

XIII COMMISSIONE (AGRICOLTURA)
CAMERA DEI DEPUTATI
ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 1718
DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 29 MARZO 2019 N. 27

DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI RILANCIO DEI SETTORI AGRICOLI IN CRISI E DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE AGROALIMENTARI COLPITE DA EVENTI ATMOSFERICI AVVERSI DI CARATTERE ECCEZIONALE E PER L'EMERGENZA NELLO STABILIMENTO STOPPANI, SITO NEL COMUNE DI COGOLETO.

AUDIZIONE INFORMALE DEL DIRETTORE DI AGEA
DOTT. GABRIELE PAPA PAGLIARDINI
SULLE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 8-QUINQUIES DEL DECRETO LEGGE 10 FEBBRAIO 2009 N. 5 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 9 APRILE 2009 N. 33

1. Premessa

Il regime delle quote latte è terminato il 31 marzo 2015 con l'ultima campagna lattiera 2014/2015.

Sull'Italia, nonostante la chiusura del regime, grava tuttora una ulteriore attività concernente il recupero del prelievo supplementare latte dovuto ancora oggi dai produttori lattieri debitori (Nota UE n. ARES(2018)6177388 del 3 dicembre 2018), in attuazione della sentenza della Corte di Giustizia UE 24 gennaio 2018, in causa C-433/15, "***Inadempimento di uno Stato – Latte e latticini – Prelievo supplementare sul latte – Campagne dal 1995/1996 al 2008/2009 – Regolamento (CE) n. 1234/2007 – Articoli 79, 80 e 83 – Regolamento (CE) n. 595/2004 – Articoli 15 e 17 – Violazione – Mancato pagamento effettivo del prelievo entro i termini impartiti – Mancato recupero in caso di omesso versamento del prelievo***".

La Corte con la citata decisione, ha stabilito che la Repubblica italiana, avendo omesso di garantire che il prelievo supplementare dovuto per la produzione realizzata in Italia in eccesso rispetto al livello della quota nazionale, a partire dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo supplementare in Italia (1995/1996) e sino all'ultima campagna nella quale in Italia è stata accertata una produzione in eccesso (2008/2009), fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell'importo dovuto, dall'acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli stessi acquirenti o produttori, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della normativa comunitaria applicabile.

La sentenza della Corte di Giustizia UE interviene dunque su una vicenda, quella del recupero coattivo del prelievo supplementare, che trova origine nel contenzioso che ha opposto fin dall'avvio del regime delle quote latte i produttori e le amministrazioni regionali competenti, con i primi che negavano il superamento del quantitativo individuale di riferimento contestato invece dalle seconde.

In tale quadro conflittuale, la materia è stata più volte oggetto di interventi normativi sia a livello di Stato membro che di Commissione europea, che ha a sua volta costantemente evidenziato il vulnus alle regole di mercato derivante dal mancato versamento del prelievo da parte dei produttori in esubero produttivo.

Il d.l. n. 5/2009, convertito dalla l. n. 33/2009, oltre ad introdurre un nuovo regime di rateizzazione degli importi dovuti, ha affidato all'AGEA il compito, fino a quel momento svolto dalle Regioni, di provvedere alla notifica degli avvisi di intimazione ai debitori, visti in quell'ambito come atti propedeutici all'adesione alla rateizzazione.

Perdurando le difficoltà di recupero, la successiva **l. 228/2012** ha affidato all'Agenzia anche la riscossione del debito mediante ruolo, stabilendo che le procedure fossero effettuate con l'avvalimento della Guardia di Finanza.

Anche tale disposizione ha incontrato notevoli difficoltà applicative, tanto che, con successiva ulteriore modifica, ferma restando in capo all'AGEA la titolarità dell'attività di riscossione, ad opera della legge di stabilità 2015 (**l. n. 190/2014**) l'avvalimento è stato esteso alle Società del gruppo Equitalia (oggi, e da ora in poi, Agenzia delle Entrate-Riscossione - AdE-R).

