



TRIBUNALE DI ROMA
Sezione 21 dei Giudici per le Indagini Preliminari

La Giudice per le indagini preliminari
Paola Di Nicola

Letti gli atti del procedimento penale nei confronti di ignoti per i reati di abuso in atti d'ufficio, falso, omissione in atti d'ufficio, associazione a delinquere e truffa; dato atto che il presente procedimento ha visto una difficile e lunga attività investigativa e difensiva articolatasi in ben tre anni nel seguente modo:

- richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero dell'11 maggio 2016, pervenuta alla cancelleria GIP;
- opposizioni all'archiviazione proposte da centinaia di allevatori e produttori di latte, ulteriormente supportate da memorie e documenti;
- provvedimento di questa GIP del 15.05.2017 con il quale, all'esito dell'udienza camerale, rigettava la richiesta di archiviazione avanzata dal Pubblico Ministero con le seguenti conclusioni:

"... si ritiene che il procedimento non possa essere archiviato e che il Pubblico Ministero debba compiere indagini suppletive volte a verificare, anche tramite consulenza tecnica, previa acquisizione presso AGEA e IZS di Teramo di tutti i dati relativi alle campagne dal 2012 al 2015 (fi fatti precedenti a dette annualità sono prescritti o prossimi alla prescrizione), differenziando quelli estratti dal SIAN e dalla BDN e quelli correttamente incrociati tra le due banche dati:

- 1) *se l'omesso impiego del criterio del periodo di lattazione delle vacche e se l'utilizzo di 999 mesi di età massima delle stesse abbia*
 - a) *alterato il procedimento della coerenza produttiva previsto dall'art. 5 comma 3 L. 119/2003 e di quanto;*
 - b) *inciso sul computo del numero effettivo delle vacche lattifere contabilizzato a consuntivo indicato dall'AGEA a fine campagna di ogni anno e trasmesso all'UE, distinguendo il dato relativo anno per anno;*

c) inciso sulla quantificazione delle quote latte a livello regionale e nazionale, nelle diverse annualità, con quali effetti, in termini di costo delle eccedenze, per gli allevatori e per l'Italia;

2) quali siano le Regioni, con indicazione dei singoli soggetti a tal fine responsabili anno per anno secondo regole e deleghe interne, che ad oggi non hanno compiuto i controlli nelle aziende di produttori ed allevatori a seguito delle anomalie rilevate dall'AGEA nei periodi indicati (2012-2015);

3) dove è allocato il programma informatico di cui è stata variata la modalità di prelevamento dei dati;

4) come, quando, dove, da chi e quali modifiche sono state apportate cronologicamente sia al programma che, eventualmente, ai sistemi BDN e SIAN;

5) chi ha utilizzato effettivamente i dati e i flussi di informazione, ciò al fine di accertare se l'utilizzo fu mirato alla creazione di un atto falso (in relazione a detti ultimi supplementi di indagine relativi al programma informatico utilizzato da AGEA, si veda quanto indicato dai CC alle pagg. 37 e 38 dell'informativa del 10/3/2014, allegato 8 della memoria del difensore di Giosuè Martinelli, odierno opponente)” ;

- attività di indagine, ordinate dal G.i.p., del ROS (Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 3^a Sezione –) che il 23/7/2018 depositava un puntuale “esito delega” con allegati;
- seconda richiesta di archiviazione del 28/7/2018 in cui il PM, con succinta motivazione, sosteneva che:

-l'omesso impiego del criterio del periodo di lattazione ed il limite massimo di età fissato a 999 mesi delle vacche nell'algoritmo di AGEA non avesse inciso sul procedimento di coerenza produttiva e dunque sulla quantificazione delle quote latte, se non in misura pressochè irrilevante;

- non vi era una diretta correlazione tra quantitativi di vacche selezionate nella BDN (anagrafe bovina, vedi infra) e quantitativi di latte dichiarati al SIAN (banca dati sui quantitativi di latte prodotti, vedi infra), poi comunicati all'Unione europea in considerazione della totale indipendenza delle due banche dati;

- le anomalie riscontrate concernenti gli omessi controlli erano di competenza delle singole autorità giudiziarie.

- atti di opposizione di centinaia di allevatori e produttori,
- fissazione dell'udienza solo il 13/3/2019 in quanto questa Gip nel frattempo era stata nominata componente della Commissione del concorso in magistratura con esonero totale dall'attività giudiziaria dal 3/7/2017 al 7/12/2018;
- dichiarazioni di Luigi Gaetti, anch'egli opponente, all'udienza indicata e all'esito la Gip si riservava, concedendo termine ai difensori per depositare ulteriori memorie e documenti.

Tutti i difensori hanno depositato articolate memorie con allegati.

INDICE

- 1. BREVE SINTESI DEL SISTEMA DELLE QUOTE-LATTE**
- 2. SULL'ATTENDIBILITA'/INATTENDIBILITÀ DEI DATI**
- 3. DEFINIZIONI E ACRONIMI.**

Gli organismi tecnici

Le banche dati

- 4. LA DISCIPLINA INTERNA DI SETTORE**
- 5. LETTURA E APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA DI SETTORE**
- 6. SINTESI DELLA DENUNCIA DEGLI ALLEVATORI E DEI PRODUTTORI DI LATTE**
- 7. LA PRIMA ARCHIVIAZIONE (PROCEDIMENTO RGNR 33068/2010)**
- 8. LA SECONDA ARCHIVIAZIONE (PROCEDIMENTO RGNR 37535/2014)**
- 9. ORIGINE DEL PRESENTE PROCEDIMENTO**
- 10. L'INFORMATIVA DEL COMANDO DEI CARABINIERI DEL NUCLEO ANTIFRODI DI ROMA DEL 10 MARZO 2014**
- 11. L'INFORMATIVA DEL ROS DEI CARABINIERI DEL 23 LUGLIO 2018**
- 12. VALUTAZIONE DELLE INDAGINI**
- 13. CONCLUSIONI**

Prima di affrontare le singole questioni poste all'attenzione di questa Giudice quel che è certo è che sia l'attività investigativa che quella difensiva sono pervenute ad univoche conclusione, a cui si può sin d'ora attribuire il connotato di certezza:

- i dati posti a fondamento del regime delle quote-latte in Italia sono non veritieri in quanto fondati su autodichiarazioni spesso false e su un sistema di calcolo errato;
- la falsità dei dati è nota a tutte le autorità amministrative e politiche, rimaste consapevolmente inerti per 20 anni per evitare di scontentare singole corporazioni o singoli centri di interesse, così determinando ingenti danni allo Stato italiano che ha pagato le multe e agli allevatori/produttori che fino ad oggi hanno rispettato le regole tanto da compromettere il regime delle quote e distorcendo la concorrenza.

Si ritiene opportuno richiamare al riguardo la decisione assunta dalla Corte di Giustizia Europea, Quarta Sezione, nella sentenza 24 gennaio 2018 C-433/15 - Commissione europea contro Repubblica italiana- in cui nei paragrafi 45 e 46, accogliendo il ricorso della Commissione Europea si sostiene che vi è prova certa che il nostro Paese abbia assunto comportamenti negligenti e lacunosi come è confermato dai pareri della Corte dei conti italiana e dalle commissioni di inchiesta governative e parlamentari.

In sostanza la Corte di Giustizia oltre a richiamare il mancato recupero da parte dell'Italia di 1,34 miliardi di multe sulle quote latte tra il 1995 e il 2009, sottolinea "il non avere predisposto, in un lungo arco temporale (oltre 12 anni), i mezzi legislativi ed amministrativi idonei ad assicurare il regolare recupero del prelievo supplementare dai produttori responsabili della sovrapproduzione".

In questo contesto vanno inserite le richieste delle parti, ivi comprese, ad esempio, le dichiarazioni rese dall'opponente Luigi Gaetti (unico ad avere reso dichiarazioni nel procedimento di opposizione all'archiviazione), persona che ha ricoperto e ricopre incarichi politici, che dopo avere descritto, all'udienza del 13/3/2019, che ci sono *"venti anni di una gestione di una politica agricola fatta in modo non conforme ai dettati europei... che dimostra che l'Italia non ha mai*

fatto quello che doveva essere fatto”, ha concluso che resterebbe “basito” (testuale) se l’indagine fosse archiviata.

