

Conclusioni

Le cause principali delle questioni insorte nella specifica materia e delle proteste da parte soprattutto dei produttori del centro-nord sono individuabili nelle anomalie del sistema normativo, non coerente con la natura di semplice limite alla produzione della quota individuale, finalizzato inoltre a favorire zone di bassa produzione, provocando, di conseguenza, gli effetti distorsivi di cui si è parlato in sede di illustrazioni dei criteri di assegnazione e di corresponsione delle quote latte.

Tutto ciò aggravato dai ritardi del Ministero della Sanità e delle Regioni nello svolgimento delle loro rispettive competenze nel settore della zootecnia.

Questa Corte non può che richiamare l'attenzione delle Autorità competenti sulla necessità di modificare la natura giuridica, il regime di assegnazione e di gestione delle quote latte e di rivedere i criteri di compensazione, in modo da ripartire fra tutti i produttori eccedentari, in relazione all'entità della rispettiva eccedenza, il peso del prelievo complessivo nazionale.

Per quanto riguarda le ipotesi di reato riferite ai soggetti coinvolti nelle pseudo operazioni di soccida, di comodato, di affitto per breve durata di aziende agricole, o di altri contratti rivolti a cedere l'utilizzo della quota latte con modalità evasive delle disposizioni vigenti, poste in evidenza dalla "*Commissione governativa di indagine*",⁴⁶ questa Corte ritiene che se la quota venisse ancorata, in misura proporzionalmente inferiore, alle potenzialità produttive dell'azienda agricola, e non anche a situazioni personali soggettive o a parametri astratti o a condizioni future ed incerte, sia nell'*an* che nel *quantum*, sarebbe certamente interesse del titolare utilizzarla direttamente e prioritariamente per esonerare dal prelievo la produzione della propria azienda, riducendo in tal modo le cause che

⁴⁶In seguito agli accertamenti ancora in atto, sono stati dichiarati nulli n. 684 contratti di affitto di durata inferiore a 180 giorni, stipulati durante le campagne 1995/96 e 1996/97, ai quali corrispondono n. 28.810 tonnellate di quote latte fittiziamente trasferite.

hanno indotto (ed indurranno) alcuni produttori delle pianure del centro-nord, effettivi produttori di latte, ad associarsi, mediante contratti anomali o fittizi⁴⁷, con potenziali produttori le cui aziende sono ubicate nelle zone montane o comunque in zone non adatte alla produzione di latte, per l'aridità dei suoli o per le frequenti siccità stagionali, e perciò titolari di quote latte non utilizzate.

⁴⁷Dagli accertamenti ancora in corso curati dall'AIMA sono stati riconosciuti non regolari n. 423 contratti di associazione e sono state quindi revocate n. 21.168 tonnellate di quote latte relative alle campagne 1995/96 e 1996/97.

Posizione degli acquirenti del latte

Fondamentale importanza per la gestione delle quote latte è stata attribuita dalla specifica disciplina agli acquirenti (caseifici, centrali del latte, ecc.) i quali, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge 26 novembre 1992, n. 468, sulla base dei "bollettini" contenenti i nominativi dei produttori e le rispettive quote esenti, bollettini compilati e pubblicati a cura dell'AIMA, "applicano le disposizioni comunitarie e nazionali sulle quote latte ed il prelievo supplementare".

La disposizione conferisce a questi soggetti, in conformità ai regolamenti comunitari, un potere impositivo analogo a quello riconosciuto ai sostituti di imposta in materia tributaria, senza tuttavia disciplinarne puntualmente l'esercizio.

E' da segnalare l'assenza dell'obbligo di versare immediatamente le somme oggetto di prelievo su un apposito conto corrente bancario fruttifero per i conferenti⁴⁸ a disposizione esclusiva di una Autorità pubblica. In alternativa, dovrebbe essere previsto l'obbligo di prestare adeguata cauzione reale onde tenere esente l'erario dal rischio per fatti illeciti o irregolari compiuti dai menzionati soggetti.

Va segnalata inoltre la mancanza dell'obbligo di una periodica rendicontazione delle somme incamerate, corredata dall'elenco dei nominativi dei produttori a carico dei quali è stato operato il prelievo delle somme rendicontate.

