

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**  
n. **43**

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRANCO BORDO, SCOTTO**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla mancata applicazione dei prelievi nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari da parte degli enti pubblici preposti al controllo

*Presentata il 23 marzo 2015*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il prelievo supplementare del latte è stato istituito nel 1984 dalla Comunità economica europea quale meccanismo di riduzione dello squilibrio tra la domanda e l'offerta di latte e di prodotti lattiero-caseari e le conseguenti eccedenze strutturali.

L'Unione europea assegna, a ciascuno Stato membro, dei massimali di produzione del latte e di prodotti lattiero-caseari che non possono essere superati. All'interno di ciascuno Stato membro, poi, la quota viene divisa fra i vari produttori lattieri, ciascuno dei quali, pertanto, non può superare una soglia specifica. Lo sfioramento di tale limite massimo, da parte del singolo produttore, impone al medesimo di pagare, sulla produzione in eccedenza e in favore dello Stato cui appar-

tiene, un importo di denaro qualificato come « prelievo supplementare ». L'articolo 66 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007 (ora abrogato, fatte salve alcune disposizioni che si applicano fino al 31 marzo 2015), ha prorogato il sistema delle « quote latte » fino alla campagna lattiera del 2014/2015. Il regime delle quote cesserà il 31 marzo 2015. Il mancato pagamento dei prelievi, da parte delle imprese italiane, ha costituito oggetto di una serie di procedure di infrazione già promosse dalla Commissione europea fra il 1994 e il 1998, poi archiviate a seguito del ripetuto intervento del legislatore italiano, con una serie di provvedimenti ritenuti dalla Commissione adeguati a soddisfare le proprie richieste. Con decisione 2003/530/CE del Consiglio, del

16 luglio 2003, la Commissione europea ha concesso la rateizzazione dei pagamenti dovuti dalle aziende che, avendo già contestato in sede giudiziale le ingiunzioni delle amministrazioni italiane al pagamento dei prelievi, siano ritirate dal contenzioso: un certo numero di produttori ha aderito a tali piani di rateizzazione.

La Commissione europea ha stigmatizzato che il sistema ordinamentale italiano dimostra, da lungo tempo, un'intrinseca inefficacia a garantire il recupero, da parte dello Stato italiano stesso, dei prelievi sulle eccedenze di produzione delle quote latte.

La paralisi di tali pagamenti è imputabile, secondo la Commissione, a vari livelli del sistema ordinamentale: la stessa normativa nazionale sarebbe divenuta deficitaria, dopo che il decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012 ha permesso, ai soggetti debitori di enti pubblici, che versino in condizioni di « oggettiva difficoltà economica » (compresi i debitori di prelievi sulle eccedenze lattiere), di dilazionare i pagamenti (anche al di fuori dell'adesione ai piani di rateizzazione); gli accertamenti delle somme dovute, da parte dell'amministrazione italiana, sarebbero resi alquanto difficoltosi dalla confusione delle regole circa la quantificazione delle quote latte spettanti ai singoli produttori; dopo l'accertamento, la riscossione del prelievo dovuto è stata messa in forse, principalmente dal fatto che le aziende, destinatarie degli ordini di pagamento emessi dalla pubblica amministrazione, hanno spesso impugnato gli stessi di fronte ai giudici nazionali, ottenendo sovente una sospensiva cautelare dell'esecutività dell'ingiunzione stessa, prima della definizione della vertenza. Allo stato, tali procedimenti giudiziari sono ancora pendenti e, per quanto può ragionevolmente prevedersi, lontani dalla relativa decisione. La Commissione europea ha messo sotto accusa la gestione degli arretrati di quella fascia di produttori che non ha aderito ad alcuna rateizzazione (ne sono state fatte due concordate in sede Ecofin) e che dunque risulta totalmente inadempiente. Per la Commissione l'assenza di progressi

significativi del recupero delle multe dopo tanti richiami e campanelli d'allarme, non poteva che concretizzarsi in una procedura di infrazione. Nel 2012 la Corte dei conti aveva denunciato, con una relazione circostanziata, il rischio dell'apertura di una falla nel bilancio dello Stato e, precisamente, « questo modo di procedere consente di mantenere sommerso un debito a carico del bilancio statale » sottolineando la « pericolosità finanziaria delle ingenti anticipazioni di tesoreria ». Lo Stato italiano per far fronte agli impegni con la Commissione europea, che altrimenti si sarebbe rivalsa sui contributi agli agricoltori, è ricorso alle anticipazioni di tesoreria statale, il tutto per sanare un buco di complessivi 4,4 miliardi di euro.