Peraltro, di fronte alla evidenziata comprovata *mala gestio* politico-amministrativa snodatasi per decenni e alla deresponsabilizzazione di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, hanno assunto un qualche ruolo nella filiera del sistema di produzione del latte e del suo controllo, chiedere all’Autorità giudiziaria italiana, a distanza di decenni dai fatti, l’individuazione di fattispecie di reato da attribuire a soggetti determinati, non puo’, come si vedrà oltre, condurre ad alcun concreto risultato e rischia di apparire come un *disperato* tentativo di delegare all’Autorità giudiziaria compiti di altre Autorità.

1. BREVE SINTESI DEL SISTEMA DELLE QUOTE-LATTE

Il regime delle cosiddette “quote latte” è nato nel 1984 con il Regolamento n. 856/1984, per controllare la quantità di latte prodotto all’interno dell’U.E. al fine di stabilizzarne il prezzo e ridurre il divario tra l’offerta e la domanda e le conseguenti eccedenze strutturali.

Per far questo l’U.E. fissava annualmente per ciascun Paese una quantità massima di latte da produrre che ogni produttore, a sua volta, doveva rispettare, pena il pagamento di una tassa chiamata “prelievo supplementare”.

I limiti massimi di produzione spettanti a ciascuno erano determinati in base ai dati contenuti nelle anagrafi bovine, suddividendo la quantità di latte che poteva essere prodotta dall’Italia.

La campagna lattiera 2014/2015 è stata l’ultima di questo regime.

Il sistema prevedeva:

- che prima dell’inizio della campagna lattifera il **Produttore** ricevesse dalla Regione la comunicazione della quota latte assegnata (quota di riferimento individuale QRI);
- il produttore sceglieva uno o più **Primi Acquirenti** cui conferire il latte;
- a sua volta il primo acquirente sceglieva l’**Autotrasportatore** che doveva effettuare i giri di raccolta del latte comunicando le targhe dei mezzi prescelti per la raccolta;

- l'autotrasportatore prelevava dagli allevatori giornalmente il latte e compilava il registro del produttore, detenuto nella stalla, in cui erano riportati il giorno, l'ora ed il quantitativo consegnato con la firma sia del trasportatore che del produttore;
- il primo acquirente comunicava mensilmente, e a fine campagna, **CON AUTODICHIARAZIONE**, alla Regione competente i quantitativi conferiti dai singoli produttori di latte da lui gestiti. Ciò avveniva con l'inserimento dei dati sulla banca dati SIAN dell'AGEA (vedi infra);
- La Regione, sempre tramite SIAN, comunicava il totale della produzione regionale all'AGEA che a propria volta la comunicava all'Unione europea.

Se la produzione nazionale eccedeva la quota assegnata avveniva questo:

- l'UE imponeva all'Italia il pagamento di un corrispettivo economico per la sovrapproduzione, volto a disincentivarlo;
- lo Stato italiano, a sua volta, **imponendo un tributo, detto prelievo supplementare**, ad ogni singolo produttore che aveva prodotto al di sopra della quota assegnata, restituendo l'incasso all'Unione europea.

Quindi il "prelievo supplementare" conseguiva allorchè l'allevatore avesse commercializzato una quantità di latte superiore a quella indicata nella sua quota, ma solo se l'intera produzione nazionale avesse superato la quota assegnata all'Italia.

E' di tutta evidenza, sulla base del sistema descritto, fondato su AUTODICHIARAZIONI (di produttori, primi acquirenti e trasportatori) che se anche uno solo dei dati acquisiti nel sistema cambiava o veniva alterato, per ragioni lecite o illecite, le conseguenze avrebbero avuto effetti distorsivi sull'intero sistema, con ciò che ne conseguiva in termini economici sia per i tributi imposti agli allevatori, sia per le sanzioni imposte al nostro Paese dall'UE.

2. SULL'ATTENDIBILITA'/INATTENDIBILITÀ DEI DATI

Sul tema dell'attendibilità dei dati circa le consistenze zootecniche si è aperta, negli anni, in Italia, una querelle, mai sopita, che ovviamente ha costituito giustificazione o pretesto per gli allevatori che si opponevano alla riscossione del prelievo supplementare e al recupero di quanto dovuto, tanto da determinare

anche una grave alterazione del mercato a causa dello sleale confronto tra aziende rispettose della normativa e quelle che l'hanno violata e sottraendosi al versamento del dovuto.

Questo quadro di instabilità è stato ovviamente incoraggiato dall'inerzia od omissione amministrativa nell'espletamento dei controlli, nell'applicazione delle sanzioni e nella riscossione delle stesse tanto da renderle non recuperabili, da qui la grave condanna dell'Italia da parte della CGUE, da ultimo con la sentenza sopra citata del 2018.

A ciò si aggiunge che la Commissione Europea aveva messo in mora l'Italia proprio per i mancati recuperi, avviando persino procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE.

Come sopra scritto in premessa, l'unica certezza a cui si è giunti nel presente procedimento penale - ed in altri che di seguito si citano solo per completezza - è che i dati sui capi che producono latte è falso e che i numeri forniti da AGEA e dall'Istituto zooprofilattico sperimentale di Teramo sono del tutto inattendibili, tanto da conseguire la non verosimiglianza di quelli concernenti il latte prodotto. D'altra parte è una questione di mera logica che se è errata la cifra degli animali da cui si ricava il latte, non può che essere errato il quantitativo stesso del latte.

3. DEFINIZIONI E ACRONIMI

Si ritiene utile, prima di iniziare l'esame dell'attività investigativa compiuta e delle richieste delle parti, fornire una succinta definizione degli acronimi più ricorrenti nel presente provvedimento.

Gli organismi tecnici

AGEA: Agenzia per le erogazioni in Agricoltura. E' l'organismo del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali preposto al coordinamento e al pagamento dei contributi europei agli agricoltori.

Ha la responsabilità del censimento delle aziende agricole e zootecniche italiane da prendere in considerazione ai fini delle verifiche (in quanto aziende titolari di quota).

Rende disponibili i servizi relativi alla gestione del regime del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari attraverso il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) – vedi infra -.

Con specifico riferimento al comparto del regime delle quote latte AGEA è tenuta a contabilizzare le consegne di latte effettuate a livello nazionale da quelli che vengono chiamati Primi acquirenti in base alle loro auto dichiarazioni.

In forza di questi dati stabilisce l'eventuale prelievo supplementare dovuto all'Unione europea. AGEA coadiuva anche le Regioni nei controlli sui produttori.

AGEA si è avvalsa di un gestore informatico per la raccolta dei dati contenuti nell'anagrafe bovina che venivano poi esposti sul SIAN.

Tale gestore informatico ha assunto nel tempo diverse configurazioni, basandosi su un partenariato tra società pubbliche e private.

IZS: Istituto zooprofilattico sperimentale di Teramo è un ente sanitario di diritto pubblico, dotato di autonomia gestionale e amministrativa, che opera come strumento tecnico-scientifico dello Stato e delle Regioni Abruzzo e Molise, garantendo ai Servizi veterinari pubblici le prestazioni analitiche e la collaborazione tecnico-scientifica necessarie all'espletamento delle funzioni in materia di Sanità Pubblica Veterinaria.

Ha realizzato il sistema di gestione ed aggiornamento della BDN cioè dell'Anagrafe Bovina (vedi infra)

Le banche dati

SIAN: Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

E' una banca dati, **gestita da AGEA**, in cui vengono inserite telematicamente le informazioni relative alla anagrafica dell'azienda, all'assegnazione delle quote latte, alle produzioni dichiarate, agli esuberi produttivi, al prelievo effettuato dal produttore, ai primi acquirenti a cui viene consegnato il latte prodotto, al fascicolo storico dell'azienda, ecc.

Per ciò che interessa nel presente procedimento va sottolineato che in detto sistema viene inserito il quantitativo consegnato mensilmente da ogni singolo allevatore e quello ritirato da ogni primo acquirente nel corso della campagna, sulla base delle autodichiarazioni di detti soggetti.

A questo sistema possono accedere le Regioni, i primi acquirenti, le associazioni di produttori riconosciute, eccetera.

È una banca dati ufficiale che riguarda sostanzialmente le informazioni sulle aziende agricole titolari di quote latte e sulla loro produzione.

