

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3020

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori AGONI, TIRELLI, PIROVANO e VANZO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 LUGLIO 2004

—————

Applicabilità degli articoli 22, *22-bis* e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di provvedimenti di imposizione dei diritti di prelievo supplementare adottati dall’AGEA a danno di allevatori produttori di latte e primi acquirenti

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) ha ritenuto che dall'esame della normativa non potesse attribuirsi la natura di sanzione amministrativa pecuniaria al prelievo supplementare a carico degli allevatori produttori di latte e dei primi acquirenti ed ha contestato tale ricostruzione eccependo, in primo luogo, un contrasto con le disposizioni comunitarie istitutive del prelievo supplementare ed affermando l'identità tra la natura e le finalità del prelievo supplementare e il precedente regime del prelievo di corresponsabilità (introdotto con regolamento (CEE) n. 1079/77 del Consiglio, del 17 maggio 1977).

A nostro avviso, al contrario deve essere esclusa l'identità di natura tra il «prelievo di corresponsabilità» introdotto con il citato regolamento (CEE) n. 1079/77 e il «prelievo supplementare», istituito con il regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio, del 31 marzo 1984.

Il prelievo di corresponsabilità infatti consisteva nell'imporre a ciascun produttore il pagamento, a favore della CEE (per il tramite dei vari organismi nazionali), di una percentuale fissa sui proventi della vendita del latte (tale percentuale non poteva superare il 3 per cento del prezzo del latte).

Tutti i produttori di latte vaccino erano assoggettati al pagamento del prelievo di corresponsabilità e conseguentemente tale regime non prevedeva l'assegnazione di nessuna quota e/o limite produttivo. Il prelievo supplementare (introdotto a seguito della soppressione del prelievo di corresponsabilità) ha natura e caratteristiche completamente diverse e invece colpisce, dal 1° aprile 1993, gli esuberanti produttivi nella misura del 115 per cento del prezzo del latte commercializzato e, quindi, non tutti i produttori e non

tutta la produzione, ma solamente i produttori che, in caso di «splafonamento» della quantità attribuita a ciascuno Stato membro, previa compensazione a livello nazionale, hanno prodotto e commercializzato latte in eccesso rispetto al proprio quantitativo di riferimento.

È evidente il carattere afflittivo del prelievo supplementare a differenza del prelievo di corresponsabilità previsto dalla normativa precedente, che non era conseguente alla condotta illecita del singolo contraria al precetto ricavabile da norme giuridiche (come il prelievo supplementare), bensì conseguente ad una imposta proporzionale alla quantità prodotta, avente la funzione di far contribuire ogni produttore al costo imposto a ciascuno Stato membro in cambio dell'attività di produzione del latte. In sostanza nel prelievo di corresponsabilità mancava nella maniera più assoluta la reazione punitiva dello Stato nei confronti di una violazione del singolo (essendo tale prelievo imposto a tutti i produttori), a differenza appunto di quanto avviene per il prelievo supplementare, laddove viene colpita proprio la produzione del singolo e non della collettività nazionale, e con una sanzione addirittura pari al 115 per cento di quanto ricavato dalla commercializzazione del latte e dei suoi derivati in violazione dell'imposizione prevista con il quantitativo di riferimento individuale (QRI).

È pertanto proprio l'esubero produttivo rispetto alla quota individuale di riferimento a costituire l'illecito sanzionato ed a rappresentare la condotta disincentivata e repressa con la sanzione, mentre la finalità di pubblico interesse di disincentivare l'esubero delle quote di riferimento individuale e, in definitiva, del quantitativo globale garantito per ciascuno Stato membro (che si risolve

in un controllo del mercato nell'ambito dell'ordinamento comunitario), conferma in maniera decisiva l'affermato carattere sanzionatorio.

La natura sanzionatoria del prelievo supplementare emerge peraltro anche esaminando il contenuto del regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, laddove, nel titolo II, all'articolo 5, comma 1, lettera b), definisce con il termine sanzione amministrativa «il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite o eluse» e la distingue in maniera chiara dalla diversa categoria delle misure, consistente invece nella «revoca del vantaggio indebitamente ottenuto», precisando peraltro che le misure non sono considerate sanzioni.