All'inizio del 2015, dunque, si è consolidato il quadro normativo che disegna le competenze amministrative per il recupero coattivo del prelievo supplementare, affidando all'AGEA, con l'avvalimento dei soggetti sopra richiamati, sia la formazione del ruolo esattoriale, sia la notifica delle cartelle esattoriali che, infine, le attività di recupero coattivo nei confronti dei produttori.

In primo luogo, si deve sottolineare che la situazione organizzativa dell'AGEA è tale da far sì che l'attività aggiuntiva recata dalla normativa testé descritta abbia impattato ed aggiunto competenze ad una struttura largamente sottodimensionata anche ai fini del solo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie, tra le quali rientra sicuramente la gestione del regime delle quote latte, ma non anche quella dei recuperi coattivi.

La carenza di personale e di risorse - che già influenza pesantemente l'azione amministrativa dell'AGEA - si riverbera, evidentemente, anche sul recupero del prelievo supplementare latte. Di qui l'esigenza ineludibile di adottare le misure necessarie per un urgente rafforzamento strutturale dell'Agenzia.

In secondo luogo, si è attribuita all'Ente erogatore dei contributi agricoli comunitari una competenza - quella del recupero coattivo del debito per il prelievo supplementare - altamente specialistica e disciplinata da normativa a sua volta estremamente complessa, evidentemente estranea alle competenze istituzionali dell'Agenzia e per la quale l'AGEA è priva delle professionalità necessarie.

Solo il supporto fattivo dell'AdE-R e della Guardia di Finanza (GdF), che hanno garantito proficua collaborazione alla struttura dell'AGEA, ha reso possibile lo svolgimento di un compito per il quale, come si è detto, l'Agenzia non è assolutamente attrezzata, e che comunque, dopo una faticosa fase di avvio delle procedure di cui si dirà nel prosieguo, ha prodotto risultati positivi.

In terzo luogo, l'attribuzione ad opera del legislatore della suddetta competenza ha determinato la **compresenza in AGEA della qualità di soggetto titolare del credito ("Ente creditore") e di soggetto incaricato del recupero del medesimo ("Agente della riscossione")**. Ciò ha comportato notevoli difficoltà interpretative nella normativa in materia di riscossione coattiva, che prevede adempimenti diversi per i due soggetti.

Infine, la previsione dell'avvalimento ex lege, con la conseguente necessità di definire procedure, modalità di trasmissione e gestione delle informazioni, circuiti decisionali e tutto quanto richiesto dal

migliore svolgimento delle attività affidate, ha rappresentato in sé un'ulteriore difficoltà che ha richiesto plurimi interventi da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato in sede consultiva, nonché l'acquisizione di pareri ed abilitazioni da parte dell'Agenzia delle Entrate e dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Di tutto quanto precede, nonché dell'andamento delle attività di notifica delle cartelle esattoriali e di riscossione coattiva sono state regolarmente informate le Amministrazioni interessate, la Commissione europea e la Corte dei Conti, con le seguenti:

- nota CSLU n. 2012/6 del 16.10.2012;
- nota AGEA n. 745 del 24.09.2013;
- nota AGEA n. 503 del 30.07.2014;
- nota AGEA n. 1040 del 11.05.2016;
- nota AGEA n. 560 del 28.04.2016;
- nota AGEA n. 14332 del 28.06.2016;
- nota AGEA n. 63482 del 04.08.2017;
- nota AGEA n. 83125 del 02.11.2017.

I rapporti tra l'AGEA ed i soggetti ausiliari sono regolati da apposite convenzioni:

- la convenzione dell'8 novembre 2013, con la quale è stato disciplinato l'avvalimento da parte di AGEA di Equitalia **per la notifica delle cartelle esattoriali**;
- la convenzione del 14 gennaio 2016, con la quale **entra nella procedura di notifica anche la GdF**;
- la convenzione del 17 gennaio 2017, con la quale è stato disciplinato l'avvalimento da parte di AGEA di Equitalia, Riscossione Sicilia e GdF **per le attività di recupero coattivo del prelievo supplementare latte**.