AGEA utilizza i dati del SIAN per comunicare all'Unione europea le quote latte prodotte in Italia.

BDN: È l'anagrafe bovina, cioè un sistema di identificazione e registrazione dei bovini **tenuta dall'Istituto zooprofilattico sperimentale di Teramo** che vi inserisce, tramite autorizzazione del Ministero della sanità, i dati di nascita, acquisto, vendita, macellazione e morte dei bovini italiani. Tutti gli eventi che riguardano la vita dell'animale devono essere notificati dai detentori degli animali alla BDN registrando i dati via internet. Il servizio veterinario della ASL ha la responsabilità di effettuare i controlli sulla corretta implementazione dell'anagrafe.

In sostanza sia la BDN che il SIAN, su cui si fonda l'intero sistema, sono banche dati "dichiarative" nel senso che i dati ivi contenuti vengono inseriti dai singoli utenti abilitati, cioè dai produttori attraverso loro autodichiarazioni.

Tutte le autorità amministrative sono consapevoli che queste banche dati non rappresentano in modo fedele il patrimonio zootecnico e quindi le stime di produttività di latte.

4. LA DISCIPLINA INTERNA DI SETTORE

I criteri per la determinazione del numero delle vacche ai fini del calcolo delle quote-latte sono fissati in modo univoco e stringente dal decreto ministeriale 31 luglio 2003, attuativo della legge 119 del 2003, concernente il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. 183 del 8-8-2003) ed è necessario accertare se esso, in concreto, sia stato o meno rispettato.

La legge 119 del 2003 citata all'articolo 1 fissa le competenze delle diverse istituzioni e stabilisce che:

- gli adempimenti relativi al regime comunitario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, salvo quanto previsto al comma 2,

sono di competenza delle Regioni e delle province autonome alle quali spettano anche le funzioni di controllo relative all'applicazione del regime medesimo (comma 1);

- l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) ha solo la gestione della riserva nazionale ai sensi dell'articolo 3 (nde revoca e assegnazione della quota), l'esecuzione del calcolo delle quantita' e degli importi di cui all'articolo 9 e all'articolo 10, comma 8, nonche' l'esecuzione delle comunicazioni di cui all'art. 15 del regolamento (CE) n. 1392/2001 (comma 2).

L'art. 5 comma 3 prevede che spetta alle Regioni e alle province autonome di verificare "per ciascuna azienda, la coerenza del quantitativo di latte dichiarato con il numero di vacche da latte avvalendosi dell'anagrafe bovina di cui al decreto dei Ministri della salute e delle politiche agricole e forestali in data 31 gennaio 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 26 marzo 2002, procedendo ad ogni ulteriore accertamento che ritengano necessario, inclusa la verifica dei dati contenuti nella documentazione prevista ad altri fini, anche direttamente presso le aziende, per la corretta imputazione del prelievo supplementare e per la revoca o riduzione della quota di cui al presente decreto. Il decreto di cui all'articolo 1, comma 7, individua i criteri univoci per la determinazione del numero delle vacche che hanno concorso alla produzione e i relativi parametri per il corretto confronto con il numero di vacche da latte risulta iscritto all'anagrafe bovina".

In sostanza la legge attribuisce alle Regioni gli adempimenti per il prelievo supplementare e spetta a queste il potere di controllare "la coerenza del quantitativo di latte dichiarato con il numero di vacche da latte" devono avvalersi dell'anagrafe bovina cioè del sistema BDN.

In attuazione della legge, il decreto ministeriale 31 luglio 2003 dopo avere richiamato i Regolamenti dell'UE (il regolamento n. 3950/92 che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; il regolamento n. 1392/01 recante modalita' d'applicazione del regolamento citato) e le norme di legge in materia vigenti, stabilisce all'art. 8 ("Modalita' di determinazione dei capi") che per verificare la coerenza del quantitativo di latte

dichiarato con il numero di vacche da latte l'AGEA mette a disposizione delle Regioni il supporto delle procedure del SIAN (comma 1);

Il comma 2 dell'art. 8 fissa i criteri per determinare il numero delle vacche iscritte nell'anagrafe bovina e i parametri per il corretto confronto con la produzione dichiarata cioè:

- a) conteggio dei giorni di presenza in stalla di ogni singolo capo potenzialmente in grado di produrre latte;
- b) periodo di lattazione di ogni singolo capo, così come registrato nell'anagrafe bovina.

5. LETTURA E APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA DI SETTORE

Il sistema delineato nel paragrafo che precede, proprio per le profonde ricadute che ha in termini economici sia a livello interno che unionale, è costruito in modo tale da rendere i dati il più possibile coerenti con la realtà e impone continuativi controlli da parte delle Autorità territoriali competenti, cioè le Regioni, specie perché la raccolta avviene attraverso autodichiarazioni, in quanto tali non univocamente affidabili, anche a fronte degli enormi interessi sottesi in termini sia di tasse/sanzioni sia di contributi percepiti.

L'AGEA, in questa architettura, è un mero organo di supporto, con specifiche delimitate funzioni espressamente indicate dal legislatore di settore e sopra riportate.

Dagli atti risulta la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra AGEA e IZS, in applicazione della disciplina unionale ed interna, finalizzato a mettere a disposizione le rispettive basi informative e lo scambio in tempo reale dei loro servizi con specifico riferimento all'aggiornamento dell'Anagrafe Bovina (vedi allegati 7 e 8 dell'Informativa dei CC).

Da ciò consegue, sotto il profilo interpretativo, che:

- i dati BDN non possono essere finalizzati solo a comunicare alle Regioni eventuali anomalie sul patrimonio bovino per esclusive finalità sanitarie, ma contribuiscono alla verifica del sistema di coerenza della produzione delle quote latte e dunque alla fissazione dei dati da comunicare all'UE;

- i calcoli di fine periodo per i prelievi supplementari, che hanno dato origine alle sanzioni all'Italia e agli allevatori, sono fondati sia sui dati SIAN, sia su quelli della BDN altrimenti non si spiegherebbe la stipula di una formale convenzione;
- il parametro 999 mesi di età delle vacche, pari ad 82 anni delle stesse (la cui età massima di lattazione è di circa 8-10 anni), prima fissato in 120 mesi, e fortemente voluto dall'AGEA, non può avere inciso in misura percentualmente irrilevante sulla quantificazione del patrimonio bovino lattifero, come sostenuto dai CC nell'ultima informativa.

6. SINTESI DELLA DENUNCIA DEGLI ALLEVATORI E DEI PRODUTTORI DI LATTE

Nelle denunce degli allevatori e dei produttori si sostiene che tra il 2005 ed il 2015 ignoti pubblici funzionari, tenuti per legge a quantificare i "capi potenzialmente in lattazione" che risultavano presenti nella B.D.N. dell'Anagrafe Bovina (secondo la definizione di capo potenzialmente in lattazione di cui alla Legge n.119/03 e dal D.M. 31.07.2003) e ad attestare mensilmente, in atti pubblici facenti fede fino a querela di falso gli esiti di tale conteggio, attestavano come "capi potenzialmente in lattazione" capi che non lo erano.

In sostanza le denunce hanno ad oggetto la falsità del numero di vacche ritenute capaci di produrre latte e dunque del latte effettivamente prodotto in Italia nell'epoca delle cd quote latte, cioè fino al 2015.

Ad avviso di centinaia di produttori ed allevatori, le indagini dei Carabinieri del Nucleo Anti frode avrebbero dimostrate incongruenze nei database delle anagrafi bovine volte a gonfiare la reale consistenza dei capi da latte attraverso la modifica, voluta da AGEA, dell'età massima produttiva dei capi passata da 120 mesi a 999 mesi.

Se il quantitativo complessivo sulla produzione fosse stato gonfiato, tanto da aver fatto superare, nel corso degli anni, la quota nazionale, in base a dati non rispondenti al vero, le conseguenze sarebbero deflagranti perché le sanzioni pagate dall'Italia all'UE ed il prelievo supplementare chiesto ai singoli produttori potrebbero non essere dovuti.

