aprile 1996 n.115 modificata dalla *portaria* del 30 giugno 1997 n.426 (Allegato *sub* 336) stabilisce che, in caso di produzione oltre la propria quota e "sempre che dia luogo al pagamento del prelievo supplementare, questo sarà ripartito, proporzionalmente, tra gli acquirenti e produttori che hanno contribuito a determinare l'eccesso della quantità globale, dopo redistribuzione proporzionale delle quantità non utilizzate, sia a livello dell'acquirente, sia a livello nazionale ...." (art.15, lett. a).

In Spagna, il sistema delle quote latte è disciplinato, per ultimo, dai RR.DD. 28 febbraio 1994 n.324 e 2 dicembre 1994 n.2307 (Allegati *sub* 337), essendo stata affermata la competenza dello Stato - e, quindi, esclusa la competenza delle Comunità Autonome - ai sensi dell'art.149.1.13 della Costituzione spagnola che attribuisce allo Stato la competenza in ordine alle basi della programmazione generale dell'attività economica (disposición adicional al RD n.324/94).

L'art.1 del RD n.324/94 prevede l'obbligo di pagare il superprelievo a carico di tutti i produttori che abbiano superato il rispettivo QRI. A pagare, come sostituto di imposta, è la latteria acquirente, e ciò dopo che essa ha provveduto a determinare "la tassa dovuta, in funzione dell'eccesso di produzione che sussiste dopo aver compensato fra gli allevatori incisi, proporzionalmente alle quote di cui ciascuno di essi dispone, quelle non utilizzate dagli altri produttori che le abbiano consegnato latte o prodotti lattieri nel periodo" (art.2, 1° comma, RD n.324/94). Ma il comma successivo dell'art.2 aggiunge che il Servizio nazionale dei produttori agricoli (SENPA) determina, a livello nazionale, la partecipazione definitiva dei produttori al pagamento del superprelievo, in funzione dell'eccesso di produzione rispetto



alla quota di cui ciascuno dispone, "dopo aver compensato le quote non utilizzate nel periodo che non sono state oggetto di compensazione da parte delle latterie acquirenti" (art.2, 2° comma, RD n.324/94).

In Francia, per il complesso sistema costituito dalla legge n.90-85 del 23 gennaio 1990 e dai decreti 91-157 dell'11 febbraio 1991, 94-53 del 20 gennaio 1994, 95-702 del 9 maggio 1995 e 96-47 del 22 gennaio 1996 (v. Allegati sub 338) l'apprezzamento del superamento delle quote latte si determina a livello delle latterie acquirenti. In altre parole, i produttori eccedentari sono penalizzati solo se il totale delle quantità di latte consegnate alla latteria supera il totale delle quote dei produttori conferenti o, meglio, supera la quantità di riferimento (costituita dalla somma delle quote dei produttori conferenti a quella latteria) che alla latteria è stata notificata dall'Office Interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) ai sensi dell'art.1 del decreto 11 febbraio 1991 n.157, modificato dal decreto 20 gennaio 1994 n.53. Qualora i produttori siano titolari di una quota per "vendite dirette", essi sono considerati come una "latteria" e, dunque, sono tenuti a dichiarare all'ONILAIT la rispettiva produzione ed a pagare direttamente l'eventuale superprelievo a loro addebitabile (art.12 decreto n.91-157). Nei testi normativi non risulta che le eventuali produzioni eccedentarie siano prese in considerazione per compensare le produzioni eccedentarie delle latterie; ma l'ultimo comma dell'art.1 del decreto n.91-157 dispone che il Ministro dell'Agricoltura stabilisce, ogni anno, "le condizioni di utilizzazione delle quote individuali se i produttori che ne dispongono non le abbiano utilizzate in tutto o in parte, nel corso della campagna in questione, e le condizioni di utilizzazione del troppo percepito [cioè di quanto è stato versato da tutti i produttori eccedentari rispetto a quanto la Francia deve all'UE per aver superato il proprio QGG] di cui all'art.2, par.4, del Regol. 3950/92". E così, con provvedimento del Ministro dell'agricoltura del 23 luglio 1996, il superprelievo, fissato per la campagna 1995-96 a 2,3552 franchi per Kg. di latte, è operato sulla frazione delle consegne che supera di almeno 20.000 litri la quota individuale di cui è titolare ciascun allevatore. Per la parte delle eccedenze inferiori al 20.000 litri, la latteria è autorizzata a fare profittare, delle quote inutilizzate, i suoi conferenti. Inoltre, l'ONILAIT rimborsa alle

latterie una parte del superprelievo, di modo che i produttori eccedentari ricevano una somma pari, al massimo, a 2.425 franchi per i titolari di quota inferiore od uguale a 40.000 litri e a 500 franchi per i titolari di quota superiore doppio limite di 10.000 tonnellate a livello nazionale e di 1.500 litri per produttore, delle offerte gratuite a favore di terzi.

In Irlanda (v. Allegato *sub* 339), la quantificazione del superprelievo è a livello di acquirente, ai sensi della *sect.* 10 degli European Communities (Milk Quotas) Regulations 1995 (S.I. n.266 del 4 ottobre 1995), che rinviano all'art.2.1 del Regol. 3950/92. Ma la *sect.* 15 attribuisce al Ministero dell'agricoltura di individuare, ogni anno, le categorie di allevatori che possono ottenere, in ossequio all'art.5 del Regol. 536/93 ed all'art.2.4 del Regol. 3950/92, vantaggi dall'allocazione delle quote inutilizzate. Trattasi dell'aspetto della compensazione che avviene a livello di acquirente, non in modo proporzionale alle quantità conferite dagli allevatori, ma secondo una graduatoria di priorità. Il meccanismo che, nella prassi, prende il nome di "flexi-milk", favorisce i piccoli produttori ovvero, nella specie, coloro la cui quota è inferiore a 30.000 galloni (=136.380 litri), ai quali, nella campagna 1994-95, è stato attribuito il 70% del *flexi-milk*, cioè della somma di tutte le quote parzialmente o totalmente inutilizzate, dai conferenti alla stessa latteria.

In Gran Bretagna, l'ultimo provvedimento in tema di quote latte è il Dairy Produce Quotas Regulations 1994 (S.I. n.672 del 9 marzo 1994) modificato e/o integrato dagli Statutory Instruments nn.2448/94 e 254/95 (v. Allegato *sub* 340).

La *sect.* 4 stabilisce che il superprelievo venga stabilito a livello della latteria acquirente, la cui quota è quantificata con riguardo alla somma delle quote individuali assegnate ai produttori conferenti a quella specifica latteria (*sect.*6). Ai sensi della *sect.* 20 e della collegata Schedule 5, è dettato il sistema di quantificazione del superprelievo, da pagarsi qualora la latteria acquirente abbia ricevuto latte in eccesso rispetto alla quota ad essa assegnata. Più precisamente, l'Intervention Board for Agricultural Produce determina l'ammontare da pagare della latteria, dopo che è stata disposta la



"reallocation" delle quote dei produttori deficitari a favore dei produttori eccedentari.

In Germania, la Milch Garantiemengen Verordnung, nella formulazione aggiornata [al 26 settembre 1994 (v. Allegato *sub* 162) e, quindi] al 7 febbraio 1996 (v. Allegato *sub* 341), dopo aver stabilito che al pagamento del prelievo sono tenute le latterie eccedentarie, cioè le latterie i cui vari conferenti hanno superato la somma dei rispettivi QRI, prevede al § 7b che le quote dei produttori deficitari vadano a profitto dei produttori eccedentari, così operandosi all'interno dell'acquirente un primo livello di compensazione. Ma qualora la quota della latteria (determinata dalla somma dei QRI dei vari conferenti) non sia, essa stessa, interamente raggiunta, ovvero sia qualora la latteria sia deficitaria, le quantità in difetto possono essere compensate "con quantità eccedentarie al di fuori dell'ambito della latteria", così operandosi un secondo livello di compensazione.

### 22.3 I sistemi di circolazione delle quote senza azienda in Portogallo, Spagna, Francia, Irlanda, Gran Bretagna, Germania.

In Portogallo, la *portaria* del 12 aprile 1996 n.115, modificata dalla *portaria* del 30 giugno 1997 n.426, dopo aver stabilito, all'art.17, gli effetti, sulla quota, della trasmissione, "a qualsiasi titolo", dell'azienda, ovvero sia il trasferimento della quota al nuovo titolare dell'azienda in relazione "alla superficie oggetto della trasmissione" (art.17, 1° comma) e il recupero alla riserva nazionale della "parte della quota che eventualmente non venga trasferita con l'azienda" (art.14, 2° comma), detta, agli artt.14, 21 e 22, un sistema di trasferimento della quota *senza* azienda incentrato sui seguenti punti che garantiscono la *pubblicità* delle operazioni:

a) la comunicazione, da farsi al proprio acquirente-latteria, dell'intenzione di cedere *parte* della propria quota, e ciò prima del 30 settembre successivo all'inizio della campagna lattiera (art.14, 1° comma, come modificato) e per un massimo di quattro campagne (art.14, 2° comma, lettera c);

b) la formazione, a cura delle latterie acquirenti, di un elenco delle quote trasmissibili *senza* azienda (art.14, 2° comma, lettera a e 22, 2° comma);

c) la "candidatura", come aggiudicatari di dette quote, dei produttori (conferenti alla stessa latteria che ha formato l'elenco: art.14, 2° comma, lettera b) con quota inferiore a 40.000 Kg. (art.22, 2° comma);

d) la perdita del 5% della quota trasferita, con recupero alla riserva nazionale (art.22, 4° comma);

e) la comunicazione, da parte delle latterie acquirenti, di tali operazioni all'Istituto nazionale garanzia agricola entro il mese di aprile della campagna successiva alla formazione del suddetto elenco (art.22, 5° comma);

g) l'impossibilità dei produttori di cedere parte della propria quota, quando l'abbiano inutilizzata, per intero, nella campagna precedente.

Quanto all'ordinamento spagnolo, l'art.15 del RD n.324/94 e l'art.5 del RD n.2307/94 prevedono l'ipotesi del trasferimento della quota senza l'azienda all'interno di ciascuna Comunità Autonoma o, altrimenti, con l'autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura, pesca e alimentazione (art.15, lettere c e d, RD n.324/94). Più in particolare l'acquirente della quota deve essere:

a) agricoltore a titolo principale; o b) giovane agricoltore; o c) associazione di produttori agricoli, società agraria di trasformazione, cooperativa di produzione, società civile; o d) titolare di un'azienda zootecnica ubicata in una zona svantaggiata secondo l'art.3 della direttiva CEE 267/72 (art.5, 1° comma, RD n.2307/94);

la quota per consegne deve essere ceduta per intero, se inferiore a 25.000 Kg; se superiore, ed il cedente intenda trasferirla solo in parte, a costui deve rimanere una quota pari a 25.000 Kg o al 50% del QRI assegnatogli (art.5, 2° comma, lettera a, RD n.2307/94);

la quota per vendite dirette deve essere ceduta per intero, se inferiore a 10.000 Kg; se superiore, ed il cedente intenda trasferirla solo in parte, a costui deve rimanere una quota pari a 10.000 Kg o al 50% del QRI assegnatogli (art.5, 2° comma, lettera b, RD n.2307/94);

il trasferimento della quota senza azienda non può avvenire mediante affitto o altre figure giuridiche affini (art.5, 2° comma, lettera c, RD n.2307/94);

l'acquirente deve comunicare il trasferimento ed una serie di documenti probatori dello stesso, all'organo competente della Comunità Autonoma di

residenza che, a sua volta, informerà la Direzione generale della produzione e dei mercati zootecnici che, a sua volta, agglomererà i QRI, comunicandoli al Servizio nazionale dei prodotti agricoli (SENPA), alle Comunità Autonome ed alle latterie corrispondenti (art.7, RD n.2307/94).

La Francia si è mantenuta ferma al principio della cessione della quota solo assieme all'azienda (decreto n.96-47 del 22 gennaio 1996), non consentendo, per l'effetto, che il produttore possa vendere, affittare o comunque cedere il suo QRI senza la terra su cui esercita l'allevamento. Di converso, la normativa francese consente la sospensione dell'attività zootecnica, senza il timore di perdere la quota, per due campagne lattiere (art.16 bis decreto n.91-157 dell'11 febbraio 1991, come modificato dal decreto n.94-53 del 20 gennaio 1994).

In Irlanda, l'European Communities (Milk Quota) Regulations, 1995 (S.I. n.266 del 4 ottobre 1995) prevede, alla sect. 16, la possibilità di temporanei trasferimenti di quota da parte degli allevatori che ritengono di non utilizzare, in tutto o in parte, il rispettivo QRI. D'altra parte, il fatto che la sect. 32 stabilisce che la latteria debba comunicare al Ministero dell'agricoltura la non-utilizzazione, per un'intera campagna lattiera, della quota da parte del produttore ad essa latteria "collegato", o per omessa consegna di latte o per mancato affitto della quota, con la conseguenza della perdita della stessa quota e della acquisizione di essa alla riserva nazionale, sollecita i c.d. "dormant producers" ad affittare le loro quote e a costituirsi, attraverso il *leasing* di esse, una rendita perpetua.

Devesi, però, precisare che lo strumento dell'affitto della quota non prevede accordi diretti tra i produttori, ma viene gestito dalla latteria a cui, in sostanza, il produttore associato cede temporaneamente, tutta o in parte, la sua quota in qualsiasi momento dell'anno, dietro il pagamento di un compenso fissato dalla stessa latteria. A tale monte-quote possono far capo i produttori associati alla stessa latteria, pagando lo stesso prezzo.

Analogo è il sistema della vendita della quota senza azienda, il c.d. *restructuring system*. Anche qui la vendita della quota non si svolge direttamente tra i produttori, ma attraverso l'intervento della latteria cui essi



sono "collegati", è per un prezzo che comunque non può superare quello determinato dal Ministro dell'agricoltura. È però da notarsi che, nella vendita della quota, la latteria deve privilegiare alcune categorie di produttori, e più in particolare i piccoli produttori, cioè quelli con una quota inferiore a 30.000 litri nelle zone rurali, come specificato nell'Allegato alla direttiva 330/85 e negli Allegati I° e II° alla direttiva 466/91 del 22 luglio 1991.

Quel che merita essere notato è che gli schemi di *restructuring* e di *leasing systems*, attraverso i quali si perfezionano, rispettivamente, i *permanent* (sect. 34) ed i *temporary transfers* (sect. 16) delle quote, sono determinati, anno per anno, con decreto del Ministro dell'agricoltura, sicché il sistema irlandese della gestione delle quote è fortemente flessibile.

In Gran Bretagna, la circolazione delle quote senza terra è ammessa dalle sezioni 13 e 15 dei Dairy Produce Quotas Regulations 1994. A parte le specifiche disposizioni in ordine alla forma ed al contenuto delle dichiarazioni che il cedente ed il cessionario devono trasmettere all'Intervention Board per ottenerne l'approvazione (sect. 13), è interessante rilevare come la sect. 15 preveda un "temporary transfer" di tutta o di parte della quota inutilizzata, sottoposto però ad una "reasonable charge" prescritta dall'Intervention Board: nel caso di trasferimento temporaneo, l'accordo deve essere comunicato entro il 15 dicembre. Non risultano limiti geografici alla mobilità della quota, né interventi sul prezzo, né tanto meno è vietata la possibilità di intermediazioni fortemente speculative di brokers.

