

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 2009-A)

RELAZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA)

(RELATORE DI LEMBO)

Comunicata alla Presidenza il 24 novembre 1986

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701,
recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti
comunitari alla produzione dell'olio di oliva

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

di concerto col Ministro degli Affari Esteri

col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 1986

ONOREVOLI SENATORI. — La circostanza che la campagna olivicola sia ormai in corso fornisce ragione e giustificazione alla necessità ed all'urgenza del decreto-legge al nostro esame. Ciò non toglie, comunque, che, per la sua approvazione, debba procedersi ad una valutazione di merito e di legittimità delle sue norme.

Per quanto attiene ai motivi di merito, ossia all'opportunità di una normativa che preveda misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva, va subito ricordato che la Commissione della CEE bloccò il pagamento degli aiuti per l'olio d'oliva prodotto negli anni 1979, 1980 e 1981 per il sospetto di ampie ed organizzate frodi nella percezione di tali aiuti. Al sospetto fornì forza probatoria una inchiesta della Corte dei conti europea, che evidenziò le inadeguatezze dell'opera di verifica, caratterizzata da un alto numero di irregolarità ed anomalie, cui corrispondevano solo pochissimi casi di applicazione di sanzioni a carico dei produttori che avevano presentato domande di aiuti per quantitativi artatamente esagerati.

Da questa premessa deriva la necessità di esperire un'azione sistematica ed efficace contro le frodi nella percezione degli aiuti comunitari, che trovi adeguato supporto in un efficace sistema di controlli. Tale sistema di controlli assume carattere e valenza prioritari nella valutazione della CEE, che è il soggetto erogatore degli aiuti e che, proprio allo scopo di agevolare i controlli, ha finanziato, con una spesa superiore a 100 miliardi di lire a carico del proprio bilancio, la realizzazione dello schedario olivicolo che, entro l'anno 1987, arriverà ad ultimazione.

Il catasto, basato su un preciso riscontro delle particelle catastali dei terreni destinati alla coltivazione degli olivi, deve svolgere una funzione strumentale ai fini di un efficace controllo in una realtà ca-

ratterizzata da una spiccata polverizzazione della produzione e da un numero elevatissimo di produttori.

Se è strumentalmente finalizzato ad agevolare più efficaci accertamenti il catasto olivicolo, non può svolgere solo una funzione conoscitiva, pur essa importante, ma deve essere preordinato ad un efficace sistema di controlli che non trova riscontro nella organizzazione attuale. Di questo si è fatto carico la CEE promuovendo, con finanziamento a carico del proprio bilancio, la istituzione di un'apposita agenzia, attrezzata per combattere le frodi, con un corpo specializzato di ispettori capaci di effettuare puntuali verifiche nel settore dell'olio d'oliva.

Nel nostro paese questa speciale agenzia è già entrata in funzione con il nome di AGE-Control. Agenzia che è regolata dalle norme sulle società per azioni, ed il cui personale ha un rapporto di lavoro di diritto privato, cui si applica il contratto nazionale per il settore industriale. Nata come società a prevalente capitale pubblico viene trasformata, con il decreto-legge al nostro esame, in società la cui partecipazione è riservata soltanto a soggetti pubblici. Viene infatti, con norma transitoria, stabilito il subentro di soggetti pubblici alle tre organizzazioni massimamente rappresentative del mondo agricolo, che detenevano il pacchetto azionario di minoranza, e cioè la Confederazione nazionale coltivatori diretti, la Confederazione nazionale dell'agricoltura italiana e la Confederazione italiana coltivatori.

Questa scelta supera alcune obiezioni, tra le quali quella autorevolmente espressa dalla Commissione giustizia in un parere riferito all'articolo 5 del disegno di legge n. 1606 in materia di sanzioni amministrative e penali, relativamente ad aiuti comunitari al settore agricolo.

Per il disegno di legge al nostro esame la Commissione giustizia esprime adesso un

parere diverso assolutamente favorevole e prospetta anche l'opportunità della reintroduzione delle disposizioni penali e amministrative già contenute nel citato disegno di legge n. 1606, tuttora all'esame della Commissione agricoltura del Senato.

Per quanto riguarda la valutazione sulla legittimità delle scelte operate dal decreto-legge al nostro esame, va subito sgomberato il campo da una eccezione che pure è stata sollevata e cioè che l'AGE-Control non possa essere elevata a dignità di persona giuridica incaricata di pubblico servizio, perchè attiene non a produzione di beni e servizi, ma ad una attività di controllo, che non potrebbe che essere affidata ad enti pubblici territoriali o istituzionali.

La contestazione, in sostanza, si fonda sul rilievo che vi sia una presunta incoerenza con il nostro ordinamento giuridico di un'agenzia che, ordinata come società per azioni, svolga funzioni di controllo.