Ad avviso della Corte dei conti, si tratta di misure urgenti e indispensabili per il buon andamento del servizio, in ossequio ai fondamentali principi di parità e di trasparenza dell'attività impositiva e per la corretta gestione di risorse pubbliche.

A tale proposito, giova far presente che, nell'attuale situazione, il rischio di fallimento, di sospensione temporanea dei pagamenti o di cessazione improvvisa dell'attività dell'acquirente del latte che non ha versato il prelievo operato a carico dei conferenti incombe certamente sull'erario, trattandosi, in realtà, di danni derivanti dall'esercizio dell'attività delegata.

⁴⁸L'art. 7, comma 1, del Reg. (CEE) n. 536/93 - Commissione del 9 marzo 1993, stabilisce che "Gli Stati membri adottano le necessarie misure di controllo per garantire la riscossione del prelievo sui quantitativi di latte o di equivalente latte commercializzati in eccesso rispetto ai quantitativi di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3950/92".

12 - CONSIDERAZIONI FINALI

1. *Gestione delle risorse umane*

Per evitare che si creino, come per il passato, situazioni di conflittualità tra l'Azienda e il personale sulla determinazione della somma da destinare annualmente al pagamento del compenso per la produttività o per istituti analoghi, divenuti ormai componenti assai rilevanti della retribuzione complessiva individuale, occorre definire più chiaramente, in occasione della stipula del prossimo C.C.N.L., i criteri da seguire per quantificare, sulla base delle obiettive esigenze dell'Azienda stessa e del numero del personale in servizio, l'importo da iscrivere annualmente in bilancio destinato al pagamento di tali compensi, ferma restando l'esigenza di una adeguata programmazione degli obiettivi da perseguire, ai quali vanno commisurate le competenze accessorie del personale stesso.

2. *Gestione del bilancio dell'Azienda*

Le cause della persistenza in bilancio di una abnorme massa di residui passivi e del notevole importo dei ricorrenti "avanzi di amministrazione" (di gestione) vanno individuate nella particolare natura delle spese destinate al pagamento degli aiuti agli agricoltori, iscritte nella categoria IV - "trasferimenti". Si tratta di spese a destinazione vincolata, molte delle quali collegate con gli interventi comunitari, il cui pagamento, dopo l'iscrizione in bilancio, è subordinato all'espletamento di complesse operazioni di accertamento, di riscontri cartolari e di sopralluoghi estesi su gran parte del territorio nazionale, che, di norma, si protraggono nel corso di diversi anni.

L' "avanzo di amministrazione" (o di gestione), a causa della atipicità della natura giuridica dell'Azienda, è iscritto in un capitolo (311) delle USCITE, in conto residui.

Tale impostazione, ancorchè anomala rispetto alla disciplina recata dal regolamento approvato con il D.P.R. n. 696/ 1979 per gli enti pubblici, è apparsa la più

idonea, dovendosi applicare all'Aima la legge di contabilità di Stato, a conservare le economie di bilancio da utilizzare negli esercizi successivi, così come dispone la legge n. 610/1982.

Va comunque segnalata l'esigenza di eliminare, in sede di riforma dell'Azienda, tale anomalia prevedendo per la stessa l'adozione dello schema di bilancio previsto dal menzionato regolamento.

3. Recupero crediti

Al fine di rendere più incisiva l'azione di recupero dei crediti, è necessario che l'Azienda potenzi il relativo servizio e quello del contenzioso, anche mediante l'adozione di procedure informatizzate.

4. Gestione dei servizi di controllo e di verifica "in loco"

Il metodo di aggiornamento degli schedari oleicolo e viticolo, basato prevalentemente su riprese aeree e sulle coordinate satellitari, integrate da visite "in loco" - servizio svolto dalla FINSIEL S.p.A. - è analogo a quello seguito dal Consorzio C.I.A. per la rilevazione e l'aggiornamento della consistenza fisica delle aziende agricole e della estensione delle specifiche colture. Poiché l'oggetto di rilevazione (territorio nazionale) è unico per entrambi gli affidatari ed avendo riguardo alla stretta contiguità delle coltivazioni arboree ed erbacee esistenti sui vari fondi agricoli, esiste il rischio che una parte dei lavori sia comune ai due soggetti, ancorchè da svolgere in periodi diversi.

