

Capitolo Primo

L'ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE DI INCHIESTA

1. RAGIONI ISTITUTIVE E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari è stata istituita con la legge 2 marzo 1998, n. 33, dopo che nelle precedenti legislature alcune proposte di legge in tal senso non avevano concluso il loro *iter* parlamentare.

La legge approvata dal Parlamento trae origine da due distinte proposte di legge presentate nella XIII legislatura rispettivamente dai deputati Poli Bortone (AC 1183) e Comino (AC 1422), le quali prevedevano l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari con lo scopo di esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria della Federconsorzi e contestualmente di accertare le cause, le responsabilità e le conseguenze del dissesto finanziario che ha colpito tale organizzazione. In base alla proposta di legge Poli Bortone, la Commissione avrebbe dovuto altresì valutare la conseguente azione di dismissione, mentre la proposta di legge Comino prevedeva che essa accertasse le procedure seguite dalla Società Gestione per il Realizzo (SGR) per il pagamento dei creditori e per le successive cessioni immobiliari.

Le due proposte sono state assegnate alla XIII Commissione permanente della Camera dei deputati per l'esame in sede referente, iniziato il 24 settembre 1996 e conclusosi il 3 ottobre 1996 conferendo mandato al relatore a riferire in senso favorevole in Assemblea sul testo unificato. L'esame in Assemblea, conclusosi in data 15 gennaio 1997, ha poi condotto all'approvazione, con il voto favorevole di tutti i Gruppi parlamentari, del testo licenziato dalla Commissione.

Nella relazione presentata dalla XIII Commissione permanente della Camera dei deputati all'Assemblea l'8 ottobre 1996, si evidenzia come le vicende, l'organizzazione, le attività della Federconsorzi siano state poste più volte all'attenzione dei parlamentari nelle passate legislature: tuttavia, la disponibilità di materiali, spesso incompleti, dispersi, eterogenei, irregolarmente distribuiti nel tempo, non ha consentito di delineare un quadro completo della realtà in cui ha operato la Federconsorzi. La stessa relazione della Commissione di indagine ministeriale, nominata dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali nell'ottobre 1994 per accertare le cause del dissesto finanziario che ha portato al fallimento della Federconsorzi, è da ritenersi piuttosto deludente, almeno in rapporto alle attese del mondo agricolo. Essa, comunque, denuncia, anche se in forma molto sintetica, le rilevanti responsabilità degli amministratori della Federconsorzi, del Collegio sindacale e soprattutto degli organi ministeriali ai quali spettavano compiti di vigilanza e di controllo.

Appaiono pertanto più che legittimi - ad avviso della Commissione agricoltura della Camera - alcuni interrogativi da tempo posti sulle cause del dissesto della Federconsorzi e sull'azione di dismissione a ciò conseguente e segnatamente:

- a) il ruolo esercitato, negli anni immediatamente precedenti al dissesto, nella gestione dell'impresa da parte delle organizzazioni professionali e di quelle sindacali, nonché i rapporti finanziari tra queste organizzazioni e la stessa Fedit;
- b) l'anomala politica creditizia condotta dalla Federconsorzi nei confronti di taluni consorzi agrari e di alcune società controllate;
- c) la generosa retribuzione di tante consulenze esterne ed il livello medio eccessivo delle retribuzioni per l'alta dirigenza;
- d) la non economica gestione degli immobili di proprietà dell'impresa;
- e) la cospicua erogazione di contributi finanziari ad organismi e/o enti;
- f) l'eccesso di personale dipendente, il cui elevato costo ha finito per incidere sensibilmente sulla gestione finanziaria;
- g) il raggiungimento di un indebitamento con il sistema bancario di 9 mila miliardi, fatto questo in palese violazione delle vigenti disposizioni sul credito;
- h) le eventuali coperture e/o omissioni all'interno della Federconsorzi e del Ministero dell'agricoltura rispetto alle ripetute denunce e alle interrogazioni parlamentari sull'affare dei vitelli, la nota truffa di centinaia di miliardi, di cui 250 miliardi in danno del consorzio agrario di Perugia e quindi della Federconsorzi;
- i) la valutazione del patrimonio immobiliare dell'impresa, stimato in non meno di 5000 miliardi di lire, dei quali solo 2500 realizzati tramite la SGR costituita tra le principali banche creditrici.

Il testo unificato delle proposte di legge n. 1183 e n. 1422 ha subito delle modifiche durante l'esame presso il Senato ed è stato nuovamente sottoposto al vaglio della Camera dei deputati per l'approvazione definitiva.