Massimo Severo Giannini, nelle sue Istituzioni di diritto amministrativo, ricorda un caso, scomparso da noi solo da poco, di attività pubbliche di controllo conferite ad imprese private, cioè quello del cosiddetto appalto delle imposte di consumo, in cui era l'imprenditore che procedeva a controlli ed accertamenti tributari. Il nostro ordinamento, inoltre, ha mostrato negli ultimi anni una evoluzione che lo ha portato tendenzialmente ad attribuire funzioni di controllo, o funzioni di gestione, o addirittura le une e le altre, ad organismi diversi dai tradizionali modelli organizzativi, per la difficoltà che talune funzioni vengano svolte nell'ambito dell'amministrazione statale. Si ricordino, a titolo esemplificativo, l'istituzione di strutture con nuove caratteristiche, che possono assumere anche la struttura di società per azioni, quali la CONSOB, l'ISVAP, la REL S.p.A. o la RIBS S.p.A.

D'altra parte il convincimento della commissione CEE, che ha tratto spunto anche dalle conclusioni dell'indagine della Corte dei conti europea, che le ordinarie strutture amministrative non fossero idonee ad assicurare un adeguato controllo volto a prevenire più che a reprimere le frodi, ha deter-

minato l'orientamento della Comunità europea a prevedere, con normativa comunitaria, la istituzione in Italia ed in Grecia di una speciale agenzia alla quale affidare compiti specifici in materia di controllo. In sostanza, è stata la normativa comunitaria a proporre espressamente con il regolamento CEE del Consiglio n. 2262 del 17 luglio 1984 e del regolamento CEE della Commissione n. 27 del 4 gennaio 1985, la istituzione di un'agenzia. I due regolamenti, il secondo contenente normativa di attuazione del primo, hanno inoltre compiutamente disciplinato le funzioni specifiche dell'agenzia, pretendendo che ad essa venga riconosciuta la capacità giuridica necessaria all'assolvimento dei suoi compiti, anch'essi compiutamente delineati. Nè d'altra parte è possibile disattendere i regolamenti comunitari. Vi ostano motivi di ordine giuridico costituzionale. Infatti, così come ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984, nel nostro ordinamento giuridico i regolamenti comunitari hanno direttamente forza di legge e non possono, per i punti direttamente disciplinati, sopportare modifiche da parte del legislatore ordinario.

Nella citata sentenza si precisa addirittura che « la norma interna deve ritenersi caducata per effetto della successiva e contraria statuizione del regolamento comunitario, la quale andrà necessariamente applicata dal giudice nazionale. Tale effetto caducatorio, com'è stato avvertito nelle più recenti pronunzie di questa Corte, è altresì retroattivo, quando la norma comunitaria confermi la disciplina già dettata — riguardo al medesimo oggetto, e prima dell'entrata in vigore della confliggente norma nazionale — dagli organi della CEE. In questa evenienza, le norme interne si ritengono, dunque caducate sin dal momento al quale risale la loro incompatibilità con le precedenti statuizioni della comunità, che il nuovo regolamento ha richiamato ».

È stato da qualcuno rilevato però che il regolamento comunitario n. 2262 del 1984 richiede espressamente la costituzione di apposita agenzia incaricata di taluni con-

trolli ed azioni nel quadro del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva, ma in conformità del proprio ordinamento giuridico. Si dubita in sostanza che la struttura dell'AGE-Control sia coerente con il nostro ordinamento giuridico. A tale proposito va precisato che il richiamo dell'ordinamento giuridico nazionale non offre nè possibilità di evitare la costituzione di un'agenzia specifica, espressamente richiesta dalle norme comunitarie, nè discrezionalità in ordine alla previsione che i controlli dell'agenzia vengano investiti del potere di accedere a tutti i locali e terreni professionali delle persone soggette a controlli, di esigere informazioni e di procedere alle verifiche che sono necessarie per l'espletamento dei compiti dell'agenzia. L'agenzia andava allora costituita tenendo conto della *ratio* e degli obiettivi dei regolamenti comunitari, che hanno forza di legge nel nostro paese, affidando alle norme dell'ordinamento nazionale i modi per la sua costituzione.

Si è perciò conferita a quest'ultima la personalità giuridica di diritto pubblico, nel solco del nostro ordinamento giuridico che ritiene compatibile con la struttura di società per azioni la personalità giuridica pubblica e l'attribuzione, alla società stessa, dei poteri pubblici necessari per l'esercizio delle funzioni demandategli.