In Germania, è possibile affittare la quota senza la terra, in piena libertà di prezzo. L'unico limite è dato dal fatto che il trasferimento deve avvenire all'interno della stessa latteria, cui devono perciò appartenere tanto l'affittante che l'affittuario della quota: ne consegue che la limitazione della circolazione all'interno della latteria non determina la riallocazione della quota nel territorio (§ 7a). Ma, più particolarmente, occorre dire che nella prassi si sono sviluppati due tipi di affitto: uno, stipulabile prima del 31 dicembre e valido fino al 31 marzo e, quindi, in corso di campagna, onde permettere, a coloro che pensano di essere in sovrapproduzione, di concludere con

produttori deficiari, conferenti alla stessa latteria, l'utilizzazione della quota che costoro ritengono di non produrre. Tale contratto va denunciato alla latteria acquirente, la quale non tratterà il superprelievo per la quantità eccedente il QRI del produttore affittuario. L'altro, di durata superiore ad una campagna lattiera, è un vero e proprio contratto di cessione temporanea della quota, che pertanto non assume l'aspetto di temporanea copertura del previsto sfioramento, ma quello di un vero intervento strutturale sull'azienda. Speciali disposizioni, poi, sono previste per i Länder orientali.

#### 22.4 I "vantaggi" riconosciuti agli allevatori nelle zone svantaggiate in Portogallo, Spagna, Francia, Irlanda, Gran Bretagna, Germania.

In Portogallo, la *portaria* del 12 aprile 1996 n.115 stabilisce, a favore delle aziende zootecniche situate nelle zone svantaggiate, e più precisamente nelle aree geografiche soggette alla Direzione Regionale dell'Agricoltura (DRA), una priorità nell'attribuzione di quote della riserva nazionale (art.4, 3° comma).

In Spagna, il RD n.2307/94 prevede la preferenza degli allevatori residenti nelle zone svantaggiate a diventare acquirenti delle quote che i rispettivi titolari intendono cedere senza l'azienda (art.5, 1° comma). Inoltre, il RD 18 novembre 1994 n.2230, che detta le disposizioni per la concessione di una quota supplementare da prelevarsi dalla riserva nazionale, attribuisce tre punti agli allevatori che siano titolari di aziende ubicate nelle zone svantaggiate secondo l'art.3 della direttiva 268/72 (art.4, 1° comma, lettera a).

L'art.9 del decreto francese n.94-53 del 20 gennaio 1994 prevede la possibilità che una quota supplementare sia assegnata, ciascun anno, a determinate categorie di allevatori, tenendo conto, tra l'altro, "della situazione geografica dell'azienda".

È da ricordare ancora che, al momento dell'introduzione del sistema delle quote, la quota di ogni produttore, obbligatoriamente iscritto come conferente nel libro di una latteria, faceva riferimento alla quantità prodotta nel corso del 1983 diminuita dell'1% per gli allevamenti di montagna e del 2% per gli allevamenti delle rimanenti zone. E così, nel momento dei due nuovi

allineamenti residui necessari per la riduzione della quota nazionale ad opera della Comunità, nel 1984-85 la percentuale per la montagna fu quella dell'1,8% contro il 2,8% per le altre zone, mentre nel 1985-86 fu stabilito un allineamento dell'1,8% per le zone diverse dalla montagna.

Un esempio di trattamento speciale, ai par. 2.2.1 e 2.2.3, l'Irlanda concede alcuni vantaggi - in tema di compensazione e in tema di acquisto ed affitto delle quote senza azienda - ai piccoli allevatori, ovvero a coloro che, nella campagna 1994-95, avevano una quota inferiore a 30.000 galloni, cioè a 136.380 litri. Si è detto, invero, che ogni anno il Ministro dell'Agricoltura indica le categorie di allevatori che hanno diritto a tali vantaggi, rendendo fortemente flessibile il sistema di gestione delle quote latte.

L'ubicazione dell'azienda zootecnica in una "less favoured area", cioè nelle aree geografiche individuate dall'Allegato alla direttiva 330/85 e dagli Allegati I° e II° alla direttiva 466/91 (sect.2, 1), costituisce anch'essa motivo per essere inclusi nelle categorie candidate ad essere destinatarie, in via prioritaria, di vantaggi. Inoltre, la sect.5 detta una specifica dettagliata normativa per le ipotesi di trasferimento, vendita, affitto e successione ereditaria delle aziende situate nelle aree svantaggiate.

In Gran Bretagna, le disposizioni comunitarie dirette a suggerire agli Stati membri di adottare programmi per favorire i piccoli produttori o coloro che hanno le aziende nelle zone svantaggiate non risultano essere state applicate: di conseguenza, tutti i produttori di latte sono trattati nella stessa identica maniera.

In Germania, trattamento preferenziale è previsto per i produttori di latte del Länder orientali. Non risultano previsti vantaggi per i produttori nelle zone di montagna o svantaggiate.

## 22.5 Le considerazioni conclusive.

E' a questo punto che si possono trarre alcune considerazioni conclusive.



Innanzitutto, in base a quanto riferito *supra*, al par. 22.2, il sistema di compensazione accolto da parte degli Stati membri dell'UE presi in esame è quello a livello di acquirente. Ma mentre in Francia ed in Irlanda ogni anno spetta al Ministro dell'agricoltura stabilire come e quanto i produttori eccedentari della latteria possano profittare delle produzioni deficitarie degli altri conferenti alla stessa latteria, in Portogallo ed in Spagna sostanzialmente si verificano due livelli di compensazione, prima a livello di acquirente (tra la somma dei QRI dei vari conferenti di ciascuna latteria e l'effettiva quantità di latte conferita a tale latteria) e poi a livello nazionale (tra il QGG nazionale e l'effettiva quantità di latte consegnata a tutte le latterie da parte di tutti i produttori). Un doppio livello di compensazione - prima a livello di latteria acquirente e poi al di fuori di essa - pare esservi anche in Germania, essendo stabilito che la quota spettante alle latterie deficitarie vada a vantaggio delle latterie eccedentarie, secondo un certo ordine di priorità, e ciò non solo a favore dei Länder già della DDR ma anche a favore di latterie ubicate nei Länder occidentali. Risulterebbe, invece, limitata al livello di acquirente la compensazione secondo il sistema inglese.

In sostanza, dunque, l'Italia non era l'unica ad avere un doppio livello di compensazione, ancorché non avesse previsto il primo a livello di acquirente, ma lo avesse stabilito a livello di APL come "produttore unico" e come aveva compiuto, sicuramente in modo legittimo, prima dell'emanazione del Regol. 3950/92.

In secondo luogo, ad eccezione della Francia, tutti gli Stati membri della UE considerati *supra*, al par. 22.3, hanno optato per la circolabilità della quota *senza azienda*. Gli aspetti, che, però, devono essere messi in evidenza sono, da un lato, l'atteggiamento, di regola critico, dei commentatori delle distinte disposizioni normative e, dall'altro, il sistema, ad esempio, del Portogallo e dell'Irlanda, diretto a coinvolgere la latteria, quale intermediario ed al prezzo fissato dalla P.A., nelle vendite e negli "affitti" delle quote.

A proposito del primo aspetto, P. Skokai, commentando i sistemi irlandese ed inglese nel volume "Quote latte: vincolo o strumento di gestione?" a cura di R. Pleri e D. Rama (già Allegato *sub* 161), sostiene che gli stessi avrebbero permesso di costituire di fatto, a favore dei *dormant*



*producers*, "una rendita perpetua" (p. 82), poiché i *non-producing quota holders*, assegnatari di quota negli anni 1981-84 e che, pur avendo cessato la produzione, continuano a mantenere la titolarità della quota affittandola ogni anno secondo lo schema del *leasing*, "godono di una posizione di rendita sicuramente discutibile, che garantisce loro un reddito tutt'altro che trascurabile" (p. 46). Peraltro, non si può negare che la circolazione delle quote dia al sistema una certa flessibilità e che, prima della introduzione, nella normativa comunitaria, della disposizione che concedeva agli Stati membri il diritto di scelta in ordine alla vendita ed all'affitto della quota senza azienda, i produttori di latte avevano dato luogo ad un mercato nero delle quote, come risulta chiaramente dagli stessi atti ufficiali della CEE. Invero, nell'interrogazione scritta alla Commissione n. 957/90 (pubbl., insieme alla risposta in G.U.C.E. n. C 312 del 12 dicembre 1990, p. 26 s.), del 25 aprile 1990, l'on. H. Verbeek, senza usare mezzi termini, aveva rilevato: "Il commercio di quote di produzione del latte ha determinato nei Paesi Bassi un forte aumento degli importi da pagare per le quote lattiere: un prezzo della quota di circa 5 fiorini per un kg. di latte non costituisce un'eccezione. Attraverso questo commercio il governo ricava un gettito fiscale supplementare dell'ordine di milioni di fiorini, mentre per il piccolo allevatore, con modesti capitali, diventa sempre più difficile proseguire la propria attività, per non parlare poi della possibilità di rilevare un'azienda. Secondo la Rabobank, su ogni chilo di latte prodotto da un allevatore medio olandese di bovini da latte, grava un debito bancario di 85 cent.". Ciò premesso, aveva domandato: "Intende la Commissione far sapere cosa pensa di questo stato di cose, in particolare per quanto concerne la legalità della formazione di capitali e le conseguenze fiscali derivanti dalla alienabilità delle quote lattiere? Ritiene essa necessario o auspicabile prendere dei provvedimenti al riguardo? Reputa che vi sia motivo, vista l'esperienza olandese in relazione alla alienabilità delle quote lattiere, di prendere misure atte ad impedire tale pratica?". Il sig. MacSharry, in nome della Commissione, così ha risposto, in data 28 giugno 1990: "La normativa comunitaria relativa al prelievo supplementare nel settore del latte stabilisce una correlazione di principio fra il quantitativo di riferimento e l'azienda. Il quantitativo di riferimento non rappresenta dunque, di per se stesso, un bene negoziabile. Ciò trova



conferma nella regolamentazione comunitaria specifica [articolo 7 del Regol. 857/84] relativa al trasferimento, la quale dispone che i quantitativi di riferimento siano trasferibili direttamente e in modo permanente solo in caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria dell'azienda. La Commissione ritiene, di conseguenza, che il trasferimento da un produttore ad un altro di quantitativi di riferimento, al quale non corrisponda il trasferimento dei relativi terreni, non sia lecito dal punto di vista della legislazione comunitaria. E' compito degli Stati membri far applicare tali disposizioni ed eventualmente adottare misure complementari per assicurare il rispetto". E nella Risoluzione A3-41/91 "sulla politica comunitaria nel settore lattiero: valutazioni e proiezioni", del 12 marzo 1991 (In G.U.C.E. n. C 106 del 22 aprile 1992, p. 52 ss.) il Parlamento esprimeva "la propria indignazione per il commercio di quote praticato in alcuni Stati membri per ottenere quantitativi supplementari: si [attendeva] pertanto dalla Commissione una regolamentazione più rigida in materia di trasferimenti di quote, subordinando il collegamento con il terreno alla certezza giuridica quanto alla permanenza" (punto 6).

Può aggiungersi che, nell'aprile 1992, la Commissione aveva avviato una procedura d'infrazione contro il Regno Unito ed i Paesi Bassi per l'utilizzazione impropria del regime del *leasing* delle quote, che consentiva di mantenere in attività dei produttori, i quali in realtà non producevano più latte, ma sfruttavano semplicemente la rendita derivata dal regime delle quote (v. Relazione Corte dei Conti europea n. 4/93, par. 4.39, Allegato *sub 2*).

Non può, tuttavia, non rilevarsi - usando le stesse parole della Corte dei Conti europea, nella sua Relazione n. 4/93, al par. 4.50 (Allegato *sub 2*) - che "Le cessioni temporanee aiutano gli imprenditori agricoli a pianificare in modo adeguato la propria produzione annuale di latte. Ciò vale sia per chi cede il proprio quantitativo di riferimento individuale sia per chi l'acquista a titolo temporaneo. Viceversa, se le cessioni temporanee non sono consentite, i quantitativi di riferimento non utilizzati vengono ridistribuiti secondo la procedura della compensazione *a posteriori*. In questo caso, i produttori sanno in anticipo che beneficeranno gratuitamente, alla fine della campagna, di un supplemento di quota che viene loro distribuito nel quadro della compensazione *a posteriori*. In questo modo il vantaggio è duplice: da un

lato, una parte del superamento speculativo della quota individuale iniziale non è penalizzato dal prelievo supplementare previsto dal regime e, dall'altro, il superamento è assai redditizio, purché sia coperto da una quota gratuita assegnata nel quadro della compensazione *a posteriori*. La cessione temporanea *a priori* consente invece una migliore pianificazione aziendale, il che, a sua volta, è soggetto a sanzioni finanziarie. Inoltre, dalla redditività della produzione supplementare va sottratto il costo di locazione (il costo della rendita economica della quota) pagato per la quota acquistata a titolo temporaneo. Pertanto, la cessione temporanea *a priori* responsabilizza maggiormente i produttori che sottoscrivono le norme del regime e reprime gli speculatori della compensazione *a posteriori*.

A proposito del secondo aspetto, meritano essere richiamati i sistemi portoghese ed irlandese per i quali le cessioni delle quote senza azienda non avvengono direttamente tra i produttori, ma attraverso la necessaria intermediazione della latteria, la quale in sostanza assume la veste di acquirente od affittuaria della quota ceduta e, quindi, di venditrice od affittante della stessa. In altre parole, pur essendo stato previsto il mercato delle quote, esso è fortemente controllato, soprattutto quando - come è in Irlanda - il prezzo di vendita è fissato dal Ministro dell'agricoltura.

In terzo luogo, i vantaggi a favore degli allevatori, le cui aziende sono ubicate nelle aree - secondo la normativa comunitaria - svantaggiate, riguardano, in tutti gli Stati membri della UE più sopra considerati, il momento dell'assegnazione della quota (come, ad esempio, in Portogallo, in Spagna o in Francia, attraverso il sistema dell'assegnazione di una quota supplementare da prelevarsi dalla riserva nazionale), o dell'allineamento lineare imposto dalla UE (come, ad esempio, in Francia) o dell'acquisto delle quote in caso di loro cessione senza l'azienda (come, ad esempio, in Spagna ed in Irlanda), o, infine, una limitata preferenza nell'ipotesi in cui sia possibile la compensazione all'interno della stessa latteria (come, ad esempio, in Irlanda, dove ai piccoli produttori è attribuito il 70% del c.d. *flex-milk*). In altre parole, i vantaggi riguardano, di regola, il momento precedente la produzione,

e quindi non si traducono mai in una sorta di "licenza a sfiorare" come, invece, avviene in Italia (v. *supra*, par. 12 della prima Relazione).

E' per questo motivo che appare istruttiva la storia della "clonazione" delle quote, riportata in un articolo di stampa apparso su Agrisole del 6-12 giugno 1997 (Allegato *sub* 258bis), peraltro oggetto di informativa inoltrata in data 19 maggio 1997 alla competente Autorità Giudiziaria a seguito di indagini svolte dai Carabinieri del Comando TNOA sulle socche in quel di Brescia (in numero di 62), in quel di Cremona (in numero di 5) ed in quel di Mantova (in numero di 1), il cui estratto è Allegato *sub* 342 e che hanno portato alla denuncia di 126 persone (v. anche *supra* par. 19.5).