Il testo approvato dalla Camera prevedeva, all'articolo 1, l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari, il cui scopo doveva essere quello di esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria della Federconsorzi e contestualmente accertare le cause, le responsabilità e le conseguenze del dissesto finanziario che ha colpito tale organizzazione. Inoltre, al comma 1, lett. c), si prevedeva la Commissione dovesse valutare la conseguente azione di dismissione dell'ente e, più specificamente, che essa accertasse le procedure seguite dalla SGR per la liquidazione del patrimonio e per il pagamento dei creditori e le successive cessioni immobiliari.

Tale articolo 1 è stato modificato dal Senato innanzitutto al comma 1, lett. a), con l'introduzione della previsione normativa che ha circoscritto l'arco temporale dell'indagine agli ultimi dieci anni dell'attività della Federconsorzi (1982-1991). Tuttavia questa limitazione temporale non rappresenta - come sottolineato dal relatore Fusillo - una sostanziale modifica al provvedimento approvato dalla Camera in quanto, sempre all'articolo 1, sono aggiunti due commi che conferiscono alla Commissione il potere di esplorare anche la fase che va dal 1991 ad oggi.

Infatti, sulla scorta del dibattito svoltosi alla Camera sulla necessità che l'inchiesta affidata alla Commissione si dispiegasse anche nella direzione di valutare

le conseguenze del dissesto sotto il profilo dell'azione di dismissione intrapresa, nonché delle procedure seguite dalla SGR, il Senato ha ritenuto che l'attualità e l'interesse della materia potessero essere forniti anche dalla considerazione delle vicende legate più da vicino al commissariamento della Federconsorzi e, in tale ottica, è stato approvato un emendamento che ha integrato l'articolo 1 del provvedimento facendo esplicito riferimento all'attività dei commissari governativi, alla scelta del concordato preventivo, all'autorizzazione alla vendita in massa dei beni ad un unico offerente, in modo da raccordarsi, temporalmente, alla fase di liquidazione del patrimonio presa in considerazione dal testo approvato dalla Camera dei deputati. In sostanza si è ritenuto che andasse valutato il carattere di novità impresso alla liquidazione con la vendita in blocco dei beni, pur in presenza del loro eccezionale valore e senza la garanzia per l'imprenditore interessato dell'espletamento di apposite gare. Il dibattito al riguardo svolto presso il Senato ha evidenziato come la scelta di ampliare l'oggetto dell'inchiesta della Commissione sia dettata dalla necessità di stabilire con certezza se l'esposizione debitoria della Fedit poteva giustificare l'adozione della procedura di concordato preventivo con cessione dei beni in luogo della liquidazione coatta amministrativa.

Sempre in sede di esame da parte del Senato, è stata aggiunta una lettera e), che attribuisce alla Commissione anche il compito di approfondire le circostanze che hanno portato alla liquidazione del patrimonio di buona parte dei consorzi agrari, verificandone la situazione economico-finanziaria nonché le ragioni, le modalità e i tempi del ricorso alle procedure di liquidazione o di commissariamento dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa o di commissariamento.

2. COSTITUZIONE ED ORGANIZZAZIONE INTERNA

L'articolo 2 della legge istitutiva prevede che la Commissione sia composta da venti deputati e da venti senatori. Tale disposizione è il frutto di una modifica apportata dal Senato al testo licenziato dalla Camera - nel quale si prevedeva che la Commissione fosse formata da quindici deputati e da quindici senatori - al fine di assicurare la piena rappresentatività di tutti i Gruppi parlamentari.

Nella seduta del 16 dicembre 1998, la Commissione ha proceduto alla prima votazione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza, votazione che tuttavia non ha dato esito, essendosi constatata la mancanza del numero legale. Va precisato che l'articolo 2 della legge istitutiva prevede che "la Commissione, nella prima seduta, elegge al suo interno il presidente, due vicepresidenti e due segretari a maggioranza assoluta dei componenti". Considerato che la norma citata prescrive espressamente il requisito della maggioranza dei componenti per l'elezione "nella prima seduta", i Presidenti delle Camere, con lettera del 17 dicembre 1998, indirizzata al deputato Gaetano Veneto, presidente provvisorio, hanno ritenuto che la medesima debba interpretarsi nel senso che, nelle sedute successive alla prima, si adottano gli ordinari criteri previsti al riguardo dai Regolamenti delle Camere e, nel caso di specie, dal Regolamento della Camera dei deputati.