Si precisa che la *ratio* del suddetto regolamento comunitario è proprio la predisposizione di una normativa generale omogenea sul sistema sanzionatorio a cui devono necessariamente attenersi tutte le normative speciali comunitarie e quindi, come risulta dal 7° capoverso «considerando che» della premessa, una fonte di regole generali, vincolanti in maniera diretta gli Stati membri, sulle sanzioni amministrative volte a tutelare gli interessi finanziari delle istituzioni comunitarie: «considerando (...) che occorre stabilire regole generali da applicarsi a tali sanzioni».

La natura sanzionatoria del prelievo supplementare non è contestata neppure in sede comunitaria; infatti, le istituzioni europee hanno più volte qualificato il predetto prelievo come penale o multa o più genericamente come sanzione a carico di chi non rispetti le assegnazioni annuali delle quote.

In proposito appare illuminante la dettagliata relazione speciale n. 4/93 della Corte dei conti europea, concernente l'applicazione del regime delle quote-latte (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* n. C 12 del 15 gennaio 1993), nell'ambito della quale la magistratura contabile comunitaria defini-

sce ripetutamente il prelievo supplementare come sanzione e/o penalità, esprimendosi nei seguenti termini:

1) il regime delle quote latte è abbinato, in caso di superamento, ad una sanzione considerevole, il prelievo supplementare (1.1);

2) il regime prevede la fissazione di un quantitativo di riferimento individuale annuale, il cui superamento è corredato, *de jure*, di una sanzione finanziaria, il prelievo supplementare (3.20);

3) la penale è dovuta direttamente da ogni produttore (3.21);

4) il superamento del quantitativo di riferimento individuale è sanzionato con un prelievo comunitario a carico dei produttori, chiamato prelievo supplementare (3.32).

Anche la Commissione delle Comunità europee, nella risposta alla precedente relazione speciale n. 2/87 della stessa Corte dei conti europea, riferendosi al prelievo supplementare sul latte si esprimeva nei seguenti termini: «La Commissione ha approvato i provvedimenti destinati a ridurre sensibilmente i quantitativi di latte prodotti all'interno delle quote ed a rafforzare le sanzioni per le consegne al di sopra delle quote» (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* n. C 260 del 5 ottobre 1987).

La circostanza che la possibilità della rateizzazione sia stata estesa al versamento del prelievo supplementare, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 30 settembre 2000, n. 268, recante misure urgenti in materia di imposta sui redditi delle persone fisiche e di accise, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2000, n. 354 («Le somme dovute a titolo di prelievo supplementare, di cui al regolamento (CEE) n. 3950/92, (...) possono essere versate dagli acquirenti con le modalità previste dall'articolo 1, commi 15 e 16, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118»), non deve trarre in inganno, in quanto il termine accise (che in latino significa imposta)

utilizzato nel titolo del decreto non è certamente corretto e appropriato riguardo al superprelievo. Nella terminologia comunitaria, infatti, sono definite accise le imposte indirette sulla produzione (sulla birra, sugli oli minerali) e sui consumi (energia elettrica, gas metano, oli lubrificanti, bitumi) ed anche da un punto di vista concettuale, oltre che logico, non è possibile equiparare il superprelievo ad una imposta sulla produzione, proprio perchè, come peraltro già in precedenza specificato, lo stesso non colpisce tutta la produzione ma solo quella al di fuori del quantitativo di riferimento individuale e dopo la relativa lavorazione o trasformazione. Per aggiunta, si rileva che per le accise è prevista una tutela giudiziaria completamente diversa da quella giurisdizionale ordinaria o amministrativa, essendo disciplinata l'applicabilità del ricorso gerarchico.

In relazione alla condotta di ciascun produttore, è stato obiettato che non esiste specifica norma che attribuisca espressamente il carattere di illiceità al cosiddetto splafonamento.

In realtà, a differenza di quanto previsto dal codice penale (articolo 1), non è necessaria una precisa configurazione legislativa dell'illecito, potendo la punizione, ai sensi della legge n. 689 del 1981, essere riferita a comportamenti delineati genericamente o ricavabili indirettamente (articolo 12, che delimita l'ambito di applicazione a «tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro»). In sostanza la fattispecie dell'illecito amministrativo non richiede la tipizzazione della condotta, e quindi una precisa e specifica configurazione legislativa dell'illecito, essendo sufficiente che la sanzione sia disposta in base a legge entrata in vigore prima del fatto commesso.