Inoltre, il passaggio della competenza sui recuperi dalle Regioni all'AGEA ha determinato la necessità di gestire anche i c.d. "residui", e cioè le cartelle emesse a suo tempo dalle Regioni. Occorre peraltro segnalare che, nel caso specifico, **un'ulteriore difficoltà è rappresentata dal fatto che, mentre la Regione ha a suo tempo agito sia nei confronti dei produttori che dei primi acquirenti, la competenza dell'AGEA è limitata ai produttori.**

Pertanto, a fronte di una cartella emessa da una Regione per il recupero del prelievo latte nei confronti di produttore e acquirente in solido tra loro, e poi sospesa ai sensi del comma 2 dell'art. 8-quinquies L. 33/2009, l'AGEA poteva proseguire la riscossione nei confronti del solo produttore.

Ciò, evidentemente, influenza negativamente la necessaria salvaguardia sia della validità e degli effetti delle procedure esecutive poste in essere dagli Enti all'epoca competenti ad adottarle e delle relative pronunce giurisdizionali nei casi di contenzioso, sia della legittimità dei nuovi atti emessi per la prosecuzione delle attività di recupero sospese.

Anche tale attività, in ogni caso, rientra in quelle previste dalle convenzioni tra AGEA, AdE-R, Guardia di Finanza e Riscossione Sicilia S.p.A., sopra ricordate.

Nel quadro ora descritto è intervenuto il **decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27**, di cui si dirà in seguito, avente ad oggetto "*Disposizioni in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale*", che al fine di sviluppare al

meglio le attività di recupero in questione **ha ricondotto la riscossione coattiva delle somme in parola nell'ambito della disciplina generale della riscossione dei crediti pubblici**, quale prevista dagli artt. 17 e 18 del decreto legislativo n. 46 del 1999, trasferendo ad AdE-R la competenza per la riscossione coattiva ai sensi del DPR 602/1973.

2. Situazione debitoria

Per quanto riguarda l'importo complessivo del prelievo dovuto, pari a **2.303 M€**, **375 M€** sono stati riscossi ratealmente (L. 119/03 – rateazione terminata il 31.12.2017), **379 M€** sono stati riscossi per compensazione su aiuti agricoli o versamento, per un totale già riscosso di **754 M€**, oltre a **19 M€** irrecuperabili e **101 M€** non più dovuti per effetto di decisioni passate in giudicato, per un totale complessivo di **874 M€**.

Dei restanti **1.429 M€**, per **120 M€** sono presenti sentenze di annullamento, provvisoriamente esecutive, che impediscono l'avvio delle attività di recupero.

Pertanto, l'importo, ad oggi, ancora dovuto è pari a circa **1.310 M€**, così suddiviso:

- **395 M€** attualmente non esigibili per cautele giurisdizionali;
- **35 M€** sono in corso di riscossione rateale (L.33/09);
- **880 M€** esigibili.

In totale, quindi, già una quota rilevante del prelievo supplementare dovuto è stata oggetto di recupero, è in corso di rateizzazione o si è rivelata, in piccola parte, irrecuperabile (in tutto, circa **1.030 M€**), per una percentuale sul totale pari a poco meno del **45%**.

Anche per quanto riguarda i produttori, occorre segnalare che - come si vedrà meglio in seguito – su **35.746** debitori in tutto, ad oggi **30.479** non hanno debiti esigibili, e di questi **27.561** hanno estinto integralmente il debito. Il problema del recupero riguarda dunque, al momento solo circa il **15%** dei debitori originali, anche se oltre la metà dell'importo complessivo.