Secondo i denunciati la ragione della falsificazione dei dati da parte di organi pubblici, come AGEA, che aveva espressamente chiesto la modifica dell'algoritmo per calcolare il numero di capi potenzialmente da latte, aumentando l'età delle vacche a 999 mesi, sarebbe stata finalizzata ad evitare la responsabilità contabile dei singoli funzionari per i danni cagionati allo Stato italiano conseguente:

- ✓ a dolose condotte di connivenza con allevatori che avevano dichiarato il falso, consentendo loro la percezione di contributi comunitari non dovuti,
- ✓ ad omessi controlli nella reale produzione di latte.

Il presente procedimento prende le mosse dalla denuncia sporta da alcuni allevatori e produttori di latte dinnanzi alla locale Procura e alla Procura della Repubblica presso il tribunale di Brescia, trasmessa per competenza.

Agli atti risultano due decreti di archiviazione emessi da diversa GIP del Tribunale di Roma, nei procedimenti numero RGNR 33068 del 2010 (paragrafo 7) e 37535 del 2014 (paragrafo 8), aventi ad oggetto rispettivamente, quello del 2010, il reato di truffa a carico di ignoti e, quello del 2014, il reato di falso in atto pubblico nei confronti di CERQUAGLIA Andrea, Dirigente dell'AGEA.

Il tema in oggetto riguarda la condotta tenuta dai pubblici funzionari di AGEA in relazione alla quantificazione ed al successivo controllo delle quote latte, attribuite a livello comunitario all'Italia e ripartite tra i singoli allevatori.

In particolare le questioni poste sono le seguenti:

1. L'omessa verifica della coerenza tra produzione di latte dichiarata e animali da latte detenuti per i diversi allevatori e produttori in violazione dell'articolo 5 comma 3 legge 119 del 2003.
2. L'omesso utilizzo del parametro previsto per legge del "periodo di lattazione" delle vacche nell'algoritmo utilizzato da AGEA per l'estrazione del dato numerico relativo ai capi in grado di produrre latte, tale da averne modificato il risultato in modo assai significativo anche in ordine al calcolo della resa produttiva aziendale.
3. L'arbitrarietà dei criteri impiegati per il confronto tra rese produttive aziendali e rese medie produttive provinciali, con le indicazioni come anomale delle sole produzioni delle aziende le cui rese produttive risultino o inferiori al 50% della resa produttiva media provinciale o superiori al 150% della stessa.

4. Gli omessi controlli da parte delle Regioni nelle aziende con anomalie produttive segnalate dall'AGEA.
5. Il numero spropositato delle denunce di furti o smarrimenti di bovini nelle Regioni meridionali.
6. L'illegittimità del cosiddetto "Gruppo ristretto" cioè di un nucleo di funzionari delle Regioni, di AGEA, del Ministero dell'agricoltura e non solo che per anni ha gestito tutto il complesso della verifica della coerenza produttiva senza alcuna trasparenza ed in violazione di legge.

Tutto quanto denunciato ha ovviamente inciso, ad avviso degli allevatori e produttori oppositori, in modo significativo

- nel procedimento di verifica della produzione reale di latte, tanto da renderla inattendibile e ciò al solo fine di evitare conseguenze contabili ed amministrative per i funzionari responsabili a causa delle multe già applicate, su dati falsi, per le eccedenze dall'Unione europea;
- nell'irrogazione di multe non dovute agli allevatori e produttori di latte in quanto basate su calcoli errati con riferimento al contestato superamento delle quote latte attribuite, tanto da averne causato il tracollo economico.

7. LA PRIMA ARCHIVIAZIONE (PROCEDIMENTO RGNR 33068/2010)

Come già anticipato il 14 novembre 2013 la GIP del tribunale di Roma, Dott.ssa Proto, nel procedimento numero RGNR 33068 del 2010, aveva già affrontato alcuni dei temi oggetto della denuncia in esame, pervenendo all'archiviazione nei confronti di ignoti per il reato di truffa.

In particolare nel provvedimento si legge:

- Con riferimento al problema delle quote latte non revocate, con indebita percezione dei contributi da parte di terzi, l'indagine condotta dal comando carabinieri delle politiche agricole ed alimentari (vedi informativa del 10 maggio 2011) aveva evidenziato omissioni dei funzionari della AGEA tali da determinare danni ai produttori, ma non vi erano elementi per qualificare il fatto come commesso dolosamente.
- Con riferimento alla non corretta quantificazione delle quote latte, che aveva cagionato ingenti danni sia ai produttori che allo Stato italiano per avere sfiorato il quoziente attribuito, si era ritenuto che esso fosse un "mero errore di natura

contabile” anche mancando l’ingiusto profitto in favore dei funzionari AGEA che non avrebbero avuto alcun interesse a falsificare il dato.


- Con riferimento, infine, al reato di falso il provvedimento sollecitava il pubblico Ministero ai dovuti accertamenti in quanto risultava da uno scambio di mail del 2007, che il funzionario di AGEA, Cerquaglia, avesse richiesto espressamente e per iscritto ai responsabili di IZS (Istituto Zooprofilattico Sperimentale) di modificare l’algoritmo, ossia i criteri di calcolo del numero dei capi potenzialmente da latte, innalzando il limite massimo dell’età dell’animale da 120 mesi a 999 mesi, all’unico fine di giustificare l’errore commesso e quindi evitare responsabilità contabili.

8.LA SECONDA ARCHIVIAZIONE (PROCEDIMENTO RGNR 37535/2014)

Con decreto del 1 ottobre 2015 la stessa GIP del tribunale di Roma, nel procedimento numero RGNR 37535 del 2014, accoglieva la richiesta di archiviazione del pubblico Ministero in relazione al procedimento iscritto a carico di Cerquaglia Andrea, dirigente AGEA, per il reato di falso di cui all’articolo 479 CP.

Oggetto del procedimento, questa volta, era la modifica del parametro dell’algoritmo e se questa avesse influito sul prelievo supplementare, dando luogo a comunicazione di dati falsi all’Unione europea, come sostenuto dai denunciati.

Nell’approfondito provvedimento, emesso all’esito di diverse opposizioni degli allevatori e produttori, la GIP ripercorreva le attività investigative compiute negli anni dai carabinieri, richiamando le diverse informative del 4 novembre 2010, del 15 novembre 2010, del 28 febbraio 2014 (del Comando Carabinieri delle Politiche Agricole e Alimentari, Nucleo Antifrodi) sostenendo che vi fosse stato un equivoco di fondo, determinato dalla prima informativa del 2010 nella quale si dava particolare *“enfasi... alla modifica del parametro di fine lattazione dei capi che, stabilito inizialmente in 120 mesi, venne portato - nel luglio 2007 - a 999 mesi: tale modifica, si legge nella origine informativa, ha come scopo quello di addivenire ad un numero di capi bovini da latte (1.650.000 circa) tale da poter giustificare il livello produttivo nazionale di 110.000.000 quintali di latte (cfr info cit. pag. 126).*



In tal modo infatti - sempre secondo l'assunto delle indagini del 2010 - verrebbero inserite nel conteggio dei capi in grado di produrre latte, animali di 82 anni, situazione assolutamente aberrante poiché inverosimile dal momento che è risaputo (si legge nella info) che un bovino può produrre latte al massimo fino agli 8-10 anni (da qui l'originario limite di 120 mesi). Tale variazione avrebbe comportato, secondi i militari, una differenza di circa 300.000 capi..." (testualmente pagina 2 del provvedimento).

A causa della modifica dell'algoritmo era stato alterato il dato produttivo nazionale di latte tanto che, sempre secondo l'informativa dei carabinieri, ciò aveva arrecato un danno sia agli allevatori, ai quali erano state comminate pesanti sanzioni, sebbene la loro produzione non avesse superato la quota nazionale assegnata dall'Unione europea all'Italia; sia allo Stato italiano che a causa dello sfioramento si era visto decurtare i finanziamenti comunitari.

La GIP concordava con l'informativa del Comando dei Carabinieri Nucleo Antifrodi del 28 febbraio 2014, che perveniva a conclusioni del tutto diverse da quelle del Comando dei Carabinieri Politiche Agricole del 4 novembre 2010, sostenendo che **l'algoritmo di calcolo** era stato elaborato nell'ambito della banca dati nazionale dell'Istituto zooprofilattico sperimentale di Teramo (IZS), detta BDN, banca dati in cui viene registrata la data di nascita e di morte di ogni capo, per avere dei criteri di calcolo dei capi indicati potenzialmente da latte, e che viene istituita in un'ottica sanitaria per consentire alle Regioni i controlli degli allevamenti.