Il recupero delle somme dovute riguarda le pendenze di circa duemila produttori, di cui seicento devono pagare somme superiori a 300.000 mila euro. Il comportamento di questi soggetti ha prodotto una distorsione delle regole del mercato, nonché una concorrenza sleale nei confronti della grande maggioranza dei 38.000 allevatori che si sono messi in regola e hanno rispettato le norme negli anni, acquistando o affittando quote per un valore complessivo di 2,42 miliardi di euro. La Commissione europea in data 20 giugno 2013 ha inviato all'Italia la messa in mora. Di fatto, la Commissione ha posto l'Italia sotto procedura di infrazione (n. 2013/2092 – articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) per il mancato recupero alle casse dello Stato, a tutt'oggi, di prelievi per un importo di 1,423 miliardi di euro. Questa cifra corrisponde al debito, fino ad oggi e per le campagne dal 1995/1996 al 2008/2009, dei produttori lattieri che non hanno aderito ai programmi di rateizzazione (per scelta o in quanto esclusi dalla « copertura » di cui alla citata decisione del 2003), calcolato al netto di 158 milioni di euro non più recuperabili.

In data 6 giugno 2014, la Commissione europea ha inviato al Consiglio dell'Unione europea una relazione (COM(2014)334) relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e

al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte nei periodi dal 1995-1996 al 2001-2002 a norma dell'articolo 3 della citata decisione del 2003. La relazione costituisce la valutazione della Commissione sui progressi comunicati dalle autorità italiane, con riferimento al 2012, nel recupero del prelievo supplementare sia nei periodi contemplati che in quelli non contemplati dalla citata decisione.

A seguito della notifica della messa in mora, la Commissione europea ha emesso in data 10 luglio 2014 un parere motivato, che rappresenta la seconda tappa della procedura d'infrazione. Nel parere si chiedeva all'Italia di trasmettere una risposta soddisfacente in merito all'attività di recupero delle multe arretrate non ancora pagate.

Con la deliberazione n. 12/2014/G del 9 ottobre 2014, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti ha ricostruito la vicenda del mancato recupero delle quote latte. Nel paragrafo « Valutazioni conclusive sui mancati recuperi » si legge che: « la Corte dei conti ha svolto, nell'anno 2012, un'indagine su Quote latte: la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione (delib. n. 20/2012/G) e, nel 2013, una successiva sugli esiti della prima, Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori (deliberazione n. 11/2013/G). Le relazioni (...) hanno riscontrato notevoli criticità sulle modalità di gestione degli interventi, individuando, altresì, le cause dei ritardi nei recuperi e le responsabilità dei molteplici soggetti istituzionali operanti nel settore. La conseguenza finanziaria della cattiva gestione trentennale delle quote latte – caratterizzata dalla confusione della normativa, delle procedure, delle competenze e delle responsabilità dei soggetti investiti e dall'incertezza sui dati di produzione – si è tradotta in un esborso complessivo nei confronti dell'Unione europea, ad oggi, di

oltre 4,4 miliardi di euro. Per il periodo precedente la campagna lattiera 1995/96, l'onere si è scaricato interamente sull'erario, mentre le somme teoricamente recuperabili nei confronti degli allevatori – e già anticipate all'Unione a carico della fiscalità generale – superano l'importo di 2.537 milioni. Tuttavia, risultava imputabile ai produttori, secondo l'Ag.e.a., nel mese di dicembre 2012, il minor ammontare di 2.263 milioni, ridotto a 2.260 nel settembre 2013, ed ulteriormente diminuito a 2.207 milioni, secondo la comunicazione del luglio 2014. Di esso, il recuperato effettivo è trascurabile. L'accollo da parte dello Stato dell'onere del prelievo si configura come violazione non solo della regolamentazione dell'Unione europea ma, altresì, degli obiettivi della sua politica economica, indirizzati all'efficiente organizzazione del mercato lattiero-caseario, al suo assetto strutturale in linea con la necessità di contenere le produzioni ed alla tutela della libera concorrenza tra i produttori del settore ».

La Commissione europea nelle sue comunicazioni inviate più volte al Governo italiano ha stigmatizzato che: « risulta evidente che le autorità italiane non hanno preso le misure opportune per recuperare il prelievo dai singoli produttori e caseifici ». Dell'importo complessivo di 2,305 miliardi di euro, circa 1,752 miliardi di euro non sono stati ancora recuperati. Parte di questo importo sembra considerato perso o rientra in un piano a tappe di quattordici anni, ma la Commissione stima che siano tuttora dovute sanzioni per un importo pari a 1,343 miliardi di euro.

Il 26 febbraio 2015 l'Italia è stata deferita alla Corte di giustizia dell'Unione europea che rappresenta la terza tappa della procedura di infrazione che consentirà alla Corte di constatare l'inadempienza che, successivamente, si tradurrà in una maxi sanzione pecuniaria.

Da un punto di vista europeo, vi è quindi, oltre la violazione della normativa di settore, anche una violazione delle norme in materia di aiuti di Stato a favore di imprese per le quali l'onere del prelievo

supplementare è stato sostenuto dallo Stato a danno, come detto, delle altre imprese che non senza sforzi si sono invece messe in regola.