L'AGEA ha svolto una specifica analisi delle posizioni dei produttori lattieri debitori, dalla quale occorre in primo luogo evidenziare che i crediti per i quali si agisce sono riferiti alle campagne dalla 1995-96 alla 2008-09. Ciò implica che il più recente di tali crediti ha un'anzianità ormai decennale.

Risulta dunque elevata la probabilità che i debitori delle campagne più vecchie siano cessati o deceduti, con la conseguenza che le procedure di recupero dovrebbero rivolgersi alle singole persone fisiche soci ed amministratori dei soggetti cessati, ovvero agli eredi dei soggetti deceduti, aggredendo non già i beni dell'impresa, bensì i patrimoni personali, con tutte le difficoltà del caso

3. Le attività già svolte o in corso

Occorre ora evidenziare le attività amministrative già poste in essere da AGEA con il supporto di AdE-R, GdF e Riscossione Sicilia al fine del recupero del debito in questione, a valere sugli **880 M€** sopra indicati come esigibili, prima della sospensione recata dal decreto-legge n. 27/2019 sopra ricordato.

Con la stipula della convenzione del gennaio 2017, si è dato seguito all'azione iniziata nel marzo 2015 dalle sole AGEA ed Equitalia, con la notifica ai soggetti debitori degli avvisi di intimazione e cartelle esattoriali, emesse per tutti i debiti che si erano resi esigibili alla data del 31 dicembre 2014.

Sono stati emessi i nuovi avvisi di intimazione non andati a buon fine nel 2015 e le cartelle esattoriali per i debiti che si sono resi esigibili dal gennaio 2015 in poi.

Al momento, dunque, a fronte di 880 M€ esigibili, sono attivabili procedure di riscossione coattiva per circa 834 M€.

È evidente che i circa 43 M€ al momento “sospesi” dalla pendenza del termine di rateizzazione sono destinati a trasformarsi in crediti in rateizzazione ovvero in crediti in riscossione coattiva (salvo eventuale contenzioso), una volta che saranno riprese le procedure coattive sospese dal decreto-legge ora richiamato fino al 15 luglio 2019.

Rispetto agli 834 M€ per i quali possono essere esperite azioni di riscossione coattiva, per 770 M€ sono stati già emessi i relativi ruoli.

Ciò posto, si precisa che per alcune posizioni debitorie, pur incluse nei ruoli già emessi, sussistono tuttora cause che impediscono il concreto avvio dell’azione di recupero (indipendentemente dalla disposta sospensione).

I ruoli emessi dall’AGEA, dunque, possono essere distinti in “attivi” e “non attivi”. I primi, sono quelli per i quali le misure coattive di recupero potranno essere riprese dopo la sospensione; i secondi, invece, presentano ancora impedimenti di vario genere

Per meglio chiarire si riportano di seguito alcune tabelle.

La prima riguarda l’attuale ripartizione del credito esigibile in relazione al fatto che esso sia già passato in riscossione coattiva (“Legale”), ovvero ne possa essere chiesta la rateizzazione (“Amministrativa”), ovvero sia in fase di verifica.

Azione in corso	Schede di credito	Cartelle	Tot. Prelievo Accertato	Tot. Prelievo Riscosso	Tot. Prelievo Dovuto
Legale	13.085	4.769	€ 919.284.020,55	€ 84.764.685,49	€ 834.519.335,06
Amministrativa	803	8	€ 44.071.119,97	€ 496.748,90	€ 43.574.371,07
In verifica	136	1	€ 2.457.656,25	€ 226.444,66	€ 2.231.211,59
Totale complessivo	14.024	4.778	€ 965.812.796,77	€ 85.487.879,05	€ 880.324.917,72

Essa dà conto del fatto che un debitore, ricevuta l’intimazione di pagamento, possa chiedere la rateizzazione del debito ai sensi della legge 33/2009 già citata in precedenza. Nelle more di tale richiesta, della formalizzazione del piano di ammortamento da parte dell’AGEA e dell’accettazione finale del produttore sono impediti atti di recupero.