Invece le produzioni e le imputazioni di prelievo, quelle che determinano le multe per il superamento delle quote, non sono calcolate sulla base di questo algoritmo, ma sui dati dichiarati mensilmente dal primo acquirente e sottoscritti da questo con firma digitale ed inseriti al SIAN.

In sostanza ad avviso della GIP, sulla base della seconda informativa dei carabinieri del 2014, il procedimento doveva essere archiviato per il reato di falso in quanto:

- a) i dati della Banca Dati dell'Istituto zooprofilattico di Teramo non erano oggetto di comunicazione all'Unione europea, ma soltanto alle Regioni al fine di accertare eventuali anomalie;

- b) i calcoli per i prelievi supplementari che avevano dato origine alle sanzioni agli allevatori erano avvenuti sulla base delle autodichiarazioni di questi ultimi al SIAN;
- c) la modifica del parametro dell'algoritmo da 120 mesi a 999 mesi non aveva determinato alcuna falsificazione sui dati comunicati all'Unione europea e comunque aveva comportato una differenza di capi in lattazione tale da incidere complessivamente per la modesta percentuale del 5%.

9. ORIGINE DEL PRESENTE PROCEDIMENTO

Le indagini sinora svolte hanno coinvolto ben 64 Procure della Repubblica nel Paese e sono partite dagli esiti dei lavori della **Commissione di indagine amministrativa**, istituita con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali, numero 6088 del 25 giugno 2009, il cui compito era quello *"in base alla normativa, di accertare la correttezza del metodo di calcolo adottato dall'Amministrazione con riferimento in particolare ai dati utilizzati....verificandone la eventuale incidenza sul livello di sforamento della quota di produzione italiana"*. La relazione finale della Commissione, depositata il 26 gennaio 2010, aveva messo in rilievo l'inattendibilità dei dati relativi alle produzioni autocertificate dagli acquirenti e dai produttori di latte, dati posti da AGEA alla base della quantificazione sia del superamento delle produzioni nazionali rispetto al quantitativo assegnato allo Stato italiano, sia dei prelievi supplementari imputati ai singoli allevatori.

Erano stati quindi acquisiti dai Carabinieri del MIPAF i dati ufficiali provenienti dagli archivi informatici degli enti pubblici che avevano svolto attività di indirizzo e controllo, ritenendo che, alla luce dei riscontri effettuati, ne era emersa una situazione di anomalia ed incongruenza tra le diverse banche dati circa la quantificazione del prelievo supplementare imputato allo Stato italiano dal 1995/96 al 2008/09 e le imputazioni di prelievo supplementare delle singole aziende "splafonatrici" (cioè che superano la quota), concludendo, tra gli altri che:

"raffrontando il numero dei capi nelle diverse banche dati con la media produttiva provinciale AIA pur aumentata del 10% in via prudenziale, risulta una differenza produttiva media, rispetto alla produzione totale italiana dichiarata in L1, talmente significativa da mettere in discussione lo stesso splafonamento dello stato italiano

e quindi il prelievo supplementare imputato ai produttori a partire dal 1995/96 fino al 2008/09.“ (pag. 18 della relazione del 15/4/2010 allegata in atti).

Contro questa chiara e coraggiosa presa di posizione **vi erano state pesanti accuse sia del Ministero dell'Agricoltura che dell'AGEA** che erano arrivate ad adombrare rilevanti responsabilità degli operanti volte a “veicolare verità incomplete”¹, senza addurre dati oggettivi, ma con prese di posizione generiche ed assertive come quella dell'AGEA, diretta interessata, secondo cui “...mai sono emersi fattori di anomalia tanto rilevanti da mettere in discussione l'affidabilità del sistema nel suo complesso”² e che i dati del SIAN “sono soggetti ad un processo amministrativo di accertamento validato anche dall'Unione europea”³.

Si ritiene opportuno richiamare, al proposito, l'annotazione di polizia giudiziaria del 20 luglio 2010 del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari in cui viene trascritta la conversazione, sull'indagine svolta sulle quote latte, avvenuta nell'ufficio di **Giuseppe Ambrosio, capo di gabinetto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali dell'epoca (Luca Zaia), e il tenente colonnello dei CC Marco Paolo Mantile**.

Detta conversazione è stata allegata dai difensori degli oppositori e riguarda altro procedimento del cui esito non si ha conoscenza.

Prima di riportare testualmente alcuni brani del citato inquietante colloquio, è opportuno rappresentare come all'inizio dello stesso Ambrosio dichiarasse di parlare a nome del Ministro (continuamente e inutilmente definito “amico”), proprio a conferma che tutto il sistema su cui si fondavano i dati trasmessi alla Commissione Europea sulle quote latte fosse consapevolmente e deliberatamente falso, ma non poteva – doveva - essere esplicitato proprio per evitarne le conseguenze politiche ed economiche.

“ E perché se veniamo, diciamo, abbiamo verificato **che i dati sono sbagliati**, cade tutto il castello, cioè il castello dei cinque anni di anticipo delle quote che abbiamo avuto tutte in una botta, **cade il castello della legge 33** e la commissione europea, per come ci troviamo, ci si incula... oggi davanti a Montecitorio c'è la Coldiretti . E Coldiretti cosa dice? Se i dati sono sbagliati il tuo stato, con la S maiuscola, governo e parlamento mi dici che i dati forse possono

¹ Vedi pagg. 28 e ss. della citata Relazione della Corte dei Conti.

² Vedi pag. 28 della Relazione cit.

³ Vedi pag. 29 della Relazione cit.

essere sbagliati, rivediti bene tutti i conti e restituiscimi quello che 15.000 persone hanno pagato. L'avrà letto?....

Zaia la cosa in sé gli faceva un certo fastidio, ma aveva l'ordine dal suo grande capo, che questi qui non avrebbero mai dovuto pagare le multe.”

Dunque è chiaro come Ambrosio, nella sua qualità tecnica e politica, spieghi al tenente colonnello, che con le sue indagini aveva messo nero su bianco la falsità dei dati, come questi non potessero apparire e la ragione era coprire un numero irrisorio di allevatori (si parla solo di 70 nella conversazione), a fronte di decine di migliaia, che non aveva alcuna intenzione di pagare le multe dovute, ma era a tal punto protetto politicamente da determinare la falsificazione dei dati per tutti.

Ma non basta.

Infatti, l'informativa dei Carabinieri del 2010, che mette in discussione l'affidabilità dei dati sul patrimonio zootecnico italiano, subisce un vero e proprio attacco da parte dello stesso Ministero delle Politiche Agricole con la nota redatta il 31/5/2012 n. 3364 – richiamata a pagina 18 della relazione speciale della Corte dei Conti⁴ - in cui sostiene che l'informativa contiene *“errori di impostazione talmente gravi da far apparire il tutto solo come un esercizio finalizzato a generare inutile confusione....le correzioni sono del tutto parziali...vengono effettuate soltanto nel senso che risulta funzionale a sostenere una tesi che appare preconstituita...”*.

Con specifico riferimento alla questione dell'età delle vacche il Ministero arriva persino a sostenere che si sia trattato di *“un'affermazione ad effetto”* volta a far ricadere su AGEA la responsabilità *“senza che questa sia stata validamente dimostrata”*.

Anche **la Relazione della Corte dei Conti** e la Relazione della Commissione Governativa di indagine sulle quote-latte avevano posto la questione dell'inattendibilità dei dati dovuta:

- a) ai comportamenti delle piccole imprese, spesso prive di contabilità, e timorose di rappresentare gli effettivi dati aziendali per le eventuali conseguenze sugli accertamenti fiscali;

⁴ Approvata con delibera n. 11/2013/G: *“Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori”*.

b) all'assenza di controlli sostanziali tali da ridurre tutto ad autocertificazioni talvolta false⁵.

In particolare nella nota 32 della Relazione della Corte dei Conti si legge che *"Il Comando dei Carabinieri nel trasmettere copia della propria relazione alla procura della Corte dei Conti, espressamente ha dichiarato che - Questo Comando non condivide l'interpretazione alle conclusioni della Relazione di approfondimento...e precisa, anche in questa sede, la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti ed accertamenti.. prima di poter addivenire a considerazioni conclusive"*⁶.