La nomina di un funzionario dagli stessi incaricato di coordinare le rispettive attività non può certamente rappresentare una adeguata garanzia sulla mancanza di duplicazione delle operazioni di rilevamento, con conseguente aggravio di spesa per l'AIMA.

A causa delle sofisticate apparecchiature usate nei rilevamenti aerei e satellitari, i costi per l'aggiornamento della consistenza fisica delle aziende sono assai rilevanti.

Appare pertanto necessario segnalare l'esigenza di una più netta individuazione delle prestazioni richieste ai due affidatari per evitare duplicazioni di interventi e spreco di risorse finanziarie.

5. Efficacia del sistema dei controlli integrati realizzato dall'AIMA

La complessità delle operazioni di accertamento e di controllo da compiersi periodicamente su tutto il territorio nazionale entro i ristretti tempi previsti dai regolamenti comunitari per la corretta erogazione degli aiuti agli agricoltori e la lenta fase attuativa del decentramento regionale in materia di agricoltura non hanno finora consentito di approntare un valido modello di gestione alternativo a quello che si è venuto formando sotto l'assillo di fatti contingenti e per ciò stesso privo di qualsiasi disegno programmatico e di adeguata stabilità di tenuta nel tempo.

Va comunque riconosciuto che nell'ultimo quinquennio, nonostante il persistente clima di incertezza istituzionale, l'AIMA, avvalendosi delle innovazioni tecnologiche, specialmente in materia di rilevamenti aereo-satellitare, acquisite dalle società e dai consorzi ad essa legati, ha costruito un sistema di rilevamento della realtà produttiva del territorio nazionale unico in Europa.

6. Settore della zootecnica

Con notevole ritardo è stata data attuazione in Italia alla direttiva n. 92/102/CEE del 1992, la quale, come si è detto, impone la individuazione e la registrazione di alcune specie di animali (bovine, bufaline, ovino-caprine), ivi comprese le operazioni di marchiatura per la specie bovina.

Alle difficoltà di ordine pratico, dovute soprattutto alla estrema polverizzazione delle aziende di allevamento, le relative operazioni, da ripetersi in occasione degli aggiornamenti periodici, sono rese difficoltose a causa del numero elevato di soggetti

pubblici competenti in materia (Ministero della Sanità, Ministero per le politiche agricole, Regioni, AA.SS.LL., Servizi Veterinari, AIMA).

Occorre pertanto apprestare efficaci misure di coordinamento delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento di individuazione (compresa la marchiatura generalizzata prevista dal regolamento di attuazione della citata direttiva) dei capi di bestiame per i quali è previsto il premio comunitario, affinché l'erogazione dello stesso venga disposta, nei tempi fissati dalla specifica disciplina, soltanto a favore di chi ne abbia effettivamente diritto.

7. Interventi nazionali

Per quanto attiene alla gestione degli interventi nazionali in agricoltura, va segnalata l'esigenza di rivedere la disciplina attinente alla procedura ed alla esposizione in bilancio delle spese collegate con gli interventi disposti dalla U.E.

Le spese cofinanziate sono di norma destinate alla realizzazione di misure strutturali nel settore agricolo ed influiscono in prevalenza sull'agro-ambientale.

In considerazione dell'importanza che le stesse hanno assunto in seguito alla recente riforma della P.A.C., appare indispensabile una profonda revisione della relativa disciplina, onde porre il nostro Paese nella condizione di poter utilizzare al massimo gli aiuti comunitari destinati a tali fini, salvaguardando, nel contempo, i fondamentali principi di trasparenza e di uniformità dell'azione amministrativa.

Attualmente una parte di questa spesa è imputata ai capitoli del bilancio di competenza dell'AIMA ed un'altra parte (spese per il set-aside) è sostenuta, mediante il principio del bilancio di cassa, utilizzando i fondi del conto corrente speciale infruttifero n. 20080.