La Commissione è stata quindi nuovamente convocata il 13 gennaio 1999 per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza; sono risultati eletti presidente, il senatore

Melchiorre Cirami, vicepresidenti, i senatori Antonino Caruso e Stelio De Carolis, e segretari, i deputati Michele Abbate e Filippo Misuraca. L'insediamento effettivo della Commissione è quindi avvenuto quasi un anno dopo l'approvazione della legge istitutiva. Tale circostanza ha ridotto i tempi a disposizione per l'indagine e ha contribuito a motivare le richieste di proroga dei lavori, cui si accennerà successivamente.

Nella seduta del 28 gennaio 1999 la Commissione ha discusso ed approvato, ai sensi dell'articolo 3 della legge istitutiva, il Regolamento interno.

La Commissione ha ritenuto altresì di adottare, al pari di altre Commissioni di inchiesta, un proprio regolamento per la classificazione degli atti acquisiti o formati nel corso dell'inchiesta, tenuto conto dei poteri e delle finalità ad essa propri. Pertanto, nella seduta del 16 marzo 1999, è stato approvato uno schema di regolamento che prevede, in modo analitico, la complessa casistica che può presentarsi, al fine di evitare, con appropriate norme, il rischio di fuga di notizie o di conflitti con altre autorità, anche allo scopo di tutelare l'immagine della Commissione e di garantire l'efficacia dell'inchiesta.

Nella stessa seduta del 16 marzo 1999 sono stati istituiti tre gruppi di lavoro con compiti di ricerca, di acquisizione conoscitiva, di istruzione e di proposta rivolta al *plenum*.

In particolare, il primo gruppo di lavoro, coordinato dal senatore Magnalbò ed incaricato di esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria della Federconsorzi dal 1982 al 1991 e di accertare le cause, le responsabilità e le conseguenze del dissesto che ha colpito la Fedit, ha inteso incentrare la propria attività d'approfondimento e di acquisizione conoscitiva sui seguenti aspetti:

- gestione amministrativa della Federconsorzi;
- politica creditizia della Fedit, compresa quella relativa al cosiddetto «portafoglio ammassi»;
- rapporti intercorsi con il sistema bancario;
- gestione del cospicuo patrimonio immobiliare;
- risultanze economiche del sistema di partecipazione societaria nel settore agroindustriale ed in altri settori di intervento;
- spese per consulenze, spesso miliardarie;
- rapporti organizzativi e finanziari intercorsi tra la Federconsorzi e le organizzazioni professionali (in particolare Coldiretti e Confagricoltura);
- azione di indirizzo e di vigilanza di competenza del Ministero per le politiche agricole.

In data 30 novembre 2000, il coordinatore di tale gruppo di lavoro ha presentato una relazione sull'attività di acquisizione conoscitiva svolta, che è stata esaminata dalla Commissione nella seduta del 31 gennaio 2001.

Il secondo gruppo di lavoro, coordinato dal senatore D'Alì, al quale è stato affidato il compito di verificare le condizioni di ammissione della Federconsorzi alla procedura di concordato preventivo, i presupposti per la vendita in massa dei beni e la congruità del prezzo offerto dalla Società Gestione per il Realizzo (SGR spa) nonché di valutare l'azione di dismissione conseguente al dissesto e le procedure seguite dalla SGR per la liquidazione del patrimonio e per il pagamento dei creditori e le

successive cessioni immobiliari, ha proposto una serie di audizioni, al fine di valutare se l'azione di dismissione conseguente al dissesto abbia provocato un effettivo danno economico ai creditori Fedit e alla rete di consorzi e ha altresì incaricato due ufficiali della Guardia di finanza, collaboratori a tempo pieno della Commissione, di analizzare l'azione di dismissione e le procedure seguite dalla SGR per la liquidazione del patrimonio immobiliare e finanziario della Federconsorzi attraverso l'esame della documentazione trasmessa dalla SGR, dei bilanci di questa, nonché dei dati ottenuti sia interrogando gli archivi dell'anagrafe tributaria, sia delegando accertamenti ai reparti operativi della Guardia di finanza.

I risultati di tale attività di acquisizione conoscitiva sono stati sottoposti alla Commissione nella seduta del 22 novembre 2000.

Infine, il terzo gruppo di lavoro, coordinato dal senatore Pasquini, al quale è spettato il compito di verificare la situazione economico-finanziaria, nonché le ragioni, le modalità e i tempi del ricorso alle procedure di liquidazione o commissariamento dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa o di commissariamento, ha suggerito una serie di acquisizioni documentali presso i consorzi agrari al fine di verificare la situazione economico-finanziaria di questi ultimi: tali acquisizioni sono state attentamente vagliate da tre dottori commercialisti, collaboratori della Commissione.