Dinanzi al sistema italiano che pretende che gli affitti di quota senza azienda siano stipulati prima del 31 dicembre di ogni anno e per l'intero periodo (art. 4, 1° comma, d.l. 8 luglio 1996 n. 353, reiterato più volte ed infine convertito nella legge n. 642/1996; nonché art. 2, 173° comma, legge n. 662/1996), gli allevatori hanno "inventato" il ricorso a false socche per più brevi periodi dell'anno (v. *supra*, par. 12.4 e 19.5), quando coloro che prevedono di sfiorare ricorrono ai ripari "comprando" parte delle quote di produttori che ritengono di non raggiungere il proprio QRI (frequentemente assegnato a quel livello in modo non corretto: v., ad esempio, i casi dei produttori con quota plurima di cui si è detto *supra*, al par. 19.3) o che non hanno il problema di essere chiamati a pagare il superprelievo perché ublocati in zone svantaggiate. I mediatori ed i produttori "dormienti" si arricchiscono; i veri produttori impegnano forti somme di danaro nella speranza di evitare il superprelievo; i contratti sono falsi, perché non si dà luogo a vere socche che - come si è detto *supra* al par. 12.4 della (prima) Relazione - implicano la costituzione di una nuova impresa collettiva, titolare essa, quale nuovo imprenditore, della azienda rappresentata dalle vacche e dalle quote di entrambi gli associati; i contratti sono, comunque, nulli perché in frode alla legge (art. 1344 c.c.); il controllo delle Regioni è escluso, perché apparentemente il contratto non ha per oggetto il trasferimento della quota; la limitazione territoriale, stabilita per le cessioni delle quote senza azienda, salta, perché, come si è detto, apparentemente si ha la costituzione di una nuova impresa, la quale consegna il latte del socciario a nome del socciante e con imputazione alla quota a questi, titolare o di (molta) quota e



poche vacche o di un'azienda ubicata in zona di montagna o svantaggiata o a quest'ultima assimilata.

In altre parole, la circostanza che vi siano produttori, non soggetti di fatto a prelievo, perché la loro superproduzione va prioritariamente (e senza alcuna limitazione percentuale) compensata avendo essi l'azienda nelle zone svantaggiate, ha reso possibile un sistema fortemente anarchico ed incontrollato di circolazione delle quote. Anche per tale motivo la Commissione non può non raccomandare a chi di competenza un intervento, se non di abrogazione o di congelamento della cessione delle quote senza terra (v. *supra*, par. 16.6 della prima Relazione), quanto meno di riordino del sistema (v. anche par. 16.6bis della prima Relazione).

Ma è la difformità, rispetto alla normativa comunitaria, della disposizione italiana sulla compensazione prioritaria degli sforamenti ad opera dei produttori delle zone svantaggiate ciò che sollecita questa Commissione a prevedere, per le campagne lattiere 1995-96 e 1996-97, un diverso sistema di determinazione e di imputazione del superprelievo eventualmente da pagarsi.

Se la compensazione italiana è effettuata secondo un sistema che favorisce taluni produttori prioritari, incoraggiandoli a superare il quantitativo di riferimento individuale, dandosi per scontata la compensazione da ricevere alla fine della campagna lattiera, non si potrà non tener conto del fatto che la normativa comunitaria è costruita, invece, in modo tale che ogni sforatore è tenuto a pagare il superprelievo.

## **23. I risultati dei nuovi modelli L/1 e dello straordinario accertamento del patrimonio bovino da latte da parte dei Servizi veterinari.**

### **23.1 Premessa.**

Nello stesso momento in cui ebbe a consegnare la prima relazione (28 aprile 1997), la Commissione fece presente l'urgenza - anche per l'imminente scadenza di alcuni obblighi ex diritto comunitario (entro il 15 maggio successivo, tutti i primi acquirenti avrebbero dovuto inviare i modelli L/1 della campagna lattiera 1996-97) - delle operazioni che occorreva porre in essere.



prospettando i problemi che, nel difetto di "passi veloci", si sarebbero verificati. Esistono tempi tecnici per l'acquisizione ed elaborazione dei dati informativi e nella successiva valutazione - quest'ultima a carico della Commissione - che non potevano essere eliminati.

La Commissione non fu creduta, se è vero - come è vero - che, rispetto a quanto proposto, si è verificato uno slittamento dei tempi per l'emanazione dei provvedimenti che imponevano le due fondamentali operazioni dalla Commissione richieste: la compilazione dei nuovi modelli L/1, non solo per la campagna 1996-97 ma anche per quella 1995-96; il censimento straordinario dei bovini da latte.

Ad opera degli uffici ministeriali e del Parlamento si è verificato, a cascata, uno slittamento delle date, talmente grave che la Commissione ha dovuto porre un termine - le ore 24 del 25 agosto 1997 - come data ultima di "acquisizione", da parte del CSIA, dei dati da informatizzare (per quanto concerne i modelli 1 e 2 veterinari) e da "pullire" (per quanto concerne i modelli L/1) frattanto acquisiti. Quello che si vuol fare risaltare, cioè, è che i circa trenta giorni di ritardo (v. *supra*, par. 18.3) e le successive proroghe, di diritto o di fatto concesse, hanno pesato, in modo incredibile e negativamente determinate, su tutte le operazioni successive. D'altronde, facilmente si può comprendere come in tempi ristretti non sia possibile nemmeno "sollecitare", con risultati utili, le ritardatarie latterie ed ASL; né capire le ragioni di mancate operazioni (v. *supra*, par. 18.6, l'elenco degli uffici veterinari che ancora, al 25 agosto scorso, non avevano inviato i loro rilevamenti all'Istituto Zooprofilattico di Teramo, individuato dal Ministero della Sanità per l'informatizzazione dei dati, che successivamente sarebbero dovuti pervenire al CSIA per il loro incrocio con i dati dei modelli L/1 secondo gli input della Commissione); né invitare le Regioni a "partecipare" ad alcune operazioni (la "cancellazione" delle doppie quote) loro legalmente spettanti.

Il quadro è deprimente e sostanzialmente vanifica quasi tutta la fatica della Commissione. E questo non tanto perché al CSIA ed alla Commissione sono rimasti appena cinque giorni per "elaborare" e valutare i dati, ma perché i dati così elaborati e valutati non consentono simulazioni tranquillanti al 100% e conteggi precisi con riferimento agli oltre 100.000 allevatori, e perché si sono toccati con mano gli effetti negativi di un modo, sembra quasi

connaturato, della Pubblica Amministrazione, ai livelli centrale e regionali, di procrastinare al domani quello che, con un po' più di attenzione, potrebbe esser fatto oggi.

Sia consentito alla Commissione questo sfogo, anche perché è tempo di concludere. Ma la conclusione non può non essere preceduta da due premesse:

a) I dati, che nei paragrafi successivi verranno esposti, rappresentano uno stadio intermedio - cioè, non finale - delle "latterazioni" previste per i modelli L/1 e per i modelli 1 e 2 veterinari;

b) Il "lavoro" dell'Amministrazione statale (MIPA, Ministero della Sanità, AIMA e collegati CSIA ed Istituto Zooprofilattico di Teramo), deve continuare anche dopo la consegna di questa Relazione.

### 23.2 - I risultati della produzione commercializzata secondo i nuovi modelli L/1 per la campagna 1995-96.

Alla data del 26 agosto 1997 sono pervenuti 100.986 modelli L/1 relativamente alla campagna lattiera 1995-96, seconda dichiarazione.

In particolare, 98.754 modelli sono stati raccolti a cura dei Comandi provinciali della Guardia di Finanza nei termini previsti e regolarmente informatizzati; 2.232 modelli sono stati notificati, in periodi successivi, tramite comunicazione diretta degli interessati ed attualmente in corso di informatizzazione.

[Una "latteria" (Cooperativa Serra - Soc. Coop. a r.l. di Gioia del Colle) ha comunicato che non avrebbe inviato gli L/1, per la campagna 1995-96 (Allegato *sub* 343). La Commissione ha dovuto dare comunicazione alla Regione competente (v. nota del 29 agosto 1997, Allegato *sub* 343bis) per i provvedimenti di legge, ma certo non ha potuto d'ufficio acquisire, per la mancanza di tempo, i dati relativi].

E' opportuno precisare che i suddetti 2.232 modelli contengono, ad una prima analisi della documentazione, informazioni estremamente eterogenee. In particolare si rilevano:

copie di modelli L/1 già trasmessi;



rettifiche richieste direttamente dal produttore ad un modello trasmesso in precedenza dall'acquirente;

Integrazione di informazioni carenti, trasmesse dall'acquirente con la dichiarazione originale;

dichiarazioni di contestazione, da parte di 101 allevatori.

Il trattamento di questi L/1 richiede una verifica puntuale della posizione del produttore cui il modello L/1 si riferisce, al fine di evitare contabilizzazioni duplicate e/o errate della stessa produzione. Poiché tale verifica richiede un trattamento *ad hoc* sul singolo documento, essa non può essere condotta per mezzo delle procedure standard predisposte per l'elaborazione automatizzata della dichiarazione originale.

Le particolari procedure attuate per il controllo dei modelli in questione presuppongono, quindi, una tempistica diversa rispetto al trattamento delle dichiarazioni originali pervenute nei tempi e nei modi stabiliti; conseguentemente, l'inserimento in banca dati avverrà in modo differito rispetto ai tempi previsti dalle procedure ordinarie.

Prima di passare all'analisi delle produzioni inerenti la campagna 1995-96 --2° Dichiarazione, occorre effettuare un'ulteriore precisazione per quanto riguarda i 98.754 L/1 informatizzati.

In particolare, 98.297 L/1, sulla base delle informazioni fornite dagli acquirenti nel modulo B/1, sono chiaramente attribuibili a singoli produttori; i restanti 457 L/1, pur informatizzati, appartengono a dichiarazioni per le quali occorre determinare con precisione se la nuova comunicazione debba considerarsi sostitutiva di una precedentemente spedita, ovvero se un L/1 sia da trattare ad integrazione di una precedente comunicazione.

Anche queste istruttorie, in relazione ai tempi di contabilizzazione della produzione per la campagna in oggetto, richiedono una lavorazione che comporta un leggero ritardo rispetto ai margini operativi concessi.

Va detto ancora che dei 98.297 L/1 informatizzati, 94.258 (per il 95,9%) sono coerenti in sé. Sussistono, invece, distinte anomalie per 1.591 + 674 + 1.774 modelli L/1, pari al 4,1%.



Tutto ciò premesso, dall'elaborazione dei 98.297 L/1 Informatizzati, risultano le seguenti produzioni per la campagna 95/96 - 2° Dichiarazione:

Quantitativo consegnato dichiarato	10.415.547.865 Kg
Quantitativo rettificato dichiarato	10.278.064.748 Kg.

Alla totalizzazione dei singoli dati presenti nel modulo, come da procedura in essere dalla campagna 93/94, è fatto seguire, sulla base dei dati dichiarati (Quantitativo consegnato e % grasso), il ricalcolo del "Quantitativo di latte rettificato":

Quantitativo rettificato calcolato	10.391.762.155 Kg.
------------------------------------	--------------------

Attraverso l'analisi congiunta dei dati dichiarati e del dato ricalcolato, è possibile verificare la correttezza formale della dichiarazione, derivando per le quantità riportate in un L/1 il grado di affidabilità delle stesse.

Nella seguente Tabella A è riportato analiticamente il dettaglio del processo di validazione.

Sulla base del suddetto processo di validazione è definito il "Quantitativo di latte rettificato calcolato validato", ovvero:

Quantitativo rettificato calcolato validato	10.263.512.779 Kg.
---	--------------------



A.I.M.A.

Settore Latte Caseario

28/08/97

Campagna 95/96 2ª dichiarazione - Fiepligo commercializzazioni per consegne alle lattee

Totale L.I. pervenuti di cui:	100.986
Informatizzati	98.754
non informatizzati	2.232
L.I. informatizzati di cui:	98.754
relativi a dichiarazioni primarie o considerate tali	98.287
relativi a dichiarazioni in lattefora	467

L.I. relativi a dichiarazioni primarie o considerate tali	98.287	% rispetto al totale
di cui:		
con dati dichiarati coerenti in sé	94.258	95,9%
con dati che presentano anomalie dichiarative nella QTA rettificata	1.591	1,6%
con dati che presentano anomalie dichiarative nella QTA consegnata o % M.G.	674	0,7%
con dati che presentano anomalie dichiarative in corso di verifica documentale	1.774	1,8%

Quantitativo consegnato dichiarato	Quantitativo rettificato dichiarato	Quantitativo rettificato calcolato	Quantitativo rettificato calcolato validato
9.978.159,014	9.956.162,159	9.956.203,467	9.956.203,467
89.490,971	68.273,917	88.517,205	88.517,205
181.668,961	51.288,985	179.538,361	51.288,985
166.228,919	202.334,687	167.503,122	167.503,122
<b>10.415.547,868</b>	<b>10.278.084,748</b>	<b>10.391.762,155</b>	<b>10.391.762,155</b>

TOTALE

Il Quantitativo rettificato calcolato (es. deriva dalla contabilizzazione dei Quantitativi rettificati ricalcolati in relazione al tasso di affidabilità del dato elaborato).

TABELLA A

I quantitativi di latte sono espressi in Kg

23.3 I risultati della produzione commercializzata secondo i nuovi modelli L/1 per la campagna 1996-97.

Alla data del 26 agosto 1997 sono pervenuti 99.488 modelli L/1 relativamente alla campagna lattiera 1996-97, 1° Dichiarazione.

Provinciali della Guardia di Finanza nei termini previsti e regolamento informatizzati; 1.967 modelli sono stati notificati, in periodi successivi, tramite comunicazione diretta degli interessati ed attualmente in corso di informatizzazione.

Ovviamente, anche per la campagna 1996-97, in presenza di un analogo processo di trattamento delle informazioni, valgono le considerazioni riportate *supra*, par. 23.2, per la campagna 1995-96.

Conseguentemente, vengono di seguito elencate le principali quantità di riferimento, rimandando alla successiva Tabella B il dettaglio delle informazioni stesse.

Per quanto riguarda i 97.521 L/1 informatizzati, 95.540 L/1, sulla base delle informazioni fornite dall'acquirente nel modulo B1, sono chiaramente attribuibili a singoli produttori; i restanti 1.981 L/1, pure informatizzati, appartengono a dichiarazioni per le quali è attivo un ulteriore processo istruttorio.

Dall'elaborazione dei 95.540 L/1 informatizzati, risultano le seguenti produzioni per la campagna 1996-97 - 1° Dichiarazione:

Quantitativo consegnato dichiarato	10.381.940.682 Kg
Quantitativo rettificato dichiarato	10.186.972.033 Kg.

Come per la campagna 1995-96, alla totalizzazione dei singoli dati in L/1, è fatto seguire, sulla base dei dati dichiarati (Quantitativo consegnato e % grasso), il ricalcolo del "Quantitativo di latte rettificato":

Quantitativo rettificato calcolato	10.277.078.719 Kg.
------------------------------------	--------------------

Attraverso l'analisi congiunta dei dati dichiarati e del dato ricalcolato, è possibile verificare la correttezza formale della dichiarazione, derivando per le quantità riportate in un L/1 il grado di affidabilità delle stesse.