Al momento, dunque, a fronte di 880 M€ esigibili, le procedure di riscossione coattiva che potranno essere attivate allo scadere della vigente sospensione riguardano circa 834 M€, come già esposto nel paragrafo precedente.

Ciò posto, si precisa che per alcune posizioni debitorie, pur incluse nei ruoli già emessi, sussistono tuttora cause che impediscono il concreto avvio dell’azione di recupero.

Le ragioni sono varie. Esemplificativamente, si riportano le seguenti:

- ruoli da riattivare dopo l’originaria cartellazione del 2015;
- mancata prova del buon fine della notifica;
- termine di pagamento indicato nella cartella o nell’avviso di intimazione non ancora spirato;
- soggetto debitore deceduto;
- ecc.

I ruoli emessi dall'AGEA, dunque, possono essere distinti in “attivi” e “non attivi”. I primi, sono quelli per i quali sono esperibili misure coattive di recupero; i secondi, invece, presentano ancora impedimenti di vario genere (quali quelli sopra indicati).

La tabella seguente espone la situazione fin qui descritta, riportando i dati dei ruoli “attivi” e di quelli “non attivi”:

Ruoli attivi	Schede di credito	Cartelle Tot.	Prelievo Accertato	Tot. Prelievo Riscosso	Tot. Prelievo Dovuto
No	3.546	1.658	€ 354.279.119,65	€ 30.209.225,94	€ 324.069.893,71
2015	2.127	596	€ 245.662.843,94	€ 19.086.556,66	€ 226.576.287,28
2018	53	35	€ 647.990,97	€ 253.635,03	€ 394.355,94
Residui	1.366	1.027	€ 107.968.284,74	€ 10.869.034,25	€ 97.099.250,49
Si	6.924	3.102	€ 491.387.284,00	€ 44.999.843,18	€ 446.387.440,82
2015	1.670	548	€ 162.817.370,72	€ 14.237.930,99	€ 148.579.439,73
2018	4.238	1.880	€ 228.761.888,85	€ 20.783.031,48	€ 207.978.857,37
Residui	1.016	674	€ 99.808.024,43	€ 9.978.880,71	€ 89.829.143,72
Totale complessivo	10.470	4.760	€ 845.666.403,65	€ 75.209.069,12	€ 770.457.334,53

Da essa emerge che, a fronte di ruoli per 770 M€, i crediti azionabili coattivamente sono pari a circa 446 M€. Solo in relazione a tali importi, dunque, potrà svolgersi alla scadenza della sospensione l'attività di riscossione coattiva.

In questo caso, l'attivazione dei ruoli per i rimanenti 324 M€ richiederà una specifica attività istruttoria, per ciascuna delle casistiche sopra riportate, ovvero lo spirare dei termini concessi dalla legge per il pagamento spontaneo. Alcune di dette attività istruttorie potrebbero avere rilevante complessità (si pensi ad esempio, nel caso di soggetto deceduto, all'individuazione degli eredi ed alla conseguente contestazione dell'importo ai medesimi).

4. Le misure legislative

Sul piano legislativo, l'innovazione è rappresentata dal **testo dell'art. 4 del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27** avente ad oggetto “*Disposizioni in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale*”, che testualmente dispone:

“1. All'articolo 8-quinquies del decreto-legge 10 febbraio 2009 n. 5 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, i commi 10, 10-bis e 10-ter sono sostituiti dai seguenti:

“10. A decorrere dal 1° aprile 2019 la riscossione coattiva degli importi dovuti relativi al prelievo supplementare latte, nei casi di mancata adesione alla rateizzazione e in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione di cui al presente articolo, è effettuata ai sensi degli articoli 17, comma 1, e 18, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46.