Questa assenza di certezza nei dati non poteva che avere favorito fenomeni fraudolenti o elusivi da un lato, conseguenze pregiudizievoli per gli allevatori onesti, distorsione del mercato e sottrazione al pagamento delle sanzioni.

10. L'INFORMATIVA DEL COMANDO DEI CARABINIERI DEL NUCLEO ANTIFRODI DI ROMA DEL 10 MARZO 2014

Poiché il dato emerso nel 2010 non era gradito ai vertici del Ministero dell'agricoltura, per come evidenziato nella sopra riportata conversazione del capo di Gabinetto Ambrosio, erano state svolte ulteriori indagini, concluse con l'informativa del Comando dei Carabinieri del Nucleo Antifrodi di Roma del 10 marzo 2014 che era pervenuta ad esiti opposti a quella del 2010.

Infatti nelle pagg. da 35 in poi si sostiene che:

- ✓ AGEA e IZS avevano stipulato una convenzione grazie alla quale AGEA, tramite SIAN, poteva interrogare l'anagrafe bovina della BDN nell'ambito della quale erano indicati il numero di bovini potenzialmente da latte presenti negli allevamenti e il numero di giorni di produzione;
- ✓ i capi indicati nell'anagrafe bovina della BDN sono dichiarati dagli allevatori con criteri e requisiti oggettivi ma non tutti producono latte per la commercializzazione;
- ✓ i produttori indicati nel sistema informativo SIAN dell'AGEA sono solo coloro che hanno titolo a commercializzare latte vaccino;
- ✓ i calcoli di fine periodo per il prelievo supplementare - cioè quello fissato per l'applicazione dei tributi in capo agli allevatori e produttori che eccedono - avvengono solo in relazione alla produzione di latte dichiarata in SIAN da

⁵ Vedi pag. 25 della Relazione cit.

⁶ Vedi nota 32 a pag. 19 della citata Relazione.

produttori e primi acquirenti non anche in relazione ai dati forniti dall'anagrafe bovina BDN;

- ✓ il raffronto tra produzione di latte (SIAN) e patrimonio bovino (BDN) viene fatta mensilmente per consentire alle Regioni di segnalare le eventuali anomalie dei singoli produttori;
- ✓ l'età delle vacche produttrici di latte inizialmente era compreso tra 26 e 96 mesi, portati poi da 24 a 120 mesi per raggiungere successivamente un'età compresa sino al 999 mesi (82 anni di età). Dette modifiche erano state decise nell'ambito del cosiddetto "gruppo ristretto";
- ✓ la modifica dell'età massima non aveva inciso in modo significativo sulla quantificazione dei capi in lattazione poiché dalla elaborazione fatta prima e dopo il cambio di parametro da 120 a 999 mesi era risultata una differenza di poco più del 7% del patrimonio bovino complessivo.

In ordine alla questione reiteratamente posta dai denunciatori, odierni oppositori, circa lo strabiliante aumento dell'età delle vacche, l'informativa indicata risponde che esso è dipeso dal fatto che alcuni rappresentanti delle Regioni avevano sostenuto che il limite di età a 120 mesi consentiva di segnalare allevamenti senza capi, tanto da incidere sulla genuinità e corrispondenza del dato, mentre in realtà i capi erano presenti e produttivi ma con età superiore a 120 mesi.

Preso atto di questo il cd "Gruppo ristretto" aveva deciso di non modificare il programma informatico, ma di correggere il campo esterno relativo all'età con il parametro 999 al fine di potere vedere tutti i capi in vita.

I carabinieri concludevano auspicando una perizia tecnico informatica per stabilire, in modo univoco:

“-l'allocazione del programma informatico;

-come, quando, dove e quali modifiche sono state apportate cronologicamente sia al programma che, eventualmente ai sistemi BDN e SIAN;

- l'utilizzo effettivo dei dati e dei flussi di informazione, permettendoci di capire se l'utilizzo fu mirato all'attuazione di un falso;

- l'interpretazione della documentazione tecnico informatica.

Tale specifico accertamento potrebbe determinare... se siano riscontrabili estremi di natura penale anche in relazione all'eventualità di una commissione del falso o, comunque, se i dati furono utilizzati per la commissione di altre ipotetiche configurazioni penali.” (pagina 38 dell'informativa citata).

Il PM però non aveva ritenuto di compiere detti approfondimenti.

L'informativa del ROS dei carabinieri del 10 febbraio 2015 e del luglio 2018 pervengono sostanzialmente alle stesse conclusioni sopra indicate.

11. L'INFORMATIVA DEL ROS DEI CARABINIERI DEL 23 LUGLIO 2018

Detta ultima informativa, elaborata a seguito del supplemento investigativo disposto da questa Gip, rappresenta che con riferimento alle campagne 2012/2013, 2013/2014 e 2014/2015 (l'ultima del regime delle quote latte), la reintroduzione del limite di età massima delle vacche a 120 mesi, con contestuale visualizzazione di quello a 999 mesi, era stato frutto di una scelta collegiale del cd "Gruppo ristretto" all'esito della riunione del 4 ottobre 2012 presso il MIPAAF, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero (A. Caira), AGEA (F. Moretti), SIN (I. D'Harmant, B. Ceparano, G. Di Sotto), AUSELDA (A. Simoni) e delle Regioni Lombardia, Piemonte, Lazio, Veneto, Toscana, P.A. Bolzano, P.A. Trento, Marche, Val d'Aosta, Umbria, Sicilia, Campania, Puglia.

Si riporta, in questi termini, il verbale di sommarie informazioni rese da **Di Sotto Gianluca**, appartenente al menzionato "Gruppo ristretto" quale componente del SIN - struttura tecnica deputata alla gestione del SIAN -, esaminato l'11/04/2018 e il 12/06/2018:

"Risposta: Dopo ampia discussione, si è deciso di reintrodurre il parametro dell'età massima a 120 mesi, lasciando però presente il calcolo senza il limite di età massima. Domanda: quale logica è stata seguita per giungere a tale decisione?"

Risposta: fermo restando che secondo il parere condiviso dal "Gruppo Ristretto", il valore più aderente alla realtà è quello senza il limite superiore di età, è stato apposto nuovamente il limite a 120 mesi, quale criterio da far valere per il calcolo della potenzialità produttiva e quindi per l'accensione di eventuali anomalie, in quanto si era osservato, sulla base dell'esperienza pratica, che dopo il 120° mese si assisteva ad un decadimento della resa produttiva, che rendeva il dato impreciso quando applicato alla moltiplicazione per una resa media. Detto questo, mantenendo la disponibilità dell'informazione completa sul numero di animali presenti in stalla (quindi senza limite superiore di età), il funzionario regionale che doveva verificare la singola azienda (sulla base di una segnalazione di anomalia per sovrapproduzione) aveva modo di conoscere e valutare la consistenza totale

dei capi, prima dell'attivazione di una verifica ispettiva. Domanda: vi sono state proposte alternative ovvero osservazioni da parte di alcuno dei partecipanti?

Risposta: si è certamente discusso della reintroduzione del limite a 120 tout-court, ovvero del mantenimento del calcolo senza limite massimo, ignorando in tal senso le istanze pervenute. Si è quindi individuata la soluzione di cui sopra, permettendo questa di venire incontro alle istanze, estendendo nel contempo il patrimonio informativo a disposizione dei funzionari regionali preposti. Domanda: con chi è stata condivisa la decisione ovvero inviata la relativa documentazione contenente gli esiti? Risposta: personalmente ho condiviso il documento che mi è stato mostrato soltanto con AGEA e con le Regioni del Gruppo Ristretto. Non so se questi soggetti l'abbiano condiviso anche con altri?.

In sostanza, ad avviso del testimone “..le modifiche consistono nel richiedere alla BDN non più il numero di capi per razza prevalente, bensì il numero di capi per ciascuna razza evidenziando sia quelli con età non superiore a 120 mesi, sia quelli con età superiore. Il calcolo della resa verrà eseguito due volte, sia escludendo i capi oltre i 120 mesi, sia includendoli. Questo consentirà una maggiore accuratezza e concentrerà le segnalazioni a quei soli casi in cui ci può effettivamente essere un'anomalia...” .

