

Le dilazioni di pagamento ai produttori di latte sono legittime: il Consiglio dell'Unione europea autorizza gli aiuti dell'Italia

di
Matteo M. Benozzo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un testo unico d'urgenza sulle quote latte. – 3. L'accollo del debito per le multe arretrate. – 4. La decisione del Consiglio. – 5. Conclusioni.

1. Il 28 marzo 2003, il Governo italiano ha formalizzato quella che è stata definita come la “resa” del sistema nazionale delle quote latte. Lo Stato non è riuscito ad assicurare il funzionamento dello strumento di origine comunitaria destinato a contingentare la produzione nel settore lattiero-caseario, fraintendendo le scelte del legislatore europeo, mancando l'attuazione di strumenti idonei ad una corretta applicazione e non intervenendo prontamente in occasione dei primi anomali sforamenti delle quote assegnate.

La “fotografia” della produzione lattiera globale italiana del 1983, affiancata al sistema di assegnazione delle quote non sulla base del possesso di vacche lattifere o di terreni a pascolo, ma sulla presentazione delle fatture di vendita negli anni 1988-1989 (quota A) e 1991-1992 (quota B), infatti, ha creato un sistema di gestione delle quote del tutto scollegato dalla realtà economica degli allevatori italiani.

In appena cinque campagne lattiere, dal 1987 al 1992, l'apparato ha prodotto oltre 3.600 miliardi di vecchie lire di “prelievo supplementare” che i produttori di latte che avevano sfornato la propria “quota” avrebbero dovuto corrispondere, attraverso lo Stato che si occupa della riscossione, alla Comunità (cfr. l'accordo in seno al Consiglio europeo dei Ministri del Tesoro – Ecofin – del 21 ottobre 1994), ma che la gestione politica di quegli anni non ha ritenuto di dover far sopportare alle imprese zootecniche.

L'ammontare di tali multe, ulteriormente aumentate, non è stato mai corrisposto; oltre 6.200 miliardi di vecchie lire sono stati sopportati fino ad oggi solo dallo Stato italiano (cfr. la relazione della sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei Conti). Il sistema di incasso del prelievo supplementare, infatti, è un meccanismo binario composto: da un lato dalle riduzioni annuali degli anticipi e, dall'altro lato, dal prelievo supplementare e dei relativi interessi di mora. Con il primo strumento, il FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) trattiene gli importi del prelievo supplementare – anche ed

indipendentemente dalla effettiva riscossione – direttamente dai fondi dovuti all'agricoltura del Paese membro di cui i produttori sono cittadini, costringendo tale Stato ad attribuire le somme detratte, con anticipazioni di tesoreria, a carico del proprio bilancio. Tale strumento consente sia di attenuare le conseguenze per il bilancio del fondo comunitario di un ritardo nel pagamento del prelievo dovuto alla Commissione, sia di incoraggiare lo Stato membro ad adottare le misure necessarie ad assicurare un pagamento in tempi brevi per coprire le anticipazioni di bilancio. Il prelievo supplementare ed i relativi interessi di mora, invece, rimangono di competenza esclusiva dei singoli produttori, rappresentando la prova che la Comunità, pur avendo ottenuto gli importi relativi alle multe direttamente dallo Stato mediante riduzione di fondi, mantiene le proprie ragioni di credito nei confronti dei produttori.

Due obblighi che mantengono la loro autonomia e che, se da un lato ribadiscono la responsabilità dei soli produttori, dall'altro lato fanno sopportare da subito al singolo Stato membro l'onere economico delle violazioni accertate, assoggettandolo a due distinti compiti: quello di adottare i provvedimenti appropriati affinché i debitori paghino l'importo del prelievo entro il termine prescritto ovvero maggiorato degli interessi di mora; e, in secondo luogo, quello di corrispondere alla Comunità gli importi così incassati dai produttori.

2. Dinanzi il fallimento del sistema nazionale delle quote latte e nell'imminenza di una nuova campagna di commercializzazione fissata per il 1° aprile 2003, il Governo italiano è intervenuto d'urgenza, emanando – secondo la propria intenzione – un testo unico di razionalizzazione della normativa in vigore che dovrebbe assicurare, da un lato, la piena e totale coerenza con la normativa comunitaria in materia di quote latte e, dall'altro, il progressivo riequilibrio tra le quote assegnate e le quantità di latte effettivamente commercializzato, il tutto nel tentativo di restituire stabilità al settore.