10-bis. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo, sono determinati i termini e le modalità di trasmissione, in via telematica, all'agente della riscossione, dei residui di gestione relativi ai ruoli emessi dall'AGEA fino alla data del 31 marzo 2019, ai sensi del comma 10. La consegna dei residui è equiparata a quella dei ruoli, anche ai fini di cui agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112.

10-ter. Per consentire l'ordinato passaggio all'agente della riscossione dei residui di gestione di cui al comma 10-bis, entro e non oltre la data del 15 luglio 2019, sono sospesi, con riferimento ai relativi crediti:

- a) i termini di prescrizione;*
- b) le procedure di riscossione coattiva;*
- c) i termini di impugnazione e di opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi.*

10-quater. Le procedure di riscossione coattiva sospese ai sensi del comma 9-quater sono successivamente proseguite dall'agente della riscossione, che resta surrogato negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'AGEA e nei confronti del quale le garanzie già attivate mantengono validità e grado.”.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dal 1° aprile 2019.

3. Il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo di cui al comma 1 è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.”

La disposizione sopra riportata, nel definire la nuova attribuzione di competenze supera, tra l'altro, quanto osservato dalla Corte dei Conti italiana, che aveva a suo tempo evidenziato come *“In tale situazione, appare incomprensibile la disposizione introdotta dalla legge 33/2009, secondo cui l'attività di riscossione non viene più attribuita a Equitalia, con una contestuale sospensione generalizzata dei procedimenti in atto e l'individuazione di una modalità diversa dal ruolo. Ciò comporta, inevitabilmente, inefficienza nell'attività di recupero dei crediti, ingenerando incertezze nelle procedure da adottare da ciascun ente”.*

La norma intende corrispondere dunque alle esigenze sopra richiamate, disponendo il trasferimento all'Agenzia delle Entrate – Riscossione (AdE-R) delle competenze in materia di recupero coattivo già affidate all'AGEA.

Tale trasferimento, infatti, rende sicuramente più efficace l'azione di riscossione, in quanto (ri-)affida l'attività di recupero all'organo nazionale specializzato e dotato di tutto il *know-how* necessario, nonché dell'apparato strumentale in termini amministrativi, organizzativi e gestionali, consentendo di rendere più diretta l'attività di recupero, comunque svolta dall'AGEA sulla base degli atti predisposti da AdE-R in sede di avvalimento, saltando, per così dire, l'interposizione della stessa AGEA.

Si rileva dunque che, nella logica del legislatore, il necessario recupero di efficacia non può che passare attraverso la previsione dell'affidamento delle attività all'organo a ciò deputato, eliminando una “singolarità” ordinamentale e restituendo alla struttura amministrativa a ciò istituzionalmente vocata la riscossione del prelievo supplementare.

La norma sul trasferimento delle competenze dall'AGEA ad AdE-R è pertanto, posta a garanzia della serietà dell'impegno del Governo italiano nell'attuazione della decisione della Corte UE.

Nelle more del passaggio dall'AGEA ad AdE-R, come si è già accennato, la disposizione in esame prevede la sospensione delle procedure di recupero coattivo fino al 15 luglio 2019.

Ciò in quanto appare necessario da un lato consentire a tutti i debitori di partire in condizioni di uguaglianza rispetto alle modalità individuate per l'adempimento alla citata sentenza della Corte di Giustizia UE, dall'altro lato consentire una ordinata transizione che comprenda una stabile definizione degli importi a debito (e dei relativi soggetti debitori) oggetto del trasferimento di competenze.

La norma prevede altresì che le procedure sospese siano riprese dall’Agenzia delle Entrate-Riscossione e dagli altri Agenti della riscossione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni.

Sono già in corso i primi contatti operativi con AdE-R, finalizzati alla definizione delle procedure per il trasferimento effettivo delle competenze e la realizzazione dei nuovi flussi di dati a ciò necessari.