Sulla base del suddetto processo di validazione è definito il "Quantitativo di latte rettificato calcolato validato", ovvero:

**Quantitativo rettificato calcolato validato 10.275.076.529 Kg.**



Campagna 96/97 - Riapporto commercializzazioni per consegne alle lattario

ALMA

Totale L1 pervenuti di cui:	99.488
informazzioni non informatizzati	97.521 1.967
L1 informatizzati di cui:	97.521
relativi a dichiarazioni primarie o considerate tali	95.540
relativi a dichiarazioni in istruttoria	1.981

L1 relativi a dichiarazioni primarie o considerate tali	95.540	
di cui		% rispetto al totale
con dati dichiarati coerenti in se	91.433	95,7%
con dati che presentano anomalie dichiarative nella QTA rettificata	1.064	1,1%
con dati che presentano anomalie dichiarative nella QTA consegnata o % M.G.	127	0,1%
con dati che presentano anomalie dichiarative in corso di verifica documentale	2.916	3,1%

Quantitativo consegnato dichiarato	Quantitativo rettificato dichiarato	Quantitativo rettificato calcolato	Quantitativo rettificato calcolato validato
10.020.512.994	9.917.895.215	9.917.893.131	9.917.893.131
51.128.877	51.493.093	60.745.397	60.745.397
4.968.158	2.968.742	4.968.932	2.968.742
295.329.653	214.516.977	293.481.259	293.481.259
<b>TOTALE</b>	<b>10.381.940.652</b>	<b>10.277.078.719</b>	<b>10.277.078.719</b>

Il quantitativo rettificato calcolato bis deriva dalla contabilizzazione dei quantitativi rettificati ricalcolati in relazione al tasso di affidabilità del dato elaborato.

TABELLA B

73

23.4 Accertamento straordinario del patrimonio bovino da latte secondo i modelli 1 e 2 veterinari.

La rilevazione straordinaria del patrimonio bovino italiano dei capi da latte aveva le seguenti finalità:

con il modello 1 s'intendeva ottenere:

- a) il censimento delle aziende ad indirizzo lattiero presenti attualmente (luglio 1997) nel territorio di competenza di ogni ASL;
- b) l'accertamento, presso l'azienda oggetto del controllo, della presenza, in stalla, di bovine da latte di età superiore a 24 mesi;
- c) la registrazione, per ogni singolo animale rilevato, della tipologia di razza di appartenenza, del numero di matricola e dello stato di lattazione (se vacca).

Con il modello 2 s'intendeva ottenere:

- a) la rilevazione e registrazione, attraverso i dati riportati nel modello 2/33, delle aziende ad indirizzo lattiero sottoposte a controlli dalla competente ASL negli anni 1994, 1995 e 1996;
- b) la specificazione, tramite le informazioni desunte dai modelli 2/33, delle vacche da latte presenti in stalla ed in lattazione in ciascuno di tali anni.

Le risultanze del "censimento" - eseguite con ispezioni presso le stalle, ai fini della rilevazione della situazione attuale (Modello 1), e con la rilevazione cartolare dei modelli ASL 2/33 per quanto attiene la situazione negli anni 1994, 1995 e 1996 (Modello 2) - sono state raccolte dalla Commissione di indagine ed elaborate a cura del CSIA.

Per consentire una rapida ed efficace previsione e soluzione di tutti i problemi di tipo tecnico connessi con l'informatizzazione delle risultanze del censimento in discorso - al fine di rendere disponibili i dati rilevati dalle ASL entro gli stretti termini tecnici stabiliti per il completamento del controllo straordinario della quantità effettiva della produzione nazionale di latte commercializzata nei periodi 1995-96 e 1996-97 - il CSIA e l'Istituto Zooprofilattico di Teramo, incaricato dal Ministero della Sanità, hanno stabilito un proficuo e continuo contatto tecnico già all'indomani dell'emanazione del



d.l. n.130/1997, definendo progressivamente le specifiche di predisposizione e controllo delle informazioni di base.

Allo stato del 26 agosto 1997 sono risultate compilate ed informatizzate 76.049 schede relative al Modello 1 (v. Allegato sub 345 - Diagnostici per controllo di fornitura - Modello 1) e 76.049 schede relative al Modello 2 (v. Allegato sub 345 - Diagnostici per controllo di fornitura - Modello 2).

I dati oggetto d'informatizzazione sono stati sottoposti dal CSIA, per conto della Commissione, ad un processo di validazione articolato su una griglia di riferimento predisposta congiuntamente dai tecnici del Consorzio e del Ministero della Sanità (v. Allegato sub 346).

I riscontri del processo di controllo, operato sui dati inerenti i Modelli 1 e 2 trasmessi da ogni singola ASL, sono riportati nell'Allegato sub 347 (con riferimento al Modello 1) e nell'Allegato sub 348 (con riferimento al Modello 2).

Sulla base delle indicazioni operative scaturite nel corso della riunione del 24 luglio 1997, sollecitata da questa Commissione e tenuta presso il Ministero della Sanità, alla quale hanno partecipato i massimi vertici tecnici del Ministero stesso, i responsabili a livello regionale dei servizi veterinari delle ASL ed il CSIA, sono state definite le tipologie di errore la cui presenza rendeva le schede inaccettabili ed inutilizzabili, tanto da rendere necessaria la restituzione alle ASL e la correzione delle anomalie e delle carenze.

L'Allegato sub 349 evidenzia, distintamente per il Modello 1 e per quello 2, le combinazioni di anomalie bloccanti previste, nonché il totale dei modelli interessati dalle anomalie stesse: in particolare, su 74.574 Modelli 1 ne sono stati respinti 17.443 e su 76.049 Modelli 2 ne sono stati respinti 18.982 (per l'elenco nominativo v. Allegato sub 349bis).

L'Allegato sub 350 illustra la distribuzione regionale delle schede informatizzate, unitamente al numero di schede sottoposte a successivo controllo perché anomale. In questo allegato è riportato il numero delle aziende in produzione per la campagna 1995-96 (sulla base dei dati AIMA) utile ai fini della determinazione del grado di avanzamento delle attività del censimento straordinario.



L'Allegato *sub* 351 contiene le medesime informazioni dell'Allegato *sub* 350, ma distribuite su base ASL.

Sulla base dei modelli 1 e 2 veterinari, giunti al CSIA entro la mezzanotte del 25 agosto 1997 (76.049 aziende per gli anni 1994-96; e 74.574 aziende per il 1997), è stato determinato - ripetesì, solo sui modelli *acquisiti* al 25 agosto - il numero delle vacche esistenti in Italia. Esse sono *non meno* di:

1.830.415, nel 1994

1.916.879, nel 1995

1.983.742, nel 1996

2.077.532, nel 1997

secondo le tabelle in Allegato *sub* 352.

I suddetti dati sono parziali, ma la Commissione intende evidenziare che la parte mancante riguarda soprattutto quelle province del Sud ove è maggiormente diffusa la criminalità organizzata e maggiori sono i pericoli di inquinamento sociale. Per una ASL in particolare (ASL Caserta 1) non sono state fornite al Ministero della Sanità le schede, pur essendo state le stesse inviate alla Commissione in copia sin dal mese di luglio. Nonostante il preoccupato sollecito della Commissione (Allegato *sub* 200) i dati di molte province a rischio non sono stati informatizzati in tempo utile. In altra parte della relazione (*supra* par. 18.6) sono riportati i dettagli di tale situazione.

Se si volesse, a questo punto, togliersi la soddisfazione di determinare l'ipotetica produzione totale delle vacche italiane nella quantificazione sopra determinata, prendendo come dato moltiplicatore quelli, rispettivamente, dell'ISTAT formulato sulla base dei dati provinciali (v. *supra* par. 20.9), dell'AIA rettificato (v. *supra* par. 20.9) e del dato estratto da questa Commissione incrociando la produzione conferita e la dichiarazione del numero dei capi risultanti dai nuovi modelli L/1 (ma tenendo conto, per quest'ultimo dato, le riserve prospettate *supra* par. 20.9, perché dato "inquinato"), si avrebbero le sottoindicate quantità:



	1994	1995	1996	1997
capi rilevati Commissione	1.830.415	1.916.879	1.983.742	2.077.532
		3.348.008,045	==	==
media AIA prod. totale secondo AIA	4.765 Kg./vacca 8.758.535.775	4.870 Kg./vacca 9.335.200.730	5.031 Kg./vacca 9.980.206.002	== ==
media secondo Commissione prod. totale secondo Comm.	== ==	4.389 Kg./vacca * 8.413.181.931	4.389 Kg./vacca * 8.706.643.638	4.020 Kg./vacca * 8.351.678.640
media Assolatte prod. totale secondo Assolatte	== ==	5.195 Kg./vacca 9.958.186.405	== ==	== ==

capi secondo Assolatte		2.079.800		
media ISTAT prod. totale secondo ISTAT	== ==	4.355 Kg./vacca 9.057.529.000	== ==	== ==
media AIA prod. totale secondo AIA	== ==	4.870 Kg./vacca 10.128.626.000	== ==	== ==
media secondo Commissione prod. totale secondo Comm.	== ==	4.389 Kg./vacca * 9.128.242.200	== ==	== ==
media Assolatte prod. totale secondo Assolatte	== ==	5.195 Kg./vacca 10.804.561.000	== ==	== ==

Ove si consideri valido il numero totale delle vacche per il 1995 come indicato da Assolatte, applicando le medie nazionali ritenute valide dall'ISTAT e dall'AIA (rettificata) e quella costruita dalla Commissione nella tabella riportata *supra*, par. 20.8, si ricava una produzione nazionale 1995 inferiore al

QGG. Solo applicando la media Assolatte, tale quantitativo risulta superato. Non si conosce la fonte di rilevazione Assolatte, ma se questa fosse legata al latte fatturato, certamente il dato potrebbe essere inquinato dalle operazioni inesistenti come emerse nel corso delle indagini di questa Commissione (v. *supra* par. 19.11).

23.5 Le aziende la cui produzione risultante da modelli L/1 non è conforme al numero di capi risultante dagli accertamenti dei veterinari.

Malgrado i gravi ritardi accumulati dal Ministero della Sanità nella trasmissione delle risultanze dei controlli relativi al patrimonio bovino, questa Commissione ha provveduto, utilizzando i dati disponibili, a verificare la congruità tra le produzioni dichiarate nei modelli L/1 e la capacità produttiva, così come desumibile dal numero delle bovine censite in ogni annata lattiera da parte dei veterinari nell'adempimento dei doveri di profilassi imposti dalla legge.

Va tuttavia premesso che le risultanze delle verifiche in oggetto contengono un certo rischio. Infatti pur essendo altamente indicative, esse non possono rivestire un elevato grado di attendibilità, perché i controlli veterinari vengono svolti con una periodicità semestrale. Pertanto, non è possibile escludere, in modo tassativo, l'esistenza di margini di oscillazione tra il patrimonio censito, in uno specifico giorno, dai veterinari e quello effettivamente utilizzato dagli allevatori per realizzare la loro produzione nel corso dell'annata.

Al fine di determinare la congruità della produzione di latte conferita, la Commissione ha utilizzato la media tra a) la media provinciale ponderata AIA diminuita del 20% e b) la media calcolata da questa Commissione sulla base del raffronto provinciale del numero dei capi dichiarati negli L/1 in relazione alle corrispondenti produzioni (par. 20.9).

È, così, emerso che diverse imprese zootecniche hanno avuto una produzione superiore od inferiore a quella che il loro patrimonio bovino avrebbe dovuto esprimere.

Nell'ambito degli accertamenti realizzati con l'ausilio del Centro di calcolo del Comando Generale della Guardia di Finanza, la Commissione ha



proceduto alla comparazione informatica dei dati produttivi contenuti nei modelli L/1, con il patrimonio bovino relativo alla stessa annata lattiera riscontrato in azienda dai veterinari.

L'incrocio ha potuto essere esposto soltanto nei confronti di 52.803

allevatori in campo di controllo.

I risultati della verifica informatica sono pervenuti nella giornata di sabato 30 agosto 1997; pertanto, l'accertamento è stato limitato all'individuazione di quei soggetti la cui produzione risulta superiore (in eccesso od in difetto), del 50%, rispetto alla capacità produttiva media delle vacche che, in base ai controlli dei veterinari, risultano nelle loro stalle.

Esprimo queste doverose premesse e fornisco le risultanze delle verifiche operate.

**23.5.1 I casi in cui la produzione risultante dai modelli L/1 è superiore alla presunta capacità produttiva desumibile dal numero delle vacche da latte riscontrate, in stalla, dai veterinari.**

Le esigenze connesse al poco tempo in cui è stato possibile disporre dei dati informatizzati hanno indotto a limitare la verifica (nell'ambito già ristretto dei dati resi disponibili dal Ministero della Sanità), ai soli soggetti con una eccedenza di produttività media superiore al 50%.

Orbene, dalla elaborazione suddetta (Allegato sub 353) risultano n.136 allevatori con una media produttiva superiore del 50% alle vacche possedute.

Si tratta, molto presumibilmente, di soggetti privi di una reale giustificazione per la "produzione" lattiera da loro fatturata.

Le ragioni che possono avere indotto costoro a fatturare latte in misura ampiamente eccedente la presumibile reale produzione delle vacche possedute non possono che consistere nell'adozione di comportamenti truffaldini, quali:

- la fatturazione di latte prodotto da altri allevatori mediante l'utilizzo di contratti simulati di socida, comodato ed affitto dell'azienda per pochi giorni;
- la fatturazione di latte non prodotto da alcun allevatore nazionale, allo scopo di giustificare l'utilizzo di latte in polvere importato;

- l'emissione di fatture al fine di fornire un aumento fittizio dei costi ai primi acquirenti.

Nel confronto delle 136 imprese zootecniche così individuate, lo Stato e le Regioni devono compiere approfonditi accertamenti.

23.5.21 casi in cui la produzione risultante dai modelli L/1 è inferiore alla presunta capacità produttiva desumibile dal numero delle vacche da latte riscontrate, in stalla, dai veterinari.

Nell'ambito degli accertamenti realizzati si è proceduto, poi, all'individuazione degli allevatori la cui produzione è inferiore del 50% alla capacità produttiva delle vacche censite dai veterinari.

A differenza dell'ipotesi esposta nel precedente paragrafo, dove la produzione risultante dagli L/1 è superiore a quella possibile in base alle vacche possedute - circostanza che, come si è detto, sicuramente presuppone fenomeni illegittimi -, una produzione inferiore a quella che è la media *pro capite* potrebbe, talvolta, risultare giustificata.

Infatti, in molti casi gli allevatori, che fino alla campagna 1994-95 ritenevano - per la "politica" delle APL e delle organizzazioni professionali agricole - di poter produrre ignorando il limite di commercializzazione rappresentato dalla quota, avevano dimensionato, in un processo di sviluppo aziendale, le proprie stalle in misura superiore rispetto alle "indicazioni produttive" che erano state loro consigliate, traendo un beneficio diretto e contribuendo indirettamente allo sviluppo economico complessivo del Paese. Con l'inizio della campagna 1995-96 coloro i quali avevano, per scelte aziendali, un patrimonio zootecnico eccedente la rispettiva quota latte, si sono trovati necessariamente nella condizione di assumere dei provvedimenti finalizzati a contenere l'impatto economico che sarebbe derivato loro dall'applicazione certa della legge sul regime delle quote e del conseguente superprelievo a carico di chi avesse ecceduto (fatta salva la compensazione).