L'applicazione dei due sistemi di bilancio per la gestione di spese aventi la stessa natura e le stesse finalità, oltre ad essere fonte di disparità di trattamento, può creare situazioni di confusione contabile.

8. Ammasso pubblico

a) Effetti della cancellazione dall'albo degli assuntori

L'entrata in vigore nel 1997 del nuovo regolamento, concernente l'iscrizione all'albo degli assuntori e la gestione del servizio di assuntoria, ha di fatto comportato che alcuni assuntori si siano trovati sprovvisti dei requisiti indispensabili per conservare l'iscrizione all'albo pur avendo nei propri depositi prodotti stoccati.

Una norma transitoria del nuovo regolamento stabilisce che i medesimi possano continuare a svolgere il loro incarico "fino al termine della campagna di commercializzazione in corso", anche se è prevedibile che l'incarico sarà svolto fino a quando non verrà completamente alienata la merce in deposito.

Nonostante la presenza della norma transitoria, di fatto, la rimozione dell'assuntore da una posizione legittimamente acquisita, dopo aver sostenuto ingenti spese per adattare i depositi ai requisiti tecnici richiesti dal precedente regolamento, sarà sicuramente fonte di ulteriore contenzioso con l'Azienda, che già si aggira intorno a 100 miliardi di lire. La situazione di conflittualità venutasi a creare nel rapporto fra l'AIMA e gli assuntori di fatto impedisce alla Comunità ed alla Azienda di rientrare in possesso del prodotto, in quanto gli assuntori non permettono al personale incaricato di accedere ai depositi e non consentono quindi di effettuare la ricognizione periodica prevista dai regolamenti comunitari per la compilazione degli inventari e per ottenere il rimborso delle spese da parte della CE.

Per questa ragione è auspicabile che il Ministero vigilante studi apposite norme di rimedio da proporre anche in sede comunitaria e che nel frattempo l'AIMA proceda ad una completa e puntuale ricognizione del fenomeno, indispensabile per mettere a punto una strategia di intervento capace di arginare o quanto meno contenere le dimensioni del contenzioso in atto.

b) Gestione del servizio di assuntoria.

Nella gestione delle assuntorie va rilevato, allo stato, la mancanza di un efficiente servizio dell'AIMA addetto in via esclusiva ad effettuare controlli «in loco» sulle attività degli assuntori.

Tuttavia per eliminare le ricorrenti attività fraudolente poste in essere da alcuni assuntori, rilevanti anche ai fini penali, un valido rimedio, già segnalato con le precedenti relazioni, potrebbe essere rappresentato dalla incompatibilità a svolgere attività produttive o commerciali di prodotti analoghi a quelli ricevuti in stoccaggio.

Pur prendendo atto che la politica agricola comune (P.A.C.) tende ad un progressivo disimpegno dal sistema di sostegno operato mediante l'ammasso pubblico volontario con la conseguente riduzione delle eccedenze strutturali, resta confermato che un più efficiente servizio di vigilanza e di controllo "in loco" consentirebbe di ridurre notevolmente la casistica dei fatti compiuti fraudolentemente ai danni della CE e dello Stato italiano.

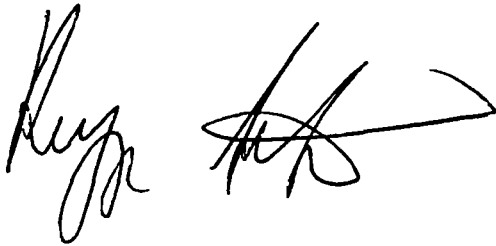
9. Gestione delle quote latte

Le cause delle problematiche e delle proteste da parte soprattutto dei produttori di latte del centro-nord vanno individuate, come precisato più ampiamente nel relativo paragrafo, nel sistema normativo, non coerente con la natura di limite alla produzione della quota latte; portato inoltre a favorire zone di bassa produzione con conseguenti effetti distorsivi derivanti, in particolare, dall'applicazione dei criteri di assegnazione e di compensazioni delle quote. Il tutto aggravato dalle inadempienze nel comparto della zootecnia del Ministero della Sanità e di alcune Regioni.