È pacifico che si tratta comunque di condotta illecita proprio perchè tale condotta è sottoposta a sanzione, in quanto se l'esubero fosse lecito sarebbe tutelato dall'ordinamento o quanto meno, certamente, non si avrebbe

alcuna conseguenza di carattere afflittivo o punitivo nei confronti del produttore in esubero.

L'articolo 12 della legge n. 689 del 1981 precisa quindi che l'applicazione delle disposizioni della stessa legge incontra il solo limite della compatibilità e della diversa normativa eventualmente dettata per la fattispecie, proprio perchè le disposizioni stesse costituiscono una regolamentazione di natura generale.

Come correttamente sostenuto in dottrina (Francesco Bartolini, *Il codice delle depenalizzazioni*, Editrice La Tribuna, 2001, pag. 246), «a tutte le violazioni amministrative, depenalizzate o no, punite con la sanzione o anche con la sanzione del pagamento di una somma si applicano, salvo espresse deroghe, le norme della legge n. 689 del 1981 relative ai principi generali dell'illecito amministrativo, alle modalità di applicazione, di accertamento ed esecuzione delle sanzioni, nonchè al concreto esercizio del diritto di opposizione che è riconosciuto al cittadino avverso la pretesa punitiva della pubblica amministrazione».

Contraddittoria con tutto quanto affermato nel merito circa i termini della comunicazione delle quote, risulta la deduzione di parte AGEA che la produzione del latte in esubero non sarebbe vietata ed anzi potrebbe addirittura non essere assoggettata ad alcun prelievo, ove si benefici della compensazione. Tale affermazione è fuorviante riguardo alla qualificazione del superprelievo e contrasta con tutte le disposizioni comunitarie e nazionali in materia di prelievo supplementare, richiamate proprio dalla stessa parte AGEA, le quali prevedono appunto l'applicazione della sanzione, pari al 115 per cento del prezzo del latte.

Peraltro, anche ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del citato regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 è definita la necessaria previsione normativa delle irregolarità (primo periodo) e della retroattività delle disposizioni più favorevoli ai trasgressori (secondo

periodo): «Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose».

In relazione alle disposizioni di cui all'articolo 3 e all'articolo 4 della legge n. 689 del 1981 nella parte in cui si richiede, ai fini della irrogazione della sanzione, la sussistenza della colpevolezza dell'autore della violazione ovvero le cause di esclusione della responsabilità (norme che, a parere dell'AGEA, contrasterebbero con le disposizioni comunitarie che impongono la riscossione a prescindere da qualsivoglia rilevanza dello stato soggettivo del produttore eccedentario, nonchè da eventuali scriminanti come lo stato di necessità e la legittima difesa), si richiama l'articolo 5 del predetto regolamento n. 2988/95, il quale sottopone appunto a sanzione amministrativa «le irregolarità intenzionali o causate da negligenza», poste in essere con condotta commissiva o omissiva. Addirittura è stabilita la punibilità della sola condotta «derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite» (articolo 1, comma 2, del regolamento n. 2988/95; si veda anche l'articolo 49, secondo comma, del codice penale). L'individuazione dell'elemento soggettivo, presupposto necessario per l'irrogazione delle sanzioni, comporta necessariamente la valutazione e la rilevanza dell'errore e della forza maggiore, anche se non codificati. La circostanza che il trasgressore debba essere qualificato come operatore economico, ossia persona fisica o giuridica che esercita attività economica rilevante rispetto al diritto comunitario, è adatta al nostro ordinamento, proprio perchè l'illecito amministrativo e quello civile, a differenza dell'illecito penale, pos-

sono essere commessi indifferentemente da persone fisiche e da persone giuridiche.

Si aggiunge che, in tema di sanzioni amministrative, non sono necessariamente applicabili in maniera rigorosa i principi in materia di responsabilità penale proprio perchè le sanzioni possono essere stabilite in misura fissa.

L'AGEA ha poi evidenziato l'incompatibilità del regime delle sanzioni amministrative pecuniarie con le modalità di applicazione del prelievo, in specie con riguardo al meccanismo delle compensazioni.

In realtà la previsione legislativa del procedimento di compensazione nazionale, ai fini della definizione dell'esubero rispetto alle quote individuali, non esclude la natura sanzionatoria del prelievo supplementare, ma integra una fase dello stesso procedimento di accertamento dell'illecito, con possibilità di successiva sanatoria. Il fatto poi che l'esistenza della violazione, e la relativa sanzione, possa dipendere da circostanze del tutto estranee al comportamento del trasgressore non è contrario al principio dell'imputabilità soggettiva, configurandosi come condizione obiettiva di punibilità.