Per raggiungere tale scopo, quindi, si sono dovuti affrontare i due maggiori ostacoli alla normalizzazione del sistema: il “prelievo supplementare” accumulato per i periodi pregressi e non corrisposto dalle imprese di allevamento di vacche lattifere, ed il pesantissimo carico di contenzioso avviato dai produttori “multati” che ha portato in molti casi alla sospensione delle “multe”. Ossia, se l'atto legislativo del Governo tenta di raggiungere un riallineamento delle quote alle produzioni effettivamente realizzate (istituendo, al contempo, un sistema di versamento mensile dei prelievi trattenuti che assicuri la disponibilità immediata di fondi per il pagamento del dovuto), gli ostacoli al buon funzionamento della nuova normativa sembrano esser rappresentati dalla situazione pregressa, nonché dalla posizione assunta dalla giurisprudenza adita dai singoli superproduttori.

3. Con i commi 34-41 dell'art. 10 del decreto legge n. 49/2003 (convertito nella legge 30 maggio 2003, n. 119), a tali problemi il Governo ha prospettato una soluzione.

Il legislatore d'urgenza ha previsto che gli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare per le campagne di commercializzazione tra 1995-1996 e 2001-2002 siano accollati, nei confronti della Comunità, direttamente dallo Stato, il quale succede così nel lato attivo dell'obbligazione in essere con i superproduttori

consentendo contestualmente ad essi di restituire quanto dovuto in trenta anni senza interessi. Nell'ordinario sistema di pagamento del prelievo supplementare, per quanto lo Stato anticipi gli importi dovuti, i singoli produttori rimangono gli unici debitori delle "multe" verso la Comunità, nonché obbligati al versamento degli eventuali interessi di mora. Nella soluzione prospettata dal Governo italiano l'obbligazione dei produttori verrebbe estinta dallo Stato che si accollerebbe il debito, comprensivo di interessi maturati, subentrando nel lato attivo dell'obbligazione con i produttori, rimettendo agli stessi l'importo degli interessi e consentendo la dilazione di pagamento del capitale.

L'immediata estinzione delle ragioni della Comunità non risulta espressamente dal testo del decreto legge, ma, alla luce del suddetto sistema binario e del comma 35 del provvedimento di urgenza, tale conclusione appare essere l'unica possibile. Il comma, infatti, dispone che le somme versate periodicamente dai produttori di latte affluiscono ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato «per essere successivamente riassegnate... ai fini della copertura delle anticipazioni di tesoreria utilizzate». Ossia, lo Stato utilizza le anticipazioni di bilancio per far fronte alla riduzione degli anticipi che fino ad oggi è avvenuta, nonché a quelle riduzioni che dovranno avvenire per il pagamento degli eventuali interessi di mora non ancora corrisposti.

I produttori interessati alla dilazione di pagamento possono aderire automaticamente al programma con il semplice deposito, presso la Regione o la Provincia autonoma competente, di un'istanza. Ma quale contropartita dell'automaticità, il Governo impone che il produttore presenti una domanda munita di un'espressa rinuncia alle azioni giudiziarie intraprese ai danni dello Stato o, comunque, al diritto di intraprendere azioni legali contro il pagamento delle multe per eccesso di produzione.

4. L'efficacia e l'operatività di tali disposizioni sono subordinate – ai sensi del medesimo provvedimento – al conseguimento di un preventivo atto di assenso da parte dei competenti organi comunitari (comma 20 dell'art. 10). Ossia, risolvendosi in un aiuto statale ai produttori nazionali, che godrebbero di una dilazione di pagamento delle multe prese e dell'abbuono dei relativi interessi di mora, la suddetta norma nazionale si presenta in potenziale contrasto con l'art. 87 del Tratt. richiedendo il previo consenso della Comunità per essere legittimamente attuata, consenso che, nel caso di specie, si colora anche di una funzione diversa. Il pagamento degli interessi ed dei prelievi supplementari, infatti, rappresenta obbligazioni passive di cui la Comunità è l'unica creditrice, per cui, nel prospettato accollo, l'assenso della Comunità altro non è che l'autorizzazione dell'efficacia solutoria del pagamento da parte dell'accollante.

Il Governo, pertanto, ha sottoposto il proprio provvedimento all'esame del Consiglio dell'Unione Europea.