Il rinvio all'ordinamento statale inerisce anche ai poteri ed ai doveri propri degli agenti dell'agenzia, i cui compiti sono puntualmente definiti dai regolamenti comunitari. In modo particolare, nell'assolvimento delle funzioni loro assegnate dalle norme comunitarie, gli agenti dell'AGE-Control assumono la veste di pubblico ufficiale, con ciò soggiacendo a tutti i doveri ed eventualmente alle sanzioni, anche penali, previste per il non corretto adempimento delle funzioni attribuite. D'altra parte la qualità di pubblico ufficiale costituisce la più sicura gerarchia, anche per le norme sanzionatorie che la presidiano, a salvaguardia dei diritti di coloro, persone fisiche o giuridiche, che sono soggetti ai controlli.

Da ultimo, non è senza pregio la circostanza che la legge finanziaria approvata nel

1984, la legge cioè n. 887 del 22 dicembre 1984, all'articolo 18, autorizzando la spesa di lire 200 milioni per l'anno 1985, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e foreste abbia previsto che detto stanziamento debba servire per la partecipazione alla costituzione dell'agenzia prevista dall'articolo 1 del regolamento 17 luglio 1984, n. 2262, del Consiglio della Comunità Europea, concernente misure speciali nel settore dell'olio d'oliva, Agenzia che, come si legge testualmente, deve essere costituita nella forma di società per azioni con personalità di diritto pubblico. In sostanza, la necessità di non ricadere negli inconvenienti rilevati dalla Corte dei conti europea, che nell'interesse dei produttori italiani trova la propria ragione d'essere, ha determinato la scelta della costituzione di un'agenzia che rispondesse nel contempo ai precetti del diritto comunitario e del diritto nazionale, gli uni e gli altri inderogabili.

Il richiamo infine a una normativa privatistica per il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'agenzia, consente di reperire rapidamente, anche se attraverso idonea ma snella selezione, personale professionalmente preparato. È una novità? Forse. Occorre però ricordare che nel rapporto Giannini del 1979, approvato all'unanimità dal Parlamento, si legge tra l'altro testualmente che « se, guardando oltre le attuali incertezze, si cerchino le ragioni del travaglio, ci si avvede che esse stanno nel processo di pubblicizzazione forzata che i rapporti di impiego e di lavoro con gli enti pubblici hanno subito nel corso di mezzo secolo » e che « c'è allora da chiedersi se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica ».

Era l'auspicio di un maestro che forse non si attaglia del tutto al nostro caso, ma che ho ricordato solo per evidenziare che, anche nel nostro paese, la migliore dottrina si è posta un rilevante problema che attiene alla qualità ed alla natura del rapporto di lavoro con enti pubblici.

La Commissione agricoltura, con disponibilità e coerenza di comportamento dimo-

strate da parte di tutti i gruppi politici presenti, ha valutato le scelte operate con il decreto-legge al nostro esame e a maggioranza le ha approvate, incaricando me di essere tramite della richiesta all'Assemblea, anch'essa espressa a maggioranza, di una sollecita approvazione.

Infine, nelle prospettive di dare sbocco concreto e sicuro del controllo e per garantire certezza di diritto ai soggetti ad esso sottoposti, si è ritenuto, sempre in commissione, di valutare in Assemblea la possibilità di inserire nel provvedimento al nostro esame anche le norme sanzionatorie di cui al disegno di legge n. 1606 in materia di sanzioni amministrative e penali relativamente ad aiuti comunitari nel settore agricolo, presentato al Senato il 12 dicembre 1985 ed all'esame della Commissione agricoltura.

Nella legittima necessità di una serena e meditata valutazione dell'opportunità

di un tale inserimento va ricercata la ragione e la giustificazione di un tale rinvio condiviso senza contrasti.

Il relatore, dal canto suo, anticipando il suo giudizio, si esprime favorevolmente ritenendo che non sia nemmeno costituzionalmente corretto prevedere solo per le frodi in materia di produzione dell'olio di oliva delle sanzioni oltremodo severe con norme speciali, come quella dell'articolo 9 del decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, convertito, con modificazioni, nella legge 18 gennaio 1968, n. 10, lasciando le altre frodi, pur esse relative ad aiuti comunitari, alla disciplina delle norme del codice penale, nonostante la specificità dei reati che attengono a rapporti, tra richiedenti e Comunità, puramente ed esclusivamente cartolari.

DI LEMBO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore DE CINQUE)

5 novembre 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, rileva che la struttura dell'Agenzia, alla quale sono demandati i controlli degli aiuti comunitari, deve risultare coerente con le funzioni ad essa attribuite, anche con riguardo ai poteri dei suoi agenti e alla qualità di pubblico ufficiale conferita dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge.

In tale ottica, può considerarsi opportuno valutare se la struttura dell'ente non debba essere ricondotta al sistema pubblicistico.

Si rende altresì necessario tener presenti le competenze regionali: in particolare, all'articolo 2 del decreto-legge occorre precisare che l'Agenzia riferisca sui risultati dei controlli alle Regioni.