Nella seduta n. 389 dell'11 marzo 2015 si è svolto un *question time* presso la Camera dei deputati posto dal gruppo parlamentare Sinistra Ecologia e Libertà, nel quale il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha precisato che: il prelievo latte da riscuotere riguarda quattordici periodi di riferimento, a partire dalla campagna 1995/1996, fino alla campagna 2008/2009. Per i periodi successivi l'Italia non ha più superato la quota, salvo verifica per l'ultima campagna in corso. Su 2.305 milioni di euro di prelievo imputato, ne sono stati riscossi 553 milioni e ve ne sono 198 milioni che saranno incassati a rate per un totale di 751 milioni di euro. Dei restanti 1.554 milioni di euro, 211 milioni sono classificati come irrecuperabili, arrivando, quindi, a un prelievo ancora dovuto di 1.343 milioni di euro. Di questa somma una parte non è ancora esigibile a causa di sospensive giurisdizionali, mentre risultano esigibili 832 milioni di euro.

Con riferimento all'attività di riscossione, si ricorda che con la legge di stabilità 2014 (legge n. 190 del 2014) il Governo ha modificato l'articolo 8-*quinquies* del decreto-legge n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2009, nel senso di affiancare al Corpo della guardia di finanza anche le società del gruppo Equitalia, al fine di garantire una maggiore efficacia della riscossione, anche in considerazione delle difficoltà applicative della previgente nor-

mativa che avevano determinato, di fatto, il rallentamento della fase esecutiva.

Per effetto delle norme in esame, quindi, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) potrà procedere, nel caso di mancata adesione alla rateizzazione e di decadenza del beneficio di dilazione, alla riscossione dei debiti relativi alle quote. In proposito l'AGEA ed Equitalia hanno già predisposto 1.405 cartelle esattoriali con interessi aggiornati al 31 dicembre 2014, attualmente in fase di notifica agli interessati.

Nonostante l'impegno affermato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali è evidente che le azioni di recupero finora poste in essere sono state inadeguate anche per aver declinato un'oggettiva violazione, non solo della regolamentazione dell'Unione europea, ma della sua specifica politica economica indirizzata all'efficiente organizzazione del mercato lattiero-caseario e del suo assetto strutturale.

Si pensi che il mancato recupero delle multe sulle quote latte pesa nella misura di 75 euro per ogni italiano. La chiarezza e la trasparenza, oltre a essere utili per ricostruire asetticamente quello che è avvenuto in Italia in merito al mancato recupero delle multe dovute dagli allevatori non in regola, sono indispensabili per individuare le evidenti responsabilità di copertura politica e le mancate attività di controllo e di vigilanza degli enti pubblici preposti che non hanno attivato nei tempi dovuti le opportune misure finalizzate a impedire il ripetersi degli splafonamenti delle quote assegnate all'Italia, come più volte richiamato dalla Commissione europea.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

## ART. 1.

*(Istituzione e funzioni della Commissione).*

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, è istituita, per la durata di diciotto mesi, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », al fine di indagare sul mancato recupero delle quote latte e del prelievo supplementare, da parte degli enti pubblici preposti al monitoraggio e alla vigilanza dell'eccesso di produzione di latte da parte dell'Italia, nel rispetto delle quote ad essa assegnate in riferimento agli altri Stati membri dell'Unione europea.

2. La Commissione ha il compito di:

*a)* acquisire tutti gli elementi conoscitivi relativi ai mancati recuperi di cui al comma 1;

*b)* ricostruire in maniera puntuale le circostanze in cui si sono verificati i mancati recuperi di cui al comma 1;

*c)* verificare l'effettiva e puntuale applicazione delle disposizioni e delle garanzie in favore degli allevatori in regola con le produzioni di latte e di coloro che hanno aderito ai programmi di rateizzazione delle multe sull'eccesso di produzione del latte a causa dello sfioramento delle quote assegnate all'Italia dall'Unione europea, anche al fine di accertare le responsabilità rispetto ai mancati recuperi di cui al comma 1 dell'articolo 1.

## ART. 2.

*(Composizione della Commissione).*

1. La Commissione è composta da venti deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parla-

mentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o cessazione dalla carica ovvero qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti; è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. La Commissione, al termine dei propri lavori, presenta una relazione alla Camera dei deputati sul risultato dell'inchiesta.

### ART. 3.

#### *(Poteri e limiti della Commissione).*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in

copia, ai sensi del comma 2, sono coperti dal segreto.

4. Per il segreto di Stato nonché per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti.

5. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione, si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

#### ART. 4.

*(Obbligo del segreto).*

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 3 e 6.

2. La violazione dell'obbligo di cui al comma 1, nonché la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi delle leggi vigenti.

#### ART. 5.

*(Organizzazione).*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla medesima Commissione, a maggioranza assoluta, prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Le sedute sono pubbliche, tuttavia la Commissione può riunirsi in seduta

segreta con deliberazione a maggioranza semplice.

2. La Commissione si può avvalere di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

3. Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione, stabilite nel limite massimo di 30.000 euro, sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