Pone legittimi e ragionevoli dubbi la circostanza che AGEA avesse deciso di cambiare il sistema di rilevazione dei dati, sostenendo di doverli allineare con quelli reali, proprio dopo che l'UE, a distanza di anni e anni, a seguito di contenziosi defatiganti e procedure di infrazione con l'Italia, aveva finalmente condiviso l'attendibilità dei dati.

E', infatti, del tutto illogico ritenere che cambiando un dato essenziale come quello dell'età delle vacche - capaci di produrre latte solo entro un termine e successivamente al parto - ciò non abbia prodotto conseguenze sul quantitativo finale e complessivo della produzione di latte del Paese.

Questi dubbi divengono certezze quando si legge il dato che viene riportato a pag. 24 dell'esito delega del 23/7/2018 dai Carabinieri del ROS quando scrivono che dai loro accertamenti era risultato che la banca dati dell'anagrafe bovina aveva presentato una serie di rilevanti anomalie circa l'effettivo numero della popolazione bovina e **“In particolare, dal 1° gennaio 2010 sono emersi 5.763.822 capi da latte che, superati i 24 mesi d'età, non risultavano aver mai partorito.”** Ciò sarebbe paradossale giacché i bovini iniziano a produrre

latte solamente dopo il parto, motivo per il quale la presenza di capi adulti non produttivi sarebbe a dir poco antieconomica per gli allevatori.

Il dato assume maggiore rilevanza se si considera che i vitelli eventualmente nati dai capi menzionati potrebbero avere a loro volta generato altri figli, influenzando in maniera ancor più importante sulla reale popolazione bovina. È plausibile che tali capi possano occultamente contribuire nella produzione del c.d. "latte in nero" e favorire le c.d. "compensazioni", come già emerso nei lavori della Commissione Mariani.

La presenza di tali rilevanti anomalie preclude qualsiasi calcolo preciso sul numero di capi da latte potenzialmente in lattazione."

12. VALUTAZIONE DELLE INDAGINI

L'età delle vacche passa da 120 mesi a 999 mesi

Il primo quesito posto con il provvedimento di indagini suppletive ha riguardato la questione indicata dagli oppositori relativa al criterio del periodo di lattazione delle vacche con particolare riferimento al calcolo della coerenza produttiva fondato dapprima sull'età massima delle vacche di 120 mesi e successivamente di 999 mesi.

Ad avviso degli oppositori questo diverso criterio avrebbe alterato il procedimento della coerenza produttiva previsto dall'art. 5 comma 3 L. 119/2003 incidendo sul computo del numero effettivo delle vacche lattifere contabilizzato a consuntivo indicato dall'AGEA a fine campagna di ogni anno e trasmesso all'UE.

Su questo l'annotazione dei Ros del 2018 è stata univoca nel senso di ritenere del tutto irrilevante il parametro relativo all'età dei capi in quanto:

- a) il dato di 999 mesi di età era stato utilizzato solo nelle campagne lattifere precedenti a quelle oggetto di accertamento (per le quali ormai i fatti sono ampiamente prescritti);
- b) dalla campagna lattifera 2012/2013 avviene il doppio calcolo rendendo possibile la visualizzazione sia dei capi bovini selezionati con limite di età di 120 mesi che quelli con limite di età di 999 mesi;
- c) l'entità dello scostamento tra capi con limite a 120 mesi e senza limite massimo, era stata del 3,14% medio tra il 2012 ed il 2016, come documentato dalla seguente tabella:

ANNO	NUMERO_CAPI	CAPI_LATTE_120	CAPI_LATTE_999	DIFFERENZA IN PERCENTUALE
2012	29982740	16956025	17548018	+3,49
2013	44096885	24759604	25587990	+3,35
2014	44475877	24922397	25712571	+3,17
2015	35756857	19964060	20562145	+3,00
2016	35207690	19713417	20249507	+2,72

Dagli atti del procedimento i dati appaiono costruiti sulla patologia e non sulla fisiologia fissata dal legislatore in quanto risulta che:

- ✓ l'intera procedura è stata sostanzialmente delegata alla sola AGEA e al suo poco preciso sistema SIAN, con un'assenza assordante delle Regioni, competenti istituzionalmente a controlli e quantificazioni che dagli atti non risulta che siano avvenuti;
- ✓ AGEA decide, senza il doveroso controllo del Ministero dell'Agricoltura di cui è articolazione, l'inserimento del parametro informatico 999 mesi che ha lo scopo di far estrarre dalla BDN, struttura anche tecnicamente differente, il numero delle vacche da latte presenti e certificate potenzialmente produttive di latte facendo venire meno il vincolo di età previsto per legge;
- ✓ l'istituto Zooprofilattico di Teramo da cui dipende la banca dati BDN, cioè l'anagrafe bovina, modifica il citato parametro a seguito di mera richiesta via mail di Cerquaglia sulla base del fatto che il criterio utilizzato per anni, cioè di desumere il periodo di lattazione dalla data di nascita dei capi, "non è stato condiviso da AGEA in quanto nell'immettere nel sistema tale procedura, il livello produttivo riscontrato era risultato difforme per difetto" (così sit di Federica di Gianvito dell'IZT del 3/9/2010).

Da quanto sopra scritto emerge che nessun dirigente, funzionario, tecnico di IZS o AGEA si è preoccupato di informare formalmente il Ministero dell'Agricoltura (aldilà del fatto che un suo funzionario fosse nel "Gruppo ristretto"), da cui AGEA dipende, circa la legittimità di detto procedimento di modifica; nessuno ha messo in discussione la ragione della correzione; nessuno ha operato alcun controllo successivo.

Peraltro, si ribadisce, la Commissione Europea aveva ritenuto corretti ed affidabili i dati fino a quel momento immessi, dopo accorgimenti e correzioni conseguenti ai dubbi fortemente posti dall'istituzione dell'Unione.

Invece, è bastato che Cerquaglia giustificasse questa rilevante ingerenza nel sistema con la mera comodità di evitare che AGEA modificasse l'algoritmo (vedi mails del 13 e del 23 luglio 2007 tra Cerquaglia e Di Gianvito), perché tutti accogliessero di buon grado le sue determinazioni, senza porre alcuna domanda.

Il secondo quesito ha riguardato gli omessi controlli delle Regioni sulle aziende di produttori ed allevatori a seguito delle anomalie rilevate dall'AGEA nei periodi indicati (2012-2015).

I carabinieri hanno rappresentato l'impossibilità di una risposta puntuale in ordine agli eventuali soggetti responsabili essenzialmente a causa dell'estensione endemica del fenomeno.

I dati riportati dagli operanti nella loro relazione sono drammatici perché dimostrano il livello di assoluta inattendibilità, per non dire di vera e propria falsità, del controllo asseritamente svolto da tutte le Regioni in questo settore.

Per comprendere la situazione e la sua diffusione è opportuno riportare di seguito i dati di tre Regioni (una del Nord/Lombardia, una del Centro/Lazio e una del Sud Italia/Sicilia) che dimostrano che a fronte di un numero X di anomalie (A), con specifica indicazione delle aziende che le riguardano, riscontrate da AGEA e segnalate alle Regioni, queste avrebbero operato un numero di controlli (C) sempre superiori al numero delle segnalazioni, con la conclusione però di un numero di rettifiche (R), cioè di correzioni rispetto ai dati della produzione di latte riportati, a dir poco irrisorio.

Il destinatario finale di questo percorso di controlli è sempre AGEA che, dunque, sa che a quel numero di anomalie conseguono irrilevanti correzioni e sanzioni.

Secondo il ROS dei Carabinieri *"se il numero di rettifiche fosse coerente con il numero di controlli, sarebbero stati necessari, in proporzione, un numero di accertamenti diciotto volte maggiore di quelli registrati"*.

Di seguito i dati delle tre regioni prese a titolo di esempio.

Regione		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lombardia	Anomalie	2254	1617	3313	3474	3899	0	0
	Controlli	6831	6690	6484	6306	6156	1073	1
	Rettifiche	251	72	21	96	64	53	73
Lazio	Anomalie	1073	971	1239	877	1118	0	0
	Controlli	1648	1572	1480	1402	1322	50	2
	Rettifiche	1	1	51	22	66	96	0

Sicilia	Anomalie	1943	1148	1390	908	1076	0	0
	Controlli	1517	1505	1468	1400	1331	158	1
	Rettifiche	3	18	131	17	12	79	2

In sostanza fatti i controlli sui dati risultati falsi dalle banche dati, e per questo segnalati, non solo nessuno ha pagato, ma i dati sono rimasti immutati.