In riferimento all'eventuale non trasmissibilità del prelievo agli eredi, che risulterebbe incompatibile con i meccanismi di riscossione imposti dalla Comunità europea, si evidenzia che il principio di cui all'articolo 7 della legge n. 689 del 1981, che impone la non trasmissibilità agli eredi, era proprio della pena criminale, ed è stato esteso con la legge di depenalizzazione a tutti gli illeciti, e ora anche alle violazioni finanziarie. Il contrasto è decisamente irrilevante dato che, anche in tali casi, per il recupero della sanzione, rimane tuttavia sempre ferma la possibilità dell'azione coattiva nei confronti del responsabile solidale e dei coautori del fatto: il recupero del prelievo, in caso di morte del titolare, è sempre possibile nei confronti degli altri familiari che hanno prestatato la loro attività e collaborato nella produzione del latte, essendo anche obbligati

in solido siccome comproprietari dei mezzi che sono serviti a commettere la violazione (articolo 6 della legge n. 689 del 1981 e articolo 230-*bis* del codice civile).

Assolutamente priva di rilievo è la contestazione riguardo alla mancata applicabilità dell'articolo 16 della legge n. 689 del 1981, in materia di pagamento in misura ridotta. Il diritto al pagamento in misura ridotta non è principio generale, date le svariate e numerose deroghe (in virtù dell'ultimo comma dell'articolo 16 della legge n. 689 del 1981, restano escluse le ipotesi di depenalizzazione ex delitto ed ex contravvenzione punite con pena detentiva, oltre ad esempio alle violazioni relative all'assicurazione obbligatoria; si vedano, inoltre, le esclusioni di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507: articoli 28, comma 3, 29, comma 3, 18, comma 3, lettera *b*), 17, comma 2, 43, comma 1, lettera *c*), 47, 49, 53 e 86).

In riferimento alla contestazione circa l'inesistenza di una formale ingiunzione si evidenzia che l'opposizione è ammissibile, a prescindere dall'emanazione dell'ordinanza (di pagamento o di confisca), in tutti i casi nei quali l'effetto sanzionatorio si manifesti concretamente per il destinatario.

Secondo l'orientamento pacifico della dottrina (*Teoria e pratica del diritto*, Pasquale Cerno, «Le sanzioni amministrative», Giuffrè Editore, paragrafo 9.3.6.) e della Corte Suprema di cassazione (Cassazione civile, Sezioni unite, sentenza n. 12107 del 23 novembre 1995, in *Foro Italiano*, 1996, I, 1749), la possibilità di proporre opposizione va quindi riconosciuta al cittadino tutte le volte in cui, a fronte di un atto con valenza sanzionatoria, egli non abbia modo di azionare altrimenti la tutela giurisdizionale (La Corte ha ritenuto ammissibile l'opposizione contro una cartella esattoriale di pagamento dalla quale non si evinceva se vi fosse stata in precedenza un'ordinanza-ingiunzione; secondo la Corte, infatti, la mancata notificazione dell'ordinanza-ingiunzione priva il destinatario della

cartella esattoriale della garanzia dell'opposizione e tale garanzia, quindi, va recuperata proprio ammettendo l'opposizione contro la cartella esattoriale).

L'opposizione come si è accennato non ha ad oggetto soltanto l'ordinanza-ingiunzione considerata di per sé, come atto di cui devesi controllare la legittimità, ma soprattutto l'esercizio della potestà punitiva amministrativa.

L'opposizione, cioè, è riferita allo stesso esercizio di tale potestà punitiva, alle concrete modalità della sua estrinsecazione, all'infondatezza della pretesa risultante dall'insussistenza del fatto illecito, dall'inattribuibilità di esso all'opponente, dalla ricorrenza di cause di esclusione della responsabilità, dall'irritualità degli accertamenti, dall'inapplicabilità di sanzioni principali o accessorie.

Il contenuto concreto dell'atto di opposizione si ricollega a questa ampiezza di oggetto e praticamente è determinato attraverso le richieste proposte al giudice: annullamento totale o parziale del provvedimento, sospensione dell'esecutività di essa.