La scelta della via di vendere parte della mandria, percorsa da diversi allevatori, risultava antieconomica a causa del crollo del prezzo dei bovini connesso al fenomeno della o.d. "mucca pazza". Per questa ragione molti produttori hanno adottato tutte quelle metodologie di allevamento atte a diminuire la produzione *pro capite*, quali, per esempio, le sottostanti.

- La dilatazione del periodo di asclutta.

Le vacche gravide cessano normalmente di essere munte nel 60 giorni che precedono il parto. Al fine di ridurre la produzione di latte delle vacche gravide, molti allevatori, su indicazione delle cooperative di appartenenza,

hanno ottenuto il consenso di ridurre del 20% la produzione lattiera annua commercializzata delle vacche interessate (v. della Lettera di Piadena del 31 ottobre 1996: Allegato sub 354).

- La dilatazione del periodo intercorrente tra il parto delle vacche e la loro rimonta.

In una gestione ordinaria delle imprese zootecniche a vocazione lattiera l'imprenditore opera per massimizzare la produzione. In questa ottica si colloca la necessità di mettere in rimonta le vacche entro 100 giorni dal parto, perché nel periodo successivo la produttività dell'animale si riduce progressivamente. Senza compromettere la futura produttività della vacca, che potrebbe essere pregiudicata da un eccessivo lasso di tempo tra un parto e l'altro, è comunque possibile estendere a 200 giorni il tempo intercorrente tra le rimonte, ottenendo in questo modo una contrazione della produzione lattiera commercializzata.

- Riduzione bilanciata dell'alimentazione.

Il rapporto intercorrente tra i valori nutrizionali forniti all'animale e la sua resa produttiva sono estremamente correlati. In una gestione finalizzata alla massima produttività le vacche sono alimentate (particolarmente nelle stalle vocate alla produzione di latte alimentare), con quantitativi di mangimi idonei a stimolare il più possibile la produzione lattiera. A seguito della necessità, connessa all'esigenza di evitare l'esposizione della propria produzione al superprelievo, è invalsa la prassi di ridurre l'alimentazione, onde comprimere la produzione. Il rapporto tra somministrazione di mangime e produzione di latte è di 1 kg. (mangime) a 3-4 (litri di latte). Comprimendo l'alimentazione si ha quindi una riduzione esponenziale della produzione di latte (v. "suggerimenti" delle industrie mangimistiche: Allegato sub 355).

- Utilizzo di parte del latte prodotto per alimentare gli stessi bovini.

Questa soluzione consiste nel sostituire l'utilizzo del latticello, solitamente impiegato per l'alimentazione dei vitelli, con il latte delle vacche madri.



L'utilizzo del latte nel consumo animale si ha anche come componente, nella percentuale del 20 %, della miscela utilizzata per l'alimentazione delle vacche. Questa soluzione consente di sostituire i componenti solitamente impiegati allo scopo di fornire l'apporto di proteine e di grassi necessari nell'alimentazione (v. nota della Latteria di Pladena, Allegato sub 354).

In molti casi la non congruità in difetto tra il numero dei capi e la produzione risultante dai modelli L/1 è dovuta all'utilizzo di contratti atipici (società, comodati, ecc...), mediante i quali i produttori con eccedenza hanno occultato, ai fini del superprelievo, la propria produzione, ottenendo che parte di essa venisse fatturata da altri soggetti, spesso ubicati in zone compensate, o comunque con quote in esubero rispetto alle loro produzioni effettive e quindi da essi non utilizzate. Del pregiudizio che questi fenomeni arrecano agli altri produttori, i quali vengono privati della possibilità di utilizzare in compensazione tali quote non-prodotte, si è già detto *supra*, par. 19.5.

Le incongruenze in oggetto, però, possono anche riferirsi a fenomeni di vendita in nero del latte prodotto in esubero. Ma, il minor prezzo corrisposto a coloro che si trovano nella necessità di vendere in nero il proprio latte, costituisce un notevole deterrente nell'adozione di simile soluzione, anche se non si può escludere che si sia verificata.

Dalla elaborazione del Centro di calcolo della Guardia di Finanza (Allegato sub 356) risultano n.1.594 allevatori con una media produttiva inferiore del 50% alle vacche possedute.

In ogni caso, tutti i fenomeni più sopra indicati - nel presente paragrafo così come in quello precedente - dovranno comportare severi controlli da parte della Pubblica Amministrazione, e di quella finanziaria in particolare, perché lasciano presupporre gravi violazioni fiscali.

**23.6 Le imprese zootecniche che hanno dichiarato una produzione nei modelli L/1 ma che, negli stessi modelli, hanno ammesso di essere prive di vacche da latte.**

Ribadendo quanto più sopra esposto, la Commissione ha analizzato le dichiarazioni risultanti dai modelli L/1, ottenendo la conferma dell'esistenza di



soggetti (che, stante le risultanze, non possono essere considerati allevatori), i quali hanno fatturato latte per la propria quota, pur avendo dichiarato di essere completamente privi di vacche nelle annate lattiere 1995-96 e 1996-97.

quota, che sono privi, per loro stessa ammissione, di qualsiasi bovino da latte, non possono che essere individuate nell'emissione di fatture per operazioni inesistenti, finalizzate ad occultare, mediante contratti simulati di soccida o di comodato, il latte prodotto da allevatori con eccedenze produttive; oppure nella necessità di fornire giustificativi per l'utilizzo di latte in polvere (altro fenomeno comprovato dalle indagini della Commissione e che non è stato possibile evidenziare in dettaglio, a causa dell'apertura di procedimenti penali: v. *supra*, par. 19.9).

I quantitativi di latte fatturati da titolari di quota, ma privi di vacche, nelle due annate lattiere, risultano così ripartiti:

Anno	Numero produttori	Kg. di latte fatturato
1995/96	3.235	109.468.065
1996/97	2.518	204.954.557

Si forniscono in allegato i tabulati da cui sono stati estratti i totali riportati, con le indicazioni nominative di tutti i soggetti, suddivisi per Regione e per Provincia (Allegati *sub* 357 e 358).

In modo più specifico, la Commissione ha analizzato completamente i risultati del nuovo rilevamento L/1 1995-96, di quello della campagna 1996-97 ed i dati dei rilevamenti veterinari, soprattutto quelli riguardanti i modelli 2/33 degli anni 1994, 1995 e 1996, per la parte pervenuta entro il 25 agosto 1997. Incrociando i dati forniti dal CSIA, a cura del Centro di calcolo del Comando Generale della Guardia di Finanza e del CSIA sono stati predisposti specifici tabulati (che costituiscono l'Allegato *sub* 359), dai quali emergono tante situazioni di irregolarità, anche sorprendenti.



Per l'ennesima volta la Commissione deve evidenziare come l'assenza di controlli da parte delle Regioni abbia consentito il prosperare di comportamenti truffaldini posti in essere da circa il 3% degli assegnatari di quota.

Si ricorda che i tabulati allegati riguardano solo i casi limite, rappresentati da coloro che non hanno nemmeno un capo bovino, e sono lungi dall'esaurire la casistica di coloro che hanno fatturato un quantitativo di latte non compatibile con le vacche di cui dispongono, ma costituiscono la conferma che un'eventuale compensazione, la quale utilizzi esclusivamente il dato produttivo risultante dai modelli L/1, tendenzialmente è priva di ogni fondamento di veridicità.

**23.7 Risultanze della comparazione tra i modelli L/1 1° Dichiarazione 1995-96 ed i modelli L/1 2° Dichiarazione 1995-96.**

Raffrontando, poi, i dati degli L/1 nella loro prima versione con quelli nuovi, è emerso che i dati produttivi di ben 14.284 allevatori differiscono di almeno 1 quintale di latte (in più od in meno), a dimostrazione della "allegria" gestione posta in essere nella rispettiva contabilità da parte loro e dei relativi acquirenti (Allegato sub 360).

Anche per le fattispecie sopra evidenziate appare - si ripete - necessario interessare l'Amministrazione Finanziaria ed in particolare la Guardia di Finanza.

**23.8 Le differenze tra il numero dei capi riportati nei modelli L/1 e quanto accertato dai veterinari.**

Al fine di appurare la veridicità delle dichiarazioni dei produttori in ordine al numero delle vacche impiegate per produrre il latte commercializzato durante le diverse annate lattiere, la Commissione ha confrontato il numero dei capi riportati nei vari L/1 con quanto riscontrato dai veterinari.

Ribadendo il rammarico per l'impossibilità di disporre integralmente degli accertamenti di competenza del Ministero della Sanità, la Commissione ha dovuto circoscrivere la presente verifica ai dati disponibili.



Pertanto, l'insieme dei soggetti incrociati risulta limitato a 62.803 posizioni rispetto agli oltre 100.000 allevatori che hanno trasmesso un L/1 per la campagna 1995/96.

Nell'analizzare i dati (v. Allegato sub 352) sono emersi i seguenti scostamenti percentuali:

Differenze percentuali	Numero produttori
10%	15.917
20%	9.186
30%	6.162
40%	5.330
60%	5.829
100%	6.803
oltre 100%	3.576

Occorre ricordare che, entro limiti ragionevoli, una differenza tra il numero di capi indicato dagli allevatori ed il corrispondente numero di bovine da latte censito dai veterinari nell'esercizio della profilassi obbligatoria, è perfettamente comprensibile.

Non possono tuttavia apparire giustificate differenze così rilevanti come quelle emerse per molte migliaia di soggetti.

I dati inducono a ritenere che molti allevatori, anche su indicazione dei rispettivi primi acquirenti (come da segnalazioni pervenute alla Commissione), abbiano indicato nei modelli L/1 un numero di bovini diverso da quello realmente posseduto, al fine di giustificare le loro incongruità produttive.

## 24. Le suggerite compensazioni per gli anni 1995-96 e 1996-97.

### 24.1 Premessa.

A seguito delle considerazioni espresse *supra*, al par. 22.5, sulla difformità, rispetto alla normativa comunitaria, della legislazione italiana in ordine al diritto dei produttori delle zone svantaggiate di non essere assoggettati al prelievo benché sfiorati, e sulla base delle considerazioni espresse ai par. 11.3 e 11.4 della (prima) Relazione in ordine al ricorso al principio, di diritto comunitario, del legittimo affidamento da parte dei produttori italiani che "contavano" sulla compensazione a livello di APL in vigore prima del d.l. 8 agosto 1996 n. 440, questa Commissione ritiene



opportuno prospettare le seguenti distinte ipotesi di soluzione, per la cui formulazione grafica e quantitativa si è avvalsa del OSIA e della collaborazione fattiva e puntuale dell'ing. Giulio Monaldi di detto Consorzio.

Occorre, però, che sia chiaro che, per quanto riguarda la campagna 1995-96, che nel par. 24.2, 24.3, 24.4 e 24.5 si tratta di conteggi che si fondano sugli stessi dati della prima compensazione 1995-96 basata sui vecchi L/1, mentre il par. 24.6 si fonda sui dati (non completi, però) dei nuovi modelli L/1.

#### 24.2 La compensazione 1995-96 sulla base della normativa italiana vigente

Tenendo conto del d.l. n. 440/96 e considerando il dato risultante dai vecchi L/1 già presi a base della compensazione n. 2 per il 1995-96, la Tabella A che segue, permette di rilevare che, a fronte di 93.813 produttori con produzione, vi sono 40.609 produttori con esubero per un totale di 1.509.568.781 kg. di latte al di là della somma dei quantitativi individuali di riferimento.

Esiste, però, una differenza tra le quote individuali disponibili e le quote individuali non prodotte (pari a 1.016.531.835 kg.), sicché la seconda cifra è utilizzata per la compensazione. Procedendo all'operazione di compensazione secondo la normativa italiana vigente, 25.775 produttori con esubero risultano compensati, sicché degli originari 40.609 sfioratori restano assoggettati al prelievo solo 14.834. Infatti, risultano compensati interamente 25.775 produttori per 453.970.940 Kg. di latte e compensati parzialmente 14.834 produttori per 562.560.895 kg. di latte, mentre restano non-compensati 493.036.946 kg. di latte per un importo di prelievo supplementare pari a lire 368.273.947.207. In sostanza l'esubero di 1.509.568.781 Kg. di latte è scomposto, ai fini della compensazione, in Kg. 453.970.940 interamente compensati a favore di 25.775 produttori, ed in Kg. 562.560.895 compensati a favore di 14.834 produttori la cui superproduzione è stata parzialmente compensata: residuano Kg. 493.036.943 soggetti al superprelievo.

Più precisamente, per effetto del sistema di compensazione secondo la normativa italiana vigente continuano a risultare in esubero 1.732 produttori piemontesi per 74.760.460 kg.; 4.597 produttori lombardi per 215.977.477



kg.; 4.329 produttori veneti per 91.313.288 kg.; 663 produttori friulani per 9.997.345 kg.; 18 produttori liguri per 84.383 kg.; 2.857 produttori emiliani per 88.178.436 kg.; 129 produttori toscani per 2.985.189 kg.; 6 produttori umbri per 252.800 kg.; 26 produttori marchigiani per 616.123 kg.; e 477 produttori laziali per 8.871.445 kg. Tutti i produttori (con esubero) delle altre nove Regioni e delle due Province Autonome, cioè quelli della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, dell'Abruzzo, del Molise, della Campania, della Puglia, della Basilicata, della Calabria, della Sicilia e della Sardegna, benché abbiano sfiorato, risultano compensati e non pagano nulla.