La Commissione, ai sensi dell'articolo 5 della legge istitutiva, nella seduta del 16 marzo 1999, ha designato infatti un ristretto numero di consulenti chiamati ad assicurare la loro opera in modo continuativo ed esclusivo al servizio della Commissione, previo distacco dalle Amministrazioni di provenienza. Nella stessa seduta e in quelle del 25 maggio, del 23 settembre 1999 e del 30 marzo 2000, la Commissione ha altresì individuato taluni esperti qualificati ai quali richiedere consulenze in forma non continuativa su specifiche questioni.

Nonostante la tempestività con la quale la Commissione ha proceduto alla designazione dei consulenti "a tempo pieno", si sono registrati notevoli ritardi nei provvedimenti di distacco dalle Amministrazioni di provenienza. A tale circostanza, si è aggiunta la laboriosa fase di sistemazione, anche sotto il profilo logistico, degli uffici della Commissione, che ha indubbiamente determinato, all'avvio dell'attività, difficoltà operative.

L'arco temporale inizialmente accordato per la conclusione dell'inchiesta è apparso subito insufficiente soprattutto se comparato all'ampiezza e alla complessità dei compiti assegnati, peraltro ulteriormente estesi, in sede di approvazione definitiva da parte del Senato, anche alle vicende legate più da vicino al commissariamento della Federconsorzi (attività dei commissari governativi, scelta del concordato preventivo, autorizzazione alla vendita in massa dei beni ad un unico offerente) e all'esame della situazione economico-finanziaria dei consorzi agrari.

La Commissione ha inoltre incontrato sin dall'inizio notevoli difficoltà nel lavoro di reperimento della documentazione necessaria all'inchiesta, sia per quanto riguarda i documenti della Federconsorzi - spesso incompleti, dispersi in più archivi, in alcuni casi in cattivo stato di conservazione, sottoposti in parte a due distinti sequestri, rispettivamente disposti dalla Procura di Roma e da quella di Perugia - che

per quelli dei consorzi agrari, che sono stati trasmessi con ritardo e spesso in maniera incompleta.

Alle difficoltà operative prima indicate si sono aggiunte scadenze istituzionali e politiche, intervenute nel periodo di avvio dei lavori, che hanno contribuito a rendere meno serrato il procedere dell'inchiesta.

Nel prosieguo dei lavori, la Commissione ha avviato un fitto programma di lavori, concretatosi nello svolgimento di numerose audizioni e nell'acquisizione di importanti elementi conoscitivi.

Come si è detto, l'articolo 9, comma 1, della legge istitutiva prevedeva che la Commissione concludesse i propri lavori entro otto mesi dalla data della sua costituzione, avvenuta il 13 gennaio 1999.

Al fine di approfondire i filoni di inchiesta avviati, è stata avvertita la necessità di chiedere al Parlamento una prima proroga dei lavori della Commissione sino al 31 ottobre 2000, proroga che è stata disposta con la legge 17 agosto 1999, n. 291.

Tale ulteriore arco temporale si è rivelato tuttavia insufficiente per esaurire l'esame di tematiche particolarmente complesse e per giungere a conclusioni definitive. Si è infatti avvertita l'assoluta necessità di procedere a nuovi accertamenti e ad ulteriori audizioni, al fine di assicurare una panoramica quanto più possibile ampia e completa delle posizioni in gioco, prevenendo il rischio - particolarmente insidioso in una vicenda così complessa - di prospettazioni parziali e fuorvianti.

Il disegno di legge di proroga - sottoscritto dai rappresentanti di tutti i Gruppi presenti in Commissione - indicava nella fine della legislatura l'ulteriore termine per la conclusione dei lavori della Commissione. Nonostante la rapida approvazione, in sede deliberante, da parte della IX Commissione permanente del Senato, il provvedimento incontrava inspiegabili ostacoli presso l'altro ramo del Parlamento che, infine, provvedeva a licenziarlo fissando tuttavia il suddetto termine al 28 febbraio 2001 con ciò acuendo quella contraddizione tra ampiezza e complessità dei quesiti e tempi assegnati, già evidenziata. Dopo il necessario passaggio al Senato per l'approvazione definitiva, veniva finalmente promulgata la legge n. 352 del 20 novembre 2000.

Il nuovo termine fissato al 28 febbraio 2001 ha consentito alla Commissione di proseguire i suoi lavori senza tuttavia permetterle di approfondire ed esaurire tutti i filoni di indagine aperti, come sarà evidenziato nei singoli capitoli della presente relazione.