Nonostante la mancanza di specifiche ritualità del procedimento, l'individuazione dell'oggetto e del contenuto dell'opposizione assume una precisa rilevanza per le parti e per il giudice, atteso che i principi del divieto di mutamento della domanda e della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato impongono, pur in questa materia, di individuare con qualche certezza i limiti della controversia.

Tranne i casi in cui si impugni il sequestro o la confisca, l'opposizione può avere ad oggetto esclusivamente un provvedimento avente natura irrogatoria della sanzione per una violazione determinata.

Con la normativa di cui alla legge n. 689 del 1981 si è ricollegata la facoltà di fare opposizione all'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, della pretesa punitiva, attraverso un atto sanzionatorio che ha la caratteristica, se non opposto, di divenire titolo

esecutivo azionabile per una riscossione coattiva in sede di esecuzione esattoriale.

Riguardo al prelievo supplementare, per ravvisare tale natura, basta richiamare espressamente l'articolo 1, comma 15, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, il quale precisava che «entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'AIMA dei prelievi dovuti, (...) l'acquirente (...) deve provvedere a versare gli importi trattenuti a titolo di prelievo (...). In difetto, su comunicazione dell'acquirente da effettuare entro i successivi dieci giorni, l'AIMA, previa intimazione del relativo pagamento, effettua la riscossione coattiva del debito residuo mediante ruolo. Alle regioni e alle province autonome sono comunicati i produttori iscritti a ruolo».

La circostanza che la pretesa punitiva dell'AGEA consenta, in caso di mancato pagamento (o di sospensione), la riscossione coattiva mediante ruolo emerge in maniera inequivocabile dal decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, il quale, all'articolo 1, comma 9, espressamente stabilisce che: «In caso di mancato versamento del prelievo supplementare dovuto, le regioni e le province autonome effettuano la riscossione coattiva mediante ruolo, previa intimazione nei confronti di acquirenti e produttori, applicando le misure di cui all'articolo 8 del regolamento n. 1392/2001/CE».

Contro il provvedimento sanzionatorio, a norma dell'articolo 22 della legge n. 689 del 1981, gli «interessati» possono proporre opposizione.

Non è ben chiaro quali soggetti siano da ricomprendere in tale definizione, soprattutto alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale che limita tale categoria ai soli destinatari del provvedimento.

Secondo la Corte di cassazione (sentenza n. 6573 del 22 luglio 1996), però, la legittimazione a proporre opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di irrogazione di sanzione amministrativa deriva dall'interesse giuridico alla rimozione di un provvedimento di cui un soggetto sia destinatario.

Di conseguenza il ricorrente può e deve agire contro la comunicazione dell'AGEA oggetto dell'impugnazione avendo un diretto, preciso ed incontestabile interesse in fatto e in diritto alla sua rimozione.

La giurisprudenza di merito è pacifica nell'ammettere la natura sanzionatoria del superprelievo. Oltre al tribunale di Brescia, si segnalano provvedimenti in tal senso del tribunale di Parma (dottor Evasio Benedenti, sentenza n. 115/01 ed altre) e del tribunale di Piacenza (dottor Giuseppe Borselli, sentenza n. 491/01 ed altre).

La stessa Corte dei conti europea, nella citata relazione speciale n. 4/93, concernente l'applicazione del regime delle quote latte per il controllo della produzione lattiera, al punto 3.23 si esprime definendo testualmente che: «il superamento del QRI è sanzionato con un prelievo comunitario, a carico dei produttori, chiamato "prelievo supplementare"».

La dottrina è univoca (si veda per tutti R. Pieri) nell'affermare che «il superamento della quota durante il periodo di riferimento di dodici mesi è sanzionato con l'applicazione di una penalità, il prelievo supplementare».

Dimostrata ampiamente la natura sanzionatoria del prelievo supplementare, il presente disegno di legge intende attribuire la facoltà agli allevatori produttori di latte e ai primi acquirenti di contestare, sulla base di quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, la legittimità dei provvedimenti di natura impositiva adottati dall'AGEA o dalle regioni a loro danno.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È facoltà degli allevatori produttori di latte e dei primi acquirenti contestare, nelle forme e nei modi stabiliti dagli articoli 22, 22-*bis* e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, la legittimità dei provvedimenti di imposizione dei diritti di prelievo supplementare adottati dall' Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e, precedentemente, dall' Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) o dalle rispettive regioni di appartenenza.