RIEPILOGO COMPENSAZIONE 2 1995-96 - GENERALE

Riepilogo  
Compensazione 2 95/96  
- Generale

TABELLA I

Regione	Produttori con produzione	Produttori con esubero	Quota consegna disponibile (QdS)	Produzione da LI (rettificata)	Esubero produzione rispetto QdS	Quota non prodotta disponibile per la compensazione	Produttori con esubero compens. totalmente	Esubero produzione compensato totalmente	Produttori con esubero compens. parziale	Esubero produzione compensato parzialmente	Esubero produzione non compensato	Importo prelievi supplementari
PIEMONTE	6.637	3.297	467.698.761	840.962.995	179.264.214	98.503.754	1.555	91.217.517	1.732	67.286.237	74.760.480	55.842.325,63
VALLE D'AOSTA	1.351	210	4.897.236	6.590.490	1.693.194	1.693.194	210	1.693.194	-	-	-	-
LOMBARDIA	10.469	7.534	2.660.476.798	3.298.848.760	639.372.022	417.394.545	2.937	124.923.421	4.597	292.471.124	215.977.477	161.324.378,54
PROV. BOZZANO	7.920	1.554	79.515.856	91.339.646	11.823.790	11.823.790	1.554	11.823.790	-	-	-	-
PROV. TRENTO	1.643	543	47.477.852	60.769.812	13.291.960	13.291.960	543	13.291.960	-	-	-	-
VENETO	16.044	8.057	700.137.610	824.527.957	224.390.357	183.077.069	3.728	48.020.692	4.329	87.056.377	91.313.288	68.206.460,60
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.584	1.442	121.511.713	148.511.596	26.999.883	17.002.478	779	8.954.366	663	10.048.082	9.997.345	7.467.516,88
LEGGURIA	860	163	1.707.693	2.452.987	745.354	660.971	145	660.971	18	30.400	84.363	63.029,88
EMILIA ROMAGNA	10.078	6.025	1.075.097.646	1.325.365.935	250.268.289	162.109.853	3.168	68.209.378	2.857	93.900.475	88.178.496	65.884.882,84
TOSCANA	1.232	438	34.532.013	44.510.214	9.978.201	6.973.012	809	4.535.105	129	2.437.907	2.985.189	2.229.786,92
UMBRIA	455	167	30.418.933	37.201.332	6.782.399	6.530.179	181	6.176.369	6	353.810	252.800	188.828,95
MARCHE	490	155	15.003.935	17.919.846	2.909.911	2.293.788	129	1.990.314	26	313.474	816.123	460.213,07
LAZIO	6.714	1.857	180.835.563	220.898.733	40.063.170	31.191.725	1.380	22.528.726	477	8.682.959	8.871.445	8.636.525,65
ABRUZZO	2.111	826	37.537.387	46.707.498	9.170.111	9.170.111	826	9.170.111	-	-	-	-
MOLISE	3.700	1.042	21.624.348	30.166.924	8.542.576	8.542.576	1.042	8.542.576	-	-	-	-
CAMPANIA	11.089	3.376	66.425.257	88.599.879	22.174.622	22.514.122	3.376	22.514.122	-	-	-	-
PUGLIA	4.452	1.949	119.890.357	151.121.638	31.231.281	31.231.281	1.949	31.231.281	-	-	-	-
BASILICATA	2.573	677	22.410.798	29.366.051	6.955.253	6.955.253	677	6.955.253	-	-	-	-
CALABRIA	810	196	16.967.937	21.930.052	4.962.115	4.962.115	196	4.962.115	-	-	-	-
SICILIA	1.675	800	55.999.193	76.182.104	20.182.911	20.752.911	800	20.752.911	-	-	-	-
SARDEGNA	786	261	66.664.253	77.121.161	10.456.928	10.456.928	261	10.456.928	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>93.813</b>	<b>40.609</b>	<b>5.826.210.459</b>	<b>7.395.779.240</b>	<b>1.508.568.781</b>	<b>1.016.531.835</b>	<b>25.775</b>	<b>453.970.940</b>	<b>14.634</b>	<b>582.560.895</b>	<b>493.036.946</b>	<b>368.273.947,21</b>

Quantitativi espressi in kg

200

Più in particolare, le successive Tabelle - Tabella I/a, Tabella I/b e Tabella I/c - mostrano come si sia sviluppata la compensazione secondo i cinque livelli fissati dalla normativa italiana vigente, con la precisazione che, a parere della Commissione, appare in contrasto con la normativa comunitaria l'attribuzione del diritto di compensare, *a priori e totalmente*, la superproduzione degli allevatori dei livelli 1° (montagna) e 3° (zone svantaggiate). Invece, e nella misura in cui gli allevatori dei livelli 2° (quota B già tagliata) e 4° (il 5% della quota A) partecipano alla compensazione legale solo in modo percentuale, non si ravvisano, per essi, contrasti con la normativa comunitaria che, nell'ipotesi di compensazione a livello nazionale, attribuisce ad ogni Stato membro la facoltà di disciplinaria, all'interno dei rapporti tra i vari allevatori, come meglio ritenga opportuno in relazione alle esigenze concrete del Paese.

Si tenga presente che non si contesta il fatto che siano state collocate sullo stesso piano, quali "zone agricole svantaggiate", sia le zone di montagna, sia le zone svantaggiate minacciate di spopolamento, sia le zone assimilate a quelle svantaggiate nelle quali ricorrano vantaggi specifici - parificazioni, peraltro, ritenuta non in contrasto con il diritto comunitario e, per ciò, legittima, dalla Corte costituzionale con la sentenza 28 dicembre 1995 n.520 -; ma si contesta che, nell'ipotesi più che probabile di una mancata produzione di latte da parte di alcuni produttori titolari di quota (nel 1995-96 la quota non prodotta è ammontata a Kg. 1.016.531.835 di latte), i produttori delle zone privilegiate godono, in partenza, del diritto di andare al di là della produzione loro consentita, senza pagare alcuna sanzione, e ciò anche se l'intero QGG sia stato superato.

Dalle seguenti Tabelle I/a, I/b ed I/c si ricava che i titolari di quota B già tagliata ed ora aventi diritto alla compensazione, sono stati 19.563 (con Kg. 662.898.874 di latte di superproduzione compensata); che i titolari di quota A con diritto alla compensazione per il 5% dell'esubero, sono stati 4.072 (con Kg. 27.941.776 di latte di superproduzione compensata); che i titolari di aziende in zone montane interamente compensati sono stati 11.782 (con Kg. 158.426.504 di superproduzione compensata); e che i titolari di aziende svantaggiate interamente compensati sono stati 5.369 (con Kg. 95.194.662 di superproduzione compensata). Solo a questo punto, e residuando ancora la

possibilità di "distribuire" quote non prodotte per una quantità di 72.130.019 Kg. di latte, hanno partecipato al 5° livello di compensazione 14.834 aziende.



## RIEPILOGO COMPENSAZIONE 2 1995-96 - DISTRIBUZIONE PER LIVELLI DI COMPENSAZIONE

Regione	1° Livello Montagna		2° Livello Taglio quota		Qta non compensata
	Qta eccedenza iniziale	Aziende compensate	Qta eccedenza iniziale	Aziende compensate	
PIEMONTE	173.264.214	736	156.750.403	1.975	89.145.879
VALLE D'AOSTA	1.653.194	210	-	-	-
LOMBARDIA	633.372.022	480	622.383.237	6.103	259.831.389
PROVINCIA BOLZANO	11.823.790	1.554	-	-	-
PROVINCIA TRENTO	13.291.960	543	-	-	-
VENETO	224.390.357	1.382	202.722.853	5.191	113.079.288
FRIULI VENEZIA GIULIA	26.999.829	356	23.829.500	807	12.762.648
LIGURIA	745.354	129	182.435	18	115.274
EMILIA ROMAGNA	250.288.289	1.888	215.995.303	3.333	109.245.607
TOSCANA	9.958.201	152	8.357.350	150	5.612.585
UMBRIA	6.782.979	80	4.451.932	8	4.132.747
MARCHE	2.909.911	92	1.578.952	28	1.112.150
LAZIO	40.063.170	433	28.936.022	989	14.079.731
ABRUZZO	9.170.111	348	5.574.724	245	3.677.028
MOLISE	8.542.576	853	2.119.521	13	1.886.715
CAMPANIA	22.514.122	1.787	13.939.971	448	11.642.475
PUGLIA	31.291.501	40	31.093.773	213	28.672.651
BASILICATA	6.955.253	509	3.945.334	16	3.900.098
CALABRIA	4.942.115	51	2.964.753	26	2.430.944
SICILIA	20.752.911	153	16.509.807	-	16.509.807
SARDEGNA	10.456.928	6	10.406.407	-	10.406.407
	1.509.568.781	11.782	1.351.142.277	19.563	688.243.403

RIEPILOGO COMPENSAZIONE 2 1995-96 - DISTRIBUZIONE PER LIVELLI DI COMPENSAZIONE

TABELLA 1/b

Regione	3° livello: Svanaggiato e Obiettivo 1				4° livello: 5% Quota A prodotta in esubero			
	Qta eccedenza iniziale	Aziende compensate	Qta compensata	Qta non compensata	Qta eccedenza iniziale	Aziende compensate	Qta compensata	Qta non compensata
PIEMONTE	89.145.879	-	-	89.145.879	89.145.879	587	3.448.151	85.697.728
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	259.831.389	10	555.533	259.275.856	259.275.856	897	11.701.438	247.574.418
PROVINCIA BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-
PROVINCIA TRENTO	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	113.079.268	99	3.863.990	109.215.278	109.215.278	1.352	4.543.097	104.672.181
FRILU VENEZIA GIULIA	12.782.648	-	-	12.782.648	12.782.648	269	1.302.727	11.459.921
LIGURIA	115.274	1	14.958	100.316	100.316	12	3.586	96.730
EMILIA ROMAGNA	109.245.607	110	2.467.078	106.778.529	106.778.529	688	5.699.809	101.078.720
TOSCANA	5.612.585	80	1.936.755	3.675.830	3.675.830	39	253.917	3.421.913
UMBRIA	4.132.747	98	3.816.345	316.402	316.402	1	26.619	289.783
MARCHE	1.112.150	24	398.245	773.905	773.905	10	67.644	706.261
LAZIO	14.079.731	154	3.015.633	11.064.098	11.064.098	257	894.788	10.169.310
ABRUZZO	3.677.028	345	3.677.028	-	-	-	-	-
MOLISE	1.886.715	181	1.886.715	-	-	-	-	-
CAMPANIA	11.642.475	1.275	11.642.475	-	-	-	-	-
PUGLIA	28.672.651	1.780	28.672.651	-	-	-	-	-
BASILICATA	3.900.098	162	3.900.098	-	-	-	-	-
CALABRIA	2.430.944	128	2.430.944	-	-	-	-	-
SICILIA	16.509.807	647	16.509.807	-	-	-	-	-
SARDEGNA	10.406.407	275	10.406.407	-	-	-	-	-
	688.243.403	5.369	95.134.662	593.108.741	593.108.741	4.072	27.941.776	565.166.965

RIPILOGO COMPENSAZIONE 2 1995-96 - DISTRIBUZIONE PER LIVELLI DI COMPENSAZIONE

TABELLA 1/c

Regione

Regione	5° livello: % Produzione in esubero			
	Qta eccedenza iniziale	Aziende compensate	Qta compensata	Qta non compensata
PIEMONTE	85.697.728	1.732	10.597.268	74.760.460
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-
LOMBARDIA	247.574.418	4.597	31.596.941	215.977.477
PROVINCIA BOLZANO	-	-	-	-
PROVINCIA TRENTO	-	-	-	-
VENETO	104.672.181	4.329	13.358.893	91.313.288
FRIULI VENEZIA GIULIA	11.459.821	663	1.462.576	9.997.345
LIGURIA	96.730	18	12.347	84.383
EMILIA ROMAGNA	101.078.720	2.857	12.900.284	88.178.436
TOSCANA	3.421.913	129	496.724	2.985.189
UMBRIA	289.783	6	96.983	252.800
MARCHE	706.261	26	90.188	616.123
LAZIO	10.169.310	477	1.297.865	8.871.445
ABRUZZO	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-
CAMPANIA	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-
CALABRIA	-	-	-	-
SICILIA	-	-	-	-
SARDEGNA	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>565.166.965</b>	<b>14.894</b>	<b>72.130.019</b>	<b>493.036.946</b>

Scendendo ancor più nel particolare, si constata che tra i 14.834 produttori assoggettati al superprelievo vi sono i 4.597 lombardi con un debito di 161.324.376.547 lire; i 4.329 veneti con un debito di 68.206.460.604 lire; i 2.857 emiliani con un debito di 65.864.882.842 lire ed i 1.732 piemontesi con un debito di 55.842.325.634 lire, fino a scendere, man mano, al 7.467.516.884 del friulani, al 6.626.525.851 del laziali, al 2.229.786.928 del toscani, al 460.213.076 del marchigiani, al 188.828.959 degli umbri e, infine, al 69.029.882 del liguri. La tabella II<sup>a</sup> mostra in modo chiaro chi paga e quanto pagano.



Riepilogo prelievo supplementare compensazione 2 95/96

TABELLA F

Regione	Produttori con esubero non compensato	Produzione non compensata	mq sp	no sp
PIEMONTE	1.782	74.760.460	15.842	14
VALLE D'AOSTA				
LOMBARDIA	4.597	215.977.477	11.324	7
PROV. AUT. BOLZANO				
PROV. AUT. TRENTO				
VENETO	4.329	91.313.288	3.205	14
FRIULI VENEZIA	663	9.997.345	7.457	14
LIGURIA	18	84.383	57	14
EMILIA ROMAGNA	2.857	88.178.436	1.867	2
TOSCANA	129	2.985.189	2.223	18
UMBRIA	6	252.800	185	9
MARCHE	26	616.123	460	6
LAZIO	477	8.871.445	6.525	11
ABRUZZO				
MOLISE				
CAMPANIA				
PUGLIA				
BASILICATA				
CALABRIA				
SICILIA				
SARDEGNA				
<b>Totale</b>	<b>14.834</b>	<b>493.036.946</b>	<b>358.273,5</b>	<b>17</b>

Quantitativi espressi in kg

**24.3 La compensazione 1995-96 secondo il criterio del bacino regionale.**

Se si volesse accogliere la proposta che i deputati della Lega ancora una volta hanno sollecitato, presentando l'emendamento a firma degli onorevoli Dozzo, Anghinoni e Vascon (Allegato *sub* 361) al d.l. n. 118/97, ovvero la proposta di procedere alla compensazione su base regionale, si avrebbe l'effetto che rimarrebbero non compensati solo gli esuberanti del 1.732 produttori piemontesi, del 4.597 produttori lombardi, del 4.329 produttori veneti e del 2.857 produttori emiliani, i quali, perciò, passerebbero a pagare, i piemontesi, da 55.842.325.634 a 58.552.201.203; i lombardi da 161.324.376.547 a 169.153.028.796; i veneti da 68.206.460.604 a 71.516.358.840 ed gli emiliani da 65.864.882.842 a 69.061.155.114, dato che i friulani, i liguri, i toscani, gli umbri, i marchigiani ed i laziali godrebbero, all'interno della rispettiva Regione, delle quote non prodotte dai rispettivi coregionali fino a compensare totalmente le produzioni eccedentarie.

La Tabella III<sup>A</sup> mostra in modo chiaro la situazione che si avrebbe effettuando la compensazione secondo il d.l. n. 440/1996 e secondo l'invocato bacino regionale. Essa è stata realizzata dal OSIA secondo la metodologia proposta dalla Commissione e riportata nell'Allegato *sub* 362



Simulazione compensazione con bacino regionale (dati relativi alla compensazione 2 95/96)

## TABELLA III

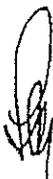
Regione	Compensazione 2 95/96			Compensazione su base regionale		
	Produttori con esubero non compensato	Produzione non compensata	Importo prelievo supplementare	Produttori con esubero non compensato	Produzione non compensata	Importo prelievo supplementare
PIEMONTE	1.732	74.760.460	55.842.325.684	1.732	78.386.525	58.550.814.579
VALLE D'AOSTA						
LOMBARDIA	4.597	215.977.477	161.324.376.547	4.597	226.452.911	169.149.002.141
PROV. AUT. BOLZANO						
PROV. AUT. TRENTO						
VENETO	4.329	91.513.288	68.206.460.604	4.329	95.742.205	71.514.640.240
FRIULI VENEZIA	663	9.997.345	7.467.516.884			
LIGURIA	18	84.983	63.029.882			
EMILIA ROMAGNA	2.857	88.173.496	65.864.882.942	2.857	92.455.305	69.059.490.248
TOSCANA	129	2.985.189	2.229.786.928			
UMBRIA	6	252.800	188.828.959			
MARCHE	26	618.123	460.213.076			
LAZIO	477	8.871.445	6.626.525.851			
ABRUZZO						
MOLISE						
CAMPANIA						
PUGLIA						
BASILICATA						
CALABRIA						
SICILIA						
SARDEGNA						
<b>Totall</b>	<b>14.834</b>	<b>493.036.948</b>	<b>368.273.947.207</b>	<b>13.515</b>	<b>493.036.946</b>	<b>368.273.947.207</b>

Quantitativi espressi in  
kg

24.4 La compensazione 1995-96 secondo la tesi che considera *tamquam non esset* la norma italiana sulla licenza a sfiorare attribuita agli allevatori nelle zone svantaggiate.