3. ATTIVITÀ: LE AUDIZIONI E LE ACQUISIZIONI DOCUMENTALI; GLI INCARICHI DI COLLABORAZIONE AFFIDATI

Per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati, la Commissione ha effettuato un rilevante numero di audizioni, alcune delle quali si sono protratte per più di una seduta, e ha raccolto una imponente documentazione.

Le audizioni svolte hanno consentito di avviare una ricognizione di carattere generale sull'oggetto dell'inchiesta e di acquisire elementi utili direttamente da coloro che, a vario titolo, hanno svolto un ruolo di rilievo nella vicenda Federconsorzi.

In via preliminare, la Commissione - pur consapevole che l'inchiesta parlamentare ha ambiti distinti da quella penale e deve svilupparsi nel più rigoroso rispetto dell'autonomia dell'autorità giudiziaria - ha ritenuto opportuno ascoltare i magistrati titolari di inchieste sulla Federconsorzi, al fine di acquisire informazioni utili sullo stato dei procedimenti e di avviare un fecondo rapporto di collaborazione. Pertanto, sull'inchiesta riguardante la fase successiva al commissariamento della Federconsorzi, sono stati ascoltati il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Perugia, dottor Miriano, e il sostituto procuratore, dottor Razzi; mentre sull'indagine penale riguardante la fase antecedente al commissariamento, sono stati ascoltati il procuratore della Repubblica di Roma, dottor Vecchione, e i sostituti procuratori dottori Nebbioso e Catalani.

Al fine di dare risposta al quesito posto alla Commissione dalla legge istitutiva circa le cause, le responsabilità e le conseguenze del dissesto della Federconsorzi, la Commissione ha proceduto ad ascoltare i titolari, nel periodo oggetto dell'inchiesta parlamentare, del Ministero dell'agricoltura, cui spettava la vigilanza sulla Federconsorzi e sui consorzi agrari, in base al decreto legislativo n. 1235 del 7 maggio 1948, e cioè il dottor Filippo Maria Pandolfi, ministro dell'agricoltura dal 1983 al 1988; l'avvocato Gianni Angelo Fontana, ministro dell'agricoltura dal 1992 al 1993, il dottor Alfredo Luigi Diana, ministro dell'agricoltura dal 1993 al 1994 e l'avvocato Calogero Antonio Mannino, ministro dell'agricoltura dal 1° dicembre 1982 al 30 agosto 1983 e dal 13 aprile 1988 al 27 luglio 1990. In quest'ottica si è ritenuto altresì opportuno ascoltare i dirigenti e i funzionari dello stesso Ministero che, dal 1982 ad oggi, sono stati preposti alla Direzione competente in materia di vigilanza. Tale ricognizione è stata completata con l'audizione, svoltasi nella seduta antimeridiana del 6 dicembre 2000, dell'assessore all'agricoltura e foreste della regione Sicilia, onorevole Salvatore Cuffaro, cui spetta, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789 e dell'articolo 3 della legge regionale 8 luglio 1948 n. 35, la vigilanza sui consorzi agrari siciliani. La Commissione ha inteso inoltre ascoltare il ministro delle politiche agricole e forestali attualmente in carica, onorevole Alfonso Pecoraro Scanio, sui presupposti e sullo stato di attuazione della recente legge n. 410 del 28 ottobre 1999, che reca un nuovo ordinamento dei consorzi agrari.

La Commissione ha quindi proceduto alle audizioni dell'onorevole Arcangelo Lobianco, già presidente della Coldiretti, e del dottor Stefano Wallner, già presidente della Confagricoltura, in modo da esplorare il ruolo svolto dalle due organizzazioni professionali nella gestione del sistema federconsortile. Si è ritenuto quindi di acquisire le valutazioni del ragionier Luigi Scotti, che ha rivestito la carica di direttore generale della Federconsorzi dal 1982 al 1989 e di presidente della stessa dal 1989 alla data del commissariamento.

E' stato quindi ripetutamente ascoltato, per la valutazione delle condizioni della Federconsorzi alla data del commissariamento, il dottor Silvio Pellizzoni, succeduto al ragionier Scotti nella carica di direttore generale della Fedit.

Con l'intento di approfondire le vicende strettamente collegate alla decisione di commissariare la Federconsorzi, sono stati ascoltati il presidente del Consiglio *pro tempore*, senatore Giulio Andreotti; il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio

dell'epoca, dottor Adolfo Cristofori; l'allora sottosegretario all'agricoltura, signor Maurizio Noci, e il capo di Gabinetto del ministro dell'agricoltura Gorla, dottor Riccardo Virgilio.

Sui temi del commissariamento e della gestione commissariale sono stati altresì ascoltati Giovanni Robusti