Dopo alcuni incontri tra i ministri dell'Unione dell'economia, dell'agricoltura e del fisco, il 4 giugno 2003 il Consiglio ha approvato un progetto di decisione che consentirebbe all'Italia gli aiuti ai produttori di latte. Il successivo 10 giugno, a tale progetto è stata aggiunta una dichiarazione con cui l'Organo comunitario prende atto delle attività che lo Stato italiano ha avviato per assicurare il buon funzionamento del nuovo sistema delle quote latte. Sia il progetto, sia la dichiarazione, infine, sono state

approvate in versione definitiva il 13 giugno (provvedimento n. rif. 10152/03 disponibile in <http://www.europa.eu.int>, sito web visitato il 20 giugno 2003) ed ora aspettano la formalizzazione da parte dei ministri degli esteri, quindi la numerazione e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Premesso che i superproduttori italiani sono debitori della Comunità per € 1.386.475.250 quale prelievo supplementare mai corrisposto e che il relativo pagamento è stato in parte sospeso dai Tribunali amministrativi nazionali, ponendo in serio pericolo il funzionamento del sistema comunitario delle quote latte, il Consiglio ha ritenuto l'indicato aiuto statale «eccezionalmente compatibile» con il mercato comune.

La compatibilità, però, è stata riconosciuta dal Consiglio solo a due condizioni, ossia che:

a) i superproduttori, pur non rimborsando interessi, rimborsino almeno l'intero capitale dovuto, mediante rate annuali di identico importo; e che

b) il periodo di dilazione concesso per il rimborso non superi i quattordici anni, a decorrere dal 1° gennaio 2004 (cfr. art. 1 della versione definitiva della decisione del Consiglio). Ossia, la disposizione del decreto legge si trova emendata dal provvedimento comunitario nella misura dei mesi concessi per il pagamento rateale del prelievo supplementare dovuto: non più trecentosessanta mesi, ma al massimo centosessantotto.

Inoltre, all'Italia il Consiglio chiede di dichiarare specificatamente gli importi dovuti dai suoi produttori di latte, formalizzando l'accollo di tale debito capitale e consentendo il definitivo calcolo degli interessi di mora maturati (pari, secondo il Consiglio, già a € 249.585.217). L'accollo dovrà interessare anche tale ulteriore voce, nonché le spese amministrative sopportate dal FEAOG per avviare la procedura.

Gli importi così determinati dovranno essere versati dalla Repubblica italiana in tre rate di pari importo (novembre 2003, novembre 2004 e novembre 2005) ed anch'esse attraverso le trattenute sui finanziamenti agricoli stanziati a favore dell'Italia.

Nei confronti dei produttori, invece, il Consiglio consente la rateizzazione del solo capitale, "abbonando" gli ulteriori importi dovuti.

Il progetto di decisione era in discussione per la sua formalizzazione alla riunione dei quindici ministri degli esteri lo scorso 16 giugno 2003. In tale occasione, però, nel tentativo di ottenere una moratoria ad un aiuto statale che incentiva investimenti stranieri sul proprio territorio, il Belgio si è opposto all'agenda in discussione con conseguente dilazione dei tempi di emanazione del provvedimento. Dinanzi all'atteggiamento ostruzionista del governo belga, quindi, il Presidente uscente del Consiglio ha proposto ed ottenuto che il progetto di decisione sugli aiuti italiani sia avviato alla "procedura scritta", ossia a quel particolare procedimento con cui il consenso dei singoli stati viene comunicato all'Unione europea per iscritto. La procedura, in tal modo, consentirà di superare gli ostacoli e le attese di una nuova riunione, assicurando l'approvazione della decisione in tempi brevi.

5. Eccezionalmente, pertanto, la riduzione degli anticipi, che solitamente non equivale alla liquidazione dei conti non comportando l'annullamento degli obblighi dei produttori nei confronti della Comunità riguardo il pagamento del prelievo

supplementare e dei relativi interessi di mora (cfr. Corte di Giustizia 12 giugno 2003, nella causa C-148/01, *Repubblica ellenica ed altri c. Commissione*), assumono la veste giuridica di un vero e proprio acollo solutorio, anche se condizionato. La Comunità, infatti, accetta il pagamento da parte dello Stato degli importi dovuti dai produttori, ma sottopone l'efficacia solutoria dell'acollo alla riscossione degli importi pagati a titolo di capitale in rate fisse da corrispondere entro un termine massimo di quattordici anni.

Pur se non proprio un condono “tombale delle multe pregresse”, quindi, il provvedimento del Governo italiano si presenta come l'ennesima regalia ai propri produttori di latte che, se non altro, – forse per il solo intervento del Consiglio – trova un limite negli interessi maturati. Ancora una volta, chi ha prodotto il latte nel rispetto della propria quota o chi ha provveduto al pagamento del dovuto nei termini di legge si troverà svantaggiato rispetto a chi ha prodotto più del dovuto e poi, anche furbescamente, si è rifiutato di pagare: costui godrà di una dilazione senza interessi fino a quattordici anni.

Ecco, quindi, l'ultimo capitolo – si spera – di quella che è stata fin troppo correttamente definita la “campale vicenda” delle quote latte italiane.