La tesi di questa Commissione secondo la quale non è ammissibile, sulla base del diritto comunitario, la normativa italiana che, riconoscendo un diritto prioritario alla totale compensazione a favore dei produttori con aziende ubicate in montagna, nelle isole, nelle zone svantaggiate e nelle zone a queste assimilate, ha loro attribuito la licenza di sfiorare senza pagare prelievo trova conferma nella Tabella IV<sup>A</sup>, in cui sono contati quegli allevatori che risultano aver consegnato latte alle latterie sulla base degli L/1 ma che non hanno alcuna quota per non essere stata mai ad essi attribuita. Si tratta di produttori "comparsi" sul mercato del latte ovviamente dopo il 1993 (epoca del censimento CCIA) e quindi senza quota, che tuttavia, hanno prodotto latte, riuscendo ad ottenere - in tutto nelle regioni meridionali ed in parte nelle regioni del centro e del nord d'Italia - la compensazione, perché con aziende ubicate in montagna, nelle isole, nelle zone svantaggiate e nelle zone a queste assimilate. Si tratta di ben 1399 produttori, con una produzione pari a 46.738.601 kg. di latte, compensati totalmente per 35.861.120 kg. e parzialmente (qui per non essere, tutti, in montagna) per 1.388.252 kg. e con obbligo di pagare il superprelievo solo per 9.489.229 kg, contro i 46.738.601 kg. di latte prodotti senza quota.

La Tabella IV<sup>A</sup>, qui riportata, mostra con estrema chiarezza la situazione di questi sfioratori senza obbligo di pagare il superprelievo.



Compensazione 2 95/96 - Ripilego produttori ammessi in compensazione senza quota

ELLA IV

Regione	Produttori con esubero	Quota consegnata disponibile (QDA)	Produzione da LI (rettificata)	Produttori con esubero totalmente compensato	Produzione compensata totalmente	Produttori con esubero parzialmente compensato	Produzione non compensata
PIEMONTE	41	-	1.615.743	22	752.012	19	753.497
VALLE D'AOSTA	34	-	608.054	34	608.054	-	-
LOMBARDIA	122	-	7.561.406	61	2.380.203	41	4.519.948
PROV. AUT. BOLZANO	40	-	614.508	40	614.508	-	-
PROV. AUT. TRENTO	18	-	272.760	13	272.760	-	-
VENETO	59	-	1.834.012	31	987.707	28	738.294
FRIULI VENEZIA	43	-	414.203	33	234.566	10	156.711
LIGURIA	31	-	246.178	28	213.088	3	28.884
EMILIA ROMAGNA	53	-	3.970.337	29	1.445.275	24	2.202.798
TOSCANA	49	-	790.231	33	457.107	16	290.607
UMBRIA	5	-	853.326	5	853.326	-	-
MARCHE	3	-	333.062	2	121.822	1	184.280
LAZIO	60	-	3.306.362	37	2.602.293	23	614.210
ABRUZZO	46	-	1.064.994	46	1.064.994	-	-
MOLISE	112	-	1.922.096	112	1.922.096	-	-
CAMPANIA	307	-	7.063.105	307	7.063.105	-	-
FUGLIA	120	-	2.845.002	120	2.845.002	-	-
BASILICATA	53	-	1.170.199	53	1.170.199	-	-
CALABRIA	26	-	858.446	26	858.446	-	-
SICILIA	148	-	6.731.935	148	6.731.935	-	-
SARDEGNA	34	-	2.662.642	34	2.662.642	-	-
<b>Totale</b>	<b>1.399</b>	<b>-</b>	<b>46.738.601</b>	<b>1.234</b>	<b>35.861.120</b>	<b>165</b>	<b>9.489.229</b>

Quantitativi espressi in  
kg

Ma se si accettasse la tesi della Commissione e, quindi, se si procedesse a sottoporre a prelievo tutti i 17.151 produttori ubloati in montagna, nelle isole, nelle zone svantaggiate ed in quelle assimilate, che hanno sfiorato, è cioè per il fatto stesso che hanno prodotto più del rispettivo QRI, la situazione sarebbe quella della Tabella V<sup>^</sup> nella quale tutti i 40.609 produttori con superproduzione pagano la somma di lire 368.273.947.207 dovuta all'UE. Potrebbero essere sottratti a tale obbligo solo i 23.635 produttori che hanno goduto della compensazione di cui al 2° ed al 4° livello non incompatibili con la normativa comunitaria: ma, per il principio di eguaglianza sancito dall'art.3 Cost., la esclusione dei livelli 1° e 3° (perché in contrasto con il diritto comunitario) impone di non tener conto nemmeno dei livelli 2° e 4° e di riportare tutti al 5° livello. In tal modo i produttori delle dieci Regioni Italiane di cui alla Tabella I<sup>^</sup> e II<sup>^</sup> vedrebbero ridurre il proprio debito nel seguente modo:

I piemontesi da	55.842.325.634 a	42.269.485.699;
I lombardi da	161.324.376.547 a	154.517.248.587;
I veneti da	68.206.460.604 a	54.742.204.216;
I friulani da	7.467.516.884 a	6.586.568.724;
gli emilliani da	65.864.882.842 a	61.060.255.942;

mentre i liguri, i toscani, gli umbri, i marchigiani ed i veneti vedrebbero aumentare il loro debito, e gli allevatori (con esubero) delle altre Regioni Italiane sarebbero chiamati a pagare la loro rispettiva superproduzione. La metodologia del CSIA, su *input* della Commissione, è riportata nell'Allegato sub 363.

Simulazione compensazione con applicazione del prelievo su tutti i produttori in esubero

TELLA V

(dati relativi alla compensazione 2 95/96)

Compensazione 2 95/96

Regione	Produttori con esubero non compensato	Produzione non compensata	Importo prelievo supplementare
PIEMONTE	1.732	74.760.460	55.842.325.634
VALLE D'AOSTA			
LOMBARDIA	4.597	215.977.477	161.324.378.547
PROV. AUT. BOLZANO			
PROV. AUT. TRENTO			
VENETO	4.329	91.313.288	68.206.460.604
FRIULI VENEZIA GIUGIA	663	9.997.345	7.467.516.884
LIGURIA	18	84.383	63.029.882
EMILIA ROMAGNA	2.857	88.178.488	65.964.882.842
TOSCANA	129	2.985.189	2.229.786.928
UMBRIA	6	252.800	188.828.959
MARCHE	26	616.123	460.213.076
LAZIO	477	8.871.445	6.626.525.851
ABRUZZO			
MOLISE			
CAMPANIA			
PUGLIA			
BASILICATA			
CALABRIA			
SICILIA			
SARDEGNA			
<b>Totale</b>	<b>14.834</b>	<b>493.036.946</b>	<b>368.273.947.207</b>

Prelievo su tutti i produttori con esubero

Produttori con esubero non compensato	Produzione non compensata	Importo prelievo supplementare
3.297	56.589.445	42.269.485.699
210	539.946	403.312.713
7.534	206.864.246	154.517.248.587
1.554	3.861.742	2.884.528.263
543	4.341.258	3.242.702.576
8.057	73.287.642	54.742.204.216
1.442	8.818.353	6.586.868.724
163	243.438	181.836.938
6.025	81.746.109	61.060.255.942
438	3.252.426	2.429.399.730
187	2.215.374	1.654.773.523
155	950.400	709.901.015
1.857	13.084.944	9.773.798.941
826	2.995.090	2.237.137.530
1.042	2.790.072	2.084.044.280
3.376	7.353.288	5.492.538.453
1.949	10.220.048	7.633.865.202
677	2.271.640	1.696.801.437
196	1.418.169	1.059.301.074
800	6.778.063	5.062.873.945
281	3.415.314	2.551.069.020
<b>Totale</b>	<b>40.609</b>	<b>493.036.946</b>

257.523.332.796

257.523.332.796

368.273.947.207

Totale Quantitativi espressi in kg

67,34%

32,66%

Esubero produttivo compensato  
Esubero produttivo non compensato

Solo per completezza - ma ribadendo l'incostituzionalità della soluzione  
- è predisposta la tabella Va che riconosce prioritariamente la  
compensazione alle aziende dei livelli 2° e 4° e, dopo, fa godere il residuo  
ammontare delle quote non-prodotte a tutti i produttori in esubero.



Stimolazione compensazione con diversi livelli di prodotta (dati relativi alla compensazione 2 9596)

Regione	1° livello: Taglio quota B			2° livello: 3% Quota A prodotta in esubero			3° livello: % Prodotta in esubero			Rapporto procapite rispetto alla base
	Quota compensabile	Quota non compensabile	Quota non compensata	Quota compensabile	Quota non compensata	Quota non compensata	Quota compensabile	Quota non compensata	Quota non compensata	
PIEMONTE	172.384.214	67.204.524	105.653.690	105.653.690	102.211.539	102.211.539	102.211.539	40.659.892	61.551.647	415.970.002,891
VALLE D'AOSTA	1.653.194	-	1.653.194	1.653.194	-	1.653.194	1.653.194	657.643	885.551	143.626.972
LOMBARDIA	533.372.922	302.551.848	270.620.174	270.620.174	11.701.438	258.918.736	258.918.736	103.077.792	198.040.944	1.153.554.783,078
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	11.823.790	-	11.823.790	11.823.790	-	11.823.790	11.823.790	4.703.630	7.120.270	5.218.465,648
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	13.291.960	-	13.291.960	13.291.960	-	13.291.960	13.291.960	5.267.650	8.024.400	5.278.684,597
VENETO	224.390.357	89.643.595	134.746.772	134.746.772	4.943.697	139.203.675	139.203.675	51.795.202	78.408.473	59.957.208,720
FRIULI VENEZIA GIULIA	26.999.823	11.668.852	15.932.971	15.932.971	1.302.277	14.630.244	14.630.244	5.819.931	8.810.313	6.590.863,051
LIGURIA	745.264	67.161	678.103	678.103	3.686	674.417	674.417	258.390	416.027	303.448,496
EMILIA ROMAGNA	291.298.278	106.749.636	144.138.593	144.138.593	6.939.809	138.438.784	138.438.784	55.071.140	83.367.644	62.271.461,873
TOSCANA	9.958.201	2.744.765	7.213.436	7.213.436	253.917	6.959.519	6.959.519	2.768.576	4.191.013	5.130.476,938
UMBRIA	6.782.979	318.185	6.464.794	6.464.794	28.619	6.437.175	6.437.175	4.497.475	3.976.468	2.935.520,205
MARCHE	2.909.911	468.802	2.441.109	2.441.109	67.844	2.373.265	2.373.265	944.965	1.428.300	1.058.511,289
LAZIO	40.063.170	14.856.294	25.206.876	25.206.876	894.768	24.312.091	24.312.091	2.375.485	14.610.708	10.895.878,487
ABRUZZO	2.170.111	1.897.886	7.272.415	7.272.415	-	7.272.415	7.272.415	2.882.977	4.379.438	3.771.221,394
MOLISE	3.542.576	292.806	8.309.770	8.309.770	-	8.309.770	8.309.770	3.305.638	5.004.132	3.737.838,366
CAMPANIA	22.514.172	2.297.498	20.216.676	20.216.676	-	20.216.676	20.216.676	8.042.202	12.174.474	9.033.688,198
PUGLIA	31.291.501	2.421.122	28.870.379	28.870.379	-	28.870.379	28.870.379	11.484.677	17.385.702	12.988.250,294
BASILICATA	6.565.253	45.236	6.510.017	6.510.017	-	6.510.017	6.510.017	2.748.814	4.161.203	3.194.210,332
CALABRIA	4.342.115	533.809	3.808.306	3.808.306	-	3.808.306	3.808.306	1.514.848	2.293.457	1.713.022,711
SICILIA	20.752.911	-	20.752.911	20.752.911	-	20.752.911	20.752.911	8.255.537	12.497.374	9.334.913,704
SARDEGNA	10.458.828	-	10.458.828	10.458.828	-	10.458.828	10.458.828	4.159.280	6.299.548	4.703.654,369
	1.593.568.781	652.898.874	846.693.907	846.693.907	27.941.776	818.728.131	818.728.131	325.691.185	493.036.546	375.273.947,207

Esibito produttivo compensato al 3° livello

29,78%

Quantitativi espressi in kg

203

Dalla Tabella V, in precedenza riportata, si ricava anche che l'esubero produttivo compensato ammonta al 67,34%, mentre quello non-compensato è pari al 32,66% corrispondente alla somma già indicata di lire 368.273.947.207.

Orbene, se da un lato si dovesse affermare la primazia del diritto comunitario sulla norma nazionale e se si dovesse riconoscere che la normativa comunitaria autorizza gli Stati membri a realizzare programmi nazionali di favore per certe categorie di agricoltori classificati prioritari (v. *supra*, par. 22.4), ma esclude in modo netto che possano essere riconosciute licenze di sfiorare il proprio QRI, occorrerebbe concludere che l'Italia, con l'attribuire il diritto prioritario alla compensazione agli allevatori nelle zone svantaggiate (tanto che si sono avuti 1.399 oasi di produttori di latte senza quota e, nonostante ciò, totalmente compensati: v. *supra*, Tabella IV<sup>A</sup>) ha posto in essere una norma difforme da quella comunitaria, ovvero sia ha emanato una disposizione legislativa che è *tamquam non esset*.

Tuttavia - rinviando per la dimostrazione a quanto riferito *supra*, par. 11.4 e 16.7 della (prima) Relazione e par. 21.5 di questa Relazione - non può esservi dubbio che anche in tale situazione debba valere il principio, proprio del diritto comunitario, del legittimo affidamento, a favore di tutti i produttori sfioratori con aziende ubicate nelle zone svantaggiate. Ne consegue che l'importo addebitabile a tali produttori, mal-compensati ai sensi della normativa comunitaria, debba finire a carico dello Stato che ha dato adito al suddetto affidamento. L'importo è di lire 110.750.614.411.

Se non si facesse così, esso graverebbe sugli altri allevatori, che hanno sfiorato - e si tratta quasi di un terzo dell'intero superprelievo - contro ogni principio di giustizia e di eguaglianza, ma in forza di una normativa italiana che appare in odore di incostituzionalità e che è comunque in difformità dalla normativa comunitaria. La somma non potrà essere considerata, dall'UE, come un illegittimo aiuto di Stato vietato dall'art. 92 del Trattato di Roma, perché in sostanza trattasi di una sorta di risarcimento del danno: i produttori in esubero dovrebbero pagare, per poi rivalersi nei confronti dello Stato che, mettendoli in una posizione di legittimo affidamento, li ha indotti a non programmare con oculatezza la propria produzione di latte. La conseguenza



è che solo la residua somma di lire 257.523.332.796 dovrebbe esser pagata dai produttori eccedentari, già soggetti al superprelievo, secondo l'elenco dell'ultima colonna della Tabella V sopra riportata.