Nel verbale di sommarie informazioni dell'11/04/2018, Franco MORETTI di AGEA ha spiegato in modo puntuale il meccanismo di controllo, facente capo agli **assessorati regionali all'agricoltura** e del tutto disatteso:

"...Nel momento in cui si generano anomalie, è SIN che interessa direttamente le Regioni, inviando via e-mail appositi elenchi delle aziende che le hanno generate. Le Regioni devono procedere alla verifica presso le aziende, e l'esito viene direttamente registrato nel SIAN, a cura delle Regioni stesse. Nello specifico è l'assessorato all'agricoltura della Regione, o in alternativa quello della Provincia che viene delegato all'uopo dalla Regione stessa, a svolgere la verifica. Tali enti hanno l'obbligo di conservare tutta la documentazione cartacea relativa alla verifica per eventuali successivi controlli comunitari. E' quindi la Regione ovvero la Provincia ad aggiornare il SIAN e a rettificare eventualmente il quantitativo di latte che era stato precedentemente dichiarato e sottoscritto dal produttore e dal primo acquirente. L'esito del controllo avrà i suoi effetti sull'eventuale produttore e primo acquirente mendace, al quale, oltre a sanzioni amministrative emesse dalla Regione, potrà essere comminata una imputazione di prelievo superiore o un ridimensionamento, a seconda dei casi...."

13. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto accertato, non puo' che concordarsi con quanto sostenuto unanimemente dai difensori degli oppositori ovvero sia che **il numero di 5.753.822.000 di bovini improduttivi e senza alcun "evento di parto", pari al 61 % degli animali da latte italiano, inseriti nelle Banche Dati Nazionali in uso ad Agea ed alla IZS, costituisca la prova della totale inattendibilità e falsità dei dati del sistema.**

D'altra parte è una questione di mera logica, come sopra scritto, concludere che falsificare il dato dei capi da latte incida in modo determinante sul quantitativo di latte prodotto nel nostro Paese.

Vengono quantificati i contributi economici dell'UE illecitamente erogati a società, enti, allevamenti, produttori inesistenti o artificiosamente costituiti, per quasi 6 milioni di capi improduttivi inseriti nel patrimonio bovino produttivo nazionale.

Si tratta di ingentissime somme di denaro erogate per perpetuare negli anni un sistema criminoso che operava sotto gli occhi di tutti e che non è stato in alcun modo ostacolato o quantomeno controllato dalle autorità preposte.

Ad avviso dei difensori si tratta di 200 Euro per vacca ogni anno, pari al valore di ciascuna quota latte, quindi, 200 euro per 5.763.822 = **euro 1.152.764.400**
per ciascun anno.

Non è un errore, è un dato di realtà rispetto al quale non si rintraccia, però, una centrale criminale con individuate responsabilità personali, ma diversi ambiti, tecnico-amministrativi, che hanno creato negli anni fortissimi ed occulti centri di potere tutti convergenti nel violare regole e controlli, con i sistemi più disparati, per fare arricchire alcuni produttori e allevatori a discapito degli altri, tanto da viziare gravemente il mercato.

A ciò si aggiunge l'altro inquietante dato concernente i controlli, meramente formali, svolti dagli assessorati all'agricoltura di tutte le Regioni italiane, i cui esiti, nonostante il numero di anomalie segnalate, si sono conclusi con irrisorie correzioni e sanzioni che hanno mantenuto ferma la falsità su cui ha proliferato per anni l'intero sistema.

Per quello che risulta dagli atti non vi è dubbio che vi sia stata, **per decenni**, una totale incapacità e **superficialità, e verosimili connivenze, da parte degli organi di controllo degli assessorati all'agricoltura delle Regioni nell'ottemperare ai propri obblighi di accertamento sui dati forniti dagli allevatori e dai primi acquirenti.**

Se dette attività di vigilanza e controllo fossero state effettivamente svolte, come competeva istituzionalmente agli enti locali regionali, tutte le questioni di carattere economico e amministrativo sopra esaminate, non si sarebbero poste perché sarebbe stato impedito di violare, per decenni, le regole che le istituzioni dell'UE e poi quelle interne avevano posto a tutela del corretto conteggio delle quote latte e dei produttori onesti.

Quello che certamente emerge è la cedevolezza della compagine amministrativa e politica dei soggetti pubblici coinvolti nella drammatica vicenda oggetto del

procedimento che non sono stati in grado, pur avendo tutti gli strumenti a loro disposizione per farlo, di garantire il rispetto delle regole.

Si ritiene che la sede giudiziaria penale, peraltro a distanza di anni dai fatti, non possa fornire alcuna effettiva ed efficace risposta ai legittimi interrogativi, trasformatasi in una drammatica e cruda realtà, dei produttori e degli allevatori onesti che hanno denunciato il gigantesco ed endemico meccanismo di falsificazione dei dati posti a base delle quote latte.

La responsabilità penale è personale e nonostante le approfondite indagini svolte, sino ad oggi è emerso soltanto un quadro desolante di diffusa incapacità, neghittosità, perseguimento di interessi di singoli centri di potere e assenza di trasparenza rispetto agli obblighi gravanti sulla Pubblica Amministrazione.

Si sono intrecciate negli anni malcostume, inerzia, negligenza, approssimazione, connivenze, collateralismo, assenza del senso delle istituzioni e di rispetto delle regole minime di trasparenza e buona andamento della Pubblica amministrazione da parte degli organi preposti ai controlli che per legge avrebbero dovuto provvedervi, tale da rendere difficile, se non impossibile, l'individuazione di responsabilità singole per fatti determinati, come la sede penale impone.

Il livello di vertice, a sua volta, a parte avere insediato Commissioni di inchiesta parlamentari che hanno disvelato il meccanismo di plateale falsificazione dei dati, non è riuscito a produrre nessun atto concreto, se non quello della passiva ed inerte accettazione del malcostume diffuso, mai fermato, mai sanzionato.

Non c'è chi non veda come detto fenomeno di assenza di controlli politico-amministrativi, dilagato per anni, abbia prodotto drammatiche e insanabili conseguenze in termini non soltanto di distorsione del tessuto economico e della concorrenza tra imprese di allevatori e produttori di latte che hanno operato non in condizione di parità, ma anche di disaffezione rispetto alla cosa pubblica e al doveroso rispetto delle regole.

Infine, con riguardo alla legittimità o meno del cosiddetto "Gruppo ristretto", cioè di un nucleo di funzionari delle Regioni, di AGEA, del Ministero dell'agricoltura, ecc. che per anni avrebbe gestito tutto il complesso della verifica della coerenza produttiva senza alcuna trasparenza, non si può che rilevare che ciò in sé, per le ragioni sopra scritte, non costituisce reato specie in considerazione del fatto che dell'esistenza di detto "gruppo" tutte le istituzioni, a partire dallo stesso

Ministero dell'Agricoltura, erano a conoscenza, come emerge anche da atti formali acquisiti dai carabinieri, tanto da avere operato, assumendo anche decisioni delicatissime come quelle in esame.

Da ciò consegue che il presente procedimento deve essere archiviato in ordine all'unico potere spettante a questa Autorità giudiziaria ovvero quello di individuare responsabilità penali individuali, in quanto il modo sconsiderato e generalizzato in cui, per anni, è stata amministrata la cosa pubblica con riferimento alla questione quote-latte appartiene al piano politico-amministrativo di cui sono altri i soggetti istituzionali che devono assumersi l'onere della ricerca di altro tipo di responsabilità.

In una logica di leale collaborazione il presente provvedimento deve essere inviato per conoscenza al Ministro della Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo.

PQM

Visto l'art. 409 c.p.p.

Rigetta le opposizioni proposte e accoglie la richiesta di archiviazione del procedimento nei confronti di ignoti ordinando la restituzione degli atti al P.M.

Si comunichi alle parti e per conoscenza al Ministro della Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo.

Roma, *l. 05/06/19*

La giudice delle indagini preliminari

Paola Di Nicola