10. Acquirenti del latte

Va infine segnalata l'esigenza di disciplinare più puntualmente l'esercizio del potere impositivo attribuito agli acquirenti del latte, prevedendo misure idonee a tenere

esente l'Erario dalla responsabilità patrimoniale per fatti illeciti o irregolari compiuti dai medesimi nell'esercizio dell'attività delegata e tutelarlo dal rischio di eventuali procedure concorsuali aperte nei loro confronti o da improvvisa cessazione dell'impresa prima dell'avvenuto versamento nelle casse dello Stato dell'importo dei prelievi operati a carico dei conferenti.

Two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is a cursive 'Ruggi'. The signature on the right is a stylized, more abstract signature.

**AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI
NEL MERCATO AGRICOLO (A.I.M.A.)**

ESERCIZIO 1993

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE

PAGINA BIANCA

RELAZIONE AL BILANCIO CONSUNTIVO DELL'A.I.M.A. 1993.

Il consuntivo dell'A.I.M.A. per l'anno 1993, concernente le entrate e le spese per il funzionamento dell'Azienda, per l'attuazione degli interventi nazionali disposti dal CIPE e per gli aiuti alimentari nazionali ai paesi in via di sviluppo evidenzia accertamenti di entrate per L. 1.369.412.280.675 di cui rimosse L. 1.356.548.706.455 e rimaste da riscuotere L. 12.863.574.220 con una maggiore entrata di L. 29.563.797.575 e uno stanziamento di spesa per L. 1.339.848.483.100 a fronte del quale risultano pagati L. 993.257.704.632 e rimasti da pagare L. 376.154.576.043 regolarmente impegnati evidenziando maggiori spese per L. 29.563.797.575.

Per una migliore specificazione dei dati suindicati si rinvia comunque alla allegata nota illustrativa al consuntivo in oggetto.

Premesso quanto sopra, si sottopone alle deliberazioni di competenza del Signor Ministro - Presidente dell' E.I.M.A. il consuntivo dell'Azienda per l'anno 1993.

IL DIRETTORE GENERALE

22 GIU. 1994

NOTA PRELIMINARE AL BILANCIO CONSUNTIVO DELL'A.I.M.A. PER L'ANNO FINANZIARIO 1993.

Il bilancio di previsione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo per l'anno finanziario 1993 presentato al Parlamento, reca entrate per complessive lire L. 1.278.060.000.000 ripartite come segue:

- assegnazioni dello Stato	L. 1.203.000.000.000
- proventi derivanti dalle vendite dei prodotti	L. 40.000.000.000
- somme dovute dai contraenti dell'Azienda	L. 60.000.000
- riscossioni I.V.A.	L. 15.000.000.000

Nel corso dell'esercizio, alle suddette previsioni, sono state apportate variazioni in diminuzione sulle assegnazioni dello Stato per L. 240.000.000.000 ed aggiuntive per L. 321.788.483.100 per cui le previsioni definitive di entrata sono risultate pari a L. 1.329.848.483.100.

Al riguardo si evidenzia che dette variazioni sono da attribuire per quanto concerne quelle in diminuzione alla legge 23 dicembre 1992, n. 500 (legge finanziaria 1993) con la quale il finanziamento a favore dell'A.I.M.A. è stato ridotto del citato importo di L. 240.000.000.000 e per quanto riguarda quelle in aumento alla ripassegnazione delle economie accertate a chiusura dell'esercizio 1992 sul bilancio del medesimo anno per lire L. 277.565.000.000 e da maggiori entrate accertate per lire L. 44.223.483.100.

Nel corso dell'anno 1993 a fronte delle indicate previsioni, gli accertamenti di entrate sono stati di lire L. 1.369.412.280.675 e quindi con una differenza in più rispetto alle previsioni definitive, di L. 29.563.797.575, pertanto, i dati di consuntivo pongono in evidenza le seguenti risultanze:

ENTRATE

Previsioni definitive	Accertamenti	Differenza
1.329.848.483.100	1.369.412.280.675	29.563.797.575