Il testo del provvedimento ha quindi necessità di una ampia e sostanziale modifica.

EMENDAMENTI PROPOSTI DALLA COMMISSIONE

AL TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Art. 1.

Sostituire l'articolo con il seguente:

« 1. L'Agenzia per i controlli e le azioni comunitarie nel quadro del regime di aiuto alla produzione dell'olio d'oliva (AGE-Control S.p.A.) svolge i compiti e assolve le pubbliche funzioni di controllo ad essa assegnati dai regolamenti CEE n. 2262 del Consiglio in data 17 luglio 1984 e n. 27 della Commissione in data 4 gennaio 1985.

2. La struttura dell'Agenzia, la sua organizzazione e la sua gestione, comprese la predisposizione e l'approvazione del bilancio e del programma di attività, la selezione e la formazione del personale e la vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e della Commissione delle Comunità economiche europee, sono disciplinate dai predetti regolamenti CEE; per gli aspetti da questi non regolati si applicano le norme dell'ordinamento giuridico italiano sulle società per azioni.

3. Nell'assolvimento dei compiti e delle funzioni assegnati dai predetti regolamenti CEE e, in particolare, nell'esercizio dei controlli e nella esecuzione degli accessi previsti dall'articolo 2, n. 4, del regolamento n. 27 del 1985, gli agenti dell'AGE-Control esercitano i poteri propri della loro qualità di pubblici ufficiali e sono soggetti ai relativi doveri. Si applicano le disposizioni degli articoli 4, quarto comma, 5 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 447.

4. Dal 1° gennaio 1987 la partecipazione all'AGE-Control è riservata a soggetti pubblici.

5. Il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia è disciplinato dalle norme di diritto privato e si applica il trattamento economico previsto dal contratto nazionale per il settore industriale.

1. 1**Art. 2.**

Sostituire il comma 1, con il seguente:

« 1. Gli agenti dell'AGE-Control riferiscono sui risultati dei loro controlli al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, alle Regioni e Province autonome interessate, all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo - AIMA e, all'occorrenza, alla Commissione delle Comunità economiche europee per i provvedimenti, le determinazioni e le valutazioni di rispettiva competenza ».

2. 1

Sostituire il comma 3, con il seguente:

« 3. Salva restando l'autonomia di azione della polizia tributaria, dalla data di entrata in vigore del presente decreto si applica altresì la disposizione di cui al terzo comma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 447 ».

2. 2

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 251 del 28 ottobre 1986.

Misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di rendere effettivi i controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 ottobre 1986;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con i Ministri degli affari esteri, di grazia e giustizia e del tesoro;

EMANA

il seguente decreto:

Art. 1.

1. Dal 1° gennaio 1987 la partecipazione all'Agenzia per i controlli e le azioni comunitarie nel quadro del regime di aiuto alla produzione dell'olio di oliva (Age Control S.p.a.) è riservata a soggetti pubblici.

2. Nell'assolvimento dei compiti assegnati dai regolamenti CEE n. 2262 del Consiglio in data 17 luglio 1984 e n. 27 della Commissione in data 4 gennaio 1985 e, in particolare, nell'esercizio dei controlli e nella esecuzione degli accessi previsti dall'articolo 2, n. 4, di quest'ultimo regolamento, gli agenti dell'Age Control esercitano i poteri connessi alla loro qualità di pubblici ufficiali e sono soggetti ai relativi doveri. Si applicano le disposizioni degli articoli 4, quarto comma, 5 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 447.

3. L'Agenzia è regolata dalle norme sulle società per azioni; il rapporto di lavoro dei suoi dipendenti è disciplinato dalle norme di diritto privato e si applica il trattamento economico previsto dal contratto nazionale per il settore industriale.

Art. 2.

1. Gli agenti dell'Age Control riferiscono sui risultati dei loro controlli al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo - AIMA e, all'occorrenza, alla Commissione delle Comunità economiche europee per i provvedimenti, le determinazioni e le valutazioni di rispettiva competenza.

2. Qualora riscontrino la violazione delle disposizioni dell'articolo 9 del decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 gennaio 1968, n. 10, ovvero di altre norme penali, gli agenti dell'Age Control presentano rapporto all'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 2 del codice di procedura penale.

3. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, si applica altresì la disposizione di cui al terzo comma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 447.

Art. 3.

1. Entro il 31 dicembre 1986 i soci di minoranza dell'Age Control cedono, al valore nominale, le azioni appartenenti a ciascuno di essi alla data di entrata in vigore del presente decreto all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo - AIMA ed all'Istituto nazionale di economia agraria.

Art. 4.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 27 ottobre 1986.

COSSIGA

CRAXI — PANDOLFI — ANDREOTTI —
ROGNONI — GORIA

Visto, *il Guardasigilli*: ROGNONI