24.5 La compensazione 1995-96 secondo la vecchia normativa italiana e cioè a livello di APL.

Il criterio del legittimo affidamento, poco più sopra richiamato, è stato invocato da questa Commissione nella prima Relazione, allorché si è trovata a valutare il d.l. n. 440/1996 con il quale il nuovo sistema di compensazione a livello di acquirente è stato fatto "retroagire" a partire dalla campagna 1995-96 già esaurita al momento dell'emanazione del suddetto decreto legge (v. anche *supra*, par. 21.5).

La Commissione, negando che si fosse in tema di retroattività - poiché nella specie non si è avuto altro che il riconoscimento, con ovvio effetto dichiarativo e perciò *ex tunc*, della (fin dall'origine) difformità della norma nazionale rispetto al Regol. 3950/92 e quindi anche della sua "materiale esclusione" dall'ordinamento giuridico italiano (nello stesso senso v. la risposta del dott. Fischler al Ministro Pinto del 1° luglio 1997: Allegato *sub* 215) -, ha tuttavia fatto ricorso al detto criterio del legittimo affidamento suggerendo che, previa notizia all'UE, fosse riapplicato, per la sola campagna lattiera 1995-96, il precedente sistema di compensazione a livello di APL.

La Tabella VI<sup>A</sup> che segue è la simulazione della compensazione 1995-96 sulla base della vecchia normativa, e cioè prima a livello di APL, e poi a livello nazionale. Per la comprensione della Tabella VI occorre ricordare che nel settore lattiero italiano vi sono 1.399 produttori (come da modelli L/1) che non hanno QRI e che, per ciò, non rientrano nella compensazione a livello di APL, ma solo, eventualmente, in quella a livello nazionale: ne consegue che i detti 1.399 produttori senza QRI pagano tutta la loro produzione, perché tutta è considerata in esubero.





1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20.

Sistema Letificio Cassanese

25/08/07

Struttura compensazione con licenze AP, (dati validati alle compensazioni 2 05/04)

| N.º             | Comune                        | Produzione con licenze AP |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                | Produzione con licenze AP (dati validati alle compensazioni 2 05/04) |                |                |            |           |
|-----------------|-------------------------------|---------------------------|----------------|--|----------------|--|----------------|--|----------------|--|----------------|--|----------------|--|----------------|--|----------------|----------------|------------|-----------|
|                 |                               | Produzione (t)            | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t)   | Produzione (t) | Produzione (t) |            |           |
| 0               | APPROLAI INTERAMMA            | 208                       | 22.641,536     | 208  | 22.641,536     | 10   | 402,888        | 10   | 402,888        | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      |            |           |
| 1               | APPROLAI CERNIA               | 723                       | 42.381,143     | 723  | 42.381,143     | 80   | 3.222,306      | 80   | 3.222,306      | 5.000,000  | 5.000,000      | 5.000,000  | 5.000,000      | 5.000,000  | 5.000,000      | 5.000,000  | 5.000,000      | 5.000,000      | 5.000,000  |           |
| 2               | APPROLAI CAMPOSASSO           | 2.365                     | 42.144,451     | 2.365  | 42.144,451     | 365  | 1.500,000      | 365  | 1.500,000      | 10.000,000   | 10.000,000     | 10.000,000   | 10.000,000     | 10.000,000   | 10.000,000     | 10.000,000   | 10.000,000     | 10.000,000     | 10.000,000 |           |
| 3               | APPROLAI AVOLANO              | 3.068                     | 48.587,897     | 3.068  | 48.587,897     | 420  | 1.815,433      | 420  | 1.815,433      | 15.000,000   | 15.000,000     | 15.000,000   | 15.000,000     | 15.000,000   | 15.000,000     | 15.000,000   | 15.000,000     | 15.000,000     | 15.000,000 |           |
| 4               | APPROLAI CALERGA              | 899                       | 48.399,857     | 899  | 48.399,857     | 818  | 27.812,528     | 818  | 27.812,528     | 12.000,000   | 12.000,000     | 12.000,000   | 12.000,000     | 12.000,000   | 12.000,000     | 12.000,000   | 12.000,000     | 12.000,000     | 12.000,000 |           |
| 5               | APPROLAI SALENNO              | 2.198                     | 42.922,532     | 2.198  | 42.922,532     | 362  | 4.784,180      | 362  | 4.784,180      | 8.000,000  | 8.000,000      | 8.000,000  | 8.000,000      | 8.000,000  | 8.000,000      | 8.000,000  | 8.000,000      | 8.000,000      | 8.000,000  |           |
| 6               | APPROLAI                      | 548                       | 18.039,817     | 548  | 18.039,817     | 175  | 3.593,571      | 175  | 3.593,571      | 2.000,000  | 2.000,000      | 2.000,000  | 2.000,000      | 2.000,000  | 2.000,000      | 2.000,000  | 2.000,000      | 2.000,000      | 2.000,000  |           |
| 7               | APPROLAI NAPOLI               | 791                       | 47.711,178     | 791  | 47.711,178     | 176  | 3.578,467      | 176  | 3.578,467      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000      | 4.000,000  |           |
| 8               | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 348                       | 18.729,503     | 348  | 18.729,503     | 71   | 1.053,051      | 71   | 1.053,051      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 9               | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 1.818                     | 23.208,013     | 1.818  | 23.208,013     | 328  | 25.844,388     | 328  | 25.844,388     | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000  | 4.000,000      | 4.000,000      | 4.000,000  |           |
| 10              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 802                       | 78.911,020     | 802  | 78.911,020     | 91   | 3.681,581      | 91   | 3.681,581      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 11              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 535                       | 54.172,264     | 535  | 54.172,264     | 28   | 34.867,475     | 28   | 34.867,475     | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 12              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 384                       | 38.882,286     | 384  | 38.882,286     | 76   | 200,343        | 76   | 200,343        | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 13              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 217                       | 23.407,322     | 217  | 23.407,322     | 200  | 2.207,674      | 200  | 2.207,674      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 14              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 1.848                     | 33.888,424     | 1.848  | 33.888,424     | 18   | 25,843         | 18   | 25,843         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 15              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 1.194                     | 30.423,874     | 1.194  | 30.423,874     | 185  | 1.943,880      | 185  | 1.943,880      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 16              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 1.504                     | 21.058,574     | 1.504  | 21.058,574     | 55   | 1.847,000      | 55   | 1.847,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 17              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 422                       | 44.672,286     | 422  | 44.672,286     | 182  | 2.061,731      | 182  | 2.061,731      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 18              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 337                       | 1.851,182      | 337  | 1.851,182      | 12   | 10,533         | 12   | 10,533         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 19              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 29                        | 2.251,041      | 29   | 2.251,041      | 7  | 23,484         | 7  | 23,484         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 20              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 264                       | 34.204,244     | 264  | 34.204,244     | 17   | 23,484         | 17   | 23,484         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 21              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 57                        | 1.851,182      | 57   | 1.851,182      | 5  | 41,138         | 5  | 41,138         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 22              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 71                        | 3.848,818      | 71   | 3.848,818      | 12   | 11,126         | 12   | 11,126         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 23              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 51                        | 5.244,825      | 51   | 5.244,825      | 15   | 8,812          | 15   | 8,812          | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 24              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 81                        | 2.244,825      | 81   | 2.244,825      | 28   | 2,418          | 28   | 2,418          | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 25              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 87                        | 2.244,825      | 87   | 2.244,825      | 28   | 2,418          | 28   | 2,418          | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 26              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 620                       | 41.381,088     | 620  | 41.381,088     | 72   | 1,104          | 72   | 1,104          | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 27              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 200                       | 18.799,134     | 200  | 18.799,134     | 29   | 303,086        | 29   | 303,086        | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 28              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 77                        | 1.851,182      | 77   | 1.851,182      | 12   | 10,533         | 12   | 10,533         | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 29              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 262                       | 18.742,467     | 262  | 18.742,467     | 87   | 8,702,824      | 87   | 8,702,824      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 30              | APPROLAI NAPOLI (CON ESCLUSO) | 620                       | 18.044,189     | 620  | 18.044,189     | 11,074   | 240,382,848    | 11,074   | 240,382,848    | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| TOTALE          |                               |                           |                |  |                |  |                |  |                |  |                |  |                |  |                |  |                |                |            |           |
| 19              | PRODUTTORE NON IDENTIFICATO   | 775                       | 84.599,884     | 775  | 84.599,884     | 53   | 2.024,709      | 53   | 2.024,709      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 20              | PRODUTTORE NON IDENTIFICATO   | 203                       | 22.388,887     | 203  | 22.388,887     | 382  | 11,931,165     | 382  | 11,931,165     | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  |           |
| 21              | PRODUTTORE NON IDENTIFICATO   | 374                       | 17.981,472     | 374  | 17.981,472     | 385  | 11,891,832     | 385  | 11,891,832     | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000 |
| TOTALE          |                               |                           |                |  |                |  |                |  |                |  |                |  |                |  |                |  |                |                |            |           |
| TOTALE GENERALE |                               | 82.014                    | 18.182,884.611 | 82.014   | 18.182,884.611 | 11.828   | 241,960,253    | 11.828   | 241,960,253    | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000      | 1.000,000      | 1.000,000  | 1.000,000 |

I esponenti sono espressi in kg

Si è detto, tuttavia, che un certo numero di doppie quote è stato individuato dalla Commissione e che alcune Regioni hanno - come a loro compete - provveduto a dichiararle invalide (v. *supra*, par. 19.3). Ora, se si "bonificasse" la platea delle APL contenente soci con doppie quote, si avrebbe una simulazione, in cui, appunto per l'esclusione delle doppie quote, si renderebbe più vicino al vero il rapporto tra i consoci eccedentari ed i consoci defilanti. A parte il fatto della mancata risposta della Regione Puglia sui casi di doppia quota ad essa prospettati da questa Commissione dopo le indagini direttamente compiute a mezzo del Corpo Forestale dello Stato (v. *supra*, par. 19.3) ed a parte il fatto che non tutti i casi di doppia quota (specialmente quando si è trattato di una quota di modesto importo) sono stati controllati da questa Commissione, va detto che non è stato possibile procedere ad un'ulteriore simulazione grafica, per mancanza di tempo.

**24.6 La compensazione 1995-96 in base ai dati dei nuovi L/1: Impossibilità di servirsi secondo delle simulazioni di cui ai sopraindicati punti 24.2 e 24.3. Tentativo di una simulazione.**

Si è detto *supra*, par. 23, dei risultati dei nuovi modelli L/1 per la campagna lattiera 1995-96. Orbene, premessa l'esistenza di dati non certi per i motivi indicati *supra*, par. 23, tuttavia, sulla scorta di essi si sarebbe potuto procedere alla formulazione di ipotesi di compensazione secondo gli stessi criteri esposti al par. 24.2 (compensazione sulla base della normativa italiana vigente) e al par. 24.3 (compensazione secondo il bacino regionale). In altre parole, si sarebbero potute replicare, *mutatis mutandis*, le Tabelle I<sup>A</sup>, II<sup>A</sup> e III<sup>A</sup> sopra riportate. La mancanza di tempo impedisce di procedere a tali simulazioni.

Tuttavia la necessità di formulare una simulazione di carattere generale, sempre sulla base della premessa che i dati acquisiti informatizzati alla mezzanotte del 25 agosto 1997 non sono completi, induce alla seguente Tabella C, indicando qui di seguito la metodologia adottata.

La produzione da L/1 1995-96 2° Dichiarazione richiede, infatti, un processo elaborativo del genere seguente:



1) Il quantitativo di riferimento è assunto come uguale al "Totale quantitativo rettificato ricalcolato validato" (che, nella specie, è uguale a quello indicato *supra*, par. 23,2 nella Tabella A);

2) deve essere determinata, a livello nazionale, la variazione del quantitativo globale delle consegne 1995-96 1° Dichiarazione derivante dall'utilizzo della % di grasso da media regionale al posto della % di grasso da media ISTAT eventualmente utilizzata nella fase di rettifica del latte consegnato;

3) Il fattore di correzione derivante dal processo di cui al punto 2 deve essere applicato al "Totale quantitativo rettificato ricalcolato validato" di cui al punto 1.

Applicando il detto procedimento il dato della "produzione da consegna alle latterie" sarebbe uguale a 10.230.190 tonnellate.

Con riferimento ai quantitativi di riferimento individuali 1995-96, essi, ai soli fini della simulazione, sono stati lasciati inalterati, rispetto alla Compensazione 2 1995-96, in quanto devono ancora essere aggiornati a seguito delle risultanze dei seguenti processi amministrativi in corso: a) ricorsi istruiti dall'AIMA nel periodo gennaio - luglio 1997 (Allegato *sub* 364); b) cancellazione delle quote disposte dalle competenti Regioni.

Ne consegue la natura approssimativa della simulazione espressa nella seguente Tabella C per la quale l'esubero sarebbe di tonnellate 493.819 ed il superprelievo sarebbe 368.858.000.000 pari a 584 milioni in più rispetto a quello già richiesto all'Italia dalla UE.

A.L.M.A.



Settore Lattiero Caseario

28/08/97

Campagna 95/96 2° dichiarazione  
Simulazione Compensazione Nazionale

Produzione da L.1 95/96 2° Dichiarazione  
Produzione da consegne alle latterie

368.858

QR1 95/96  
Quota Consegne

368.858

Compensazione 95/96 2° Dichiarazione  
Esuberato produzione

584

368.858

Variazione rispetto alla compensazione 2 95/96 (Millioni)

584

TABELLA C

I quantitativi di latte sono espressi in tonnellate

240



1) Il quantitativo di riferimento è assunto uguale al "Totale quantitativo rettificato ricalcolato validato" (che, nella specie, è uguale a quello indicato *supra*, par. 23.3 nella Tabella B);

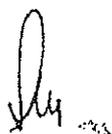
2) è stata determinata, a livello nazionale, la variazione del quantitativo globale delle consegne 1995-96 2° Dichiarazione derivante dall'utilizzo della % di grasso da media regionale al posto della % di grasso da media ISTAT eventualmente utilizzata nella fase di rettifica del latte consegnato;

3) Il fattore di correzione derivante dal processo di cui al punto 2 è stato applicato al "Totale quantitativo rettificato ricalcolato validato" di cui al punto 1.

Applicando il detto procedimento, il dato della "produzione da consegna alle latterie" sarebbe uguale a 10.241.717 tonnellate.

Con riferimento ai quantitativi di riferimento Individuali 1996-97, ai soli fini della simulazione essi sono stati assunti come uguali al quantitativo di riferimento globale stabilito dal regolamento n.614/97 dell'8 aprile 1997. In particolare sono state contabilizzate eventuali istanze di mobilità temporanea, presentate per il periodo 1996-97 e non ancora elaborate e per i 3.956 ricorsi contro il Bollettino 2 1996-97 (Allegato *sub* 384).

Ne consegue la natura fortemente approssimativa della simulazione espressa nella seguente Tabella D, per la quale l'esubero sarebbe di 543.318 tonnellate ed il superprelievo sarebbe di 405.831.000.000.



Campagna 96/97 1° dichiarazione  
Simulazione Compensazione Nazionale

Produzione da L1 96/97 1° Dichiarazione  
Produzione da consegne alle latterie

2.002.414,74

ORI 96/97

Quota Consegne

2.002.414,74

Compensazione 96/97 1° Dichiarazione  
Esuberato produzione

2.253,51

405.831

prelievo supplementare (Millioni)

37.557

Variazione rispetto alla compensazione 2 95/96 (Millioni)

TABELLA D

I quantitativi di latte sono espressi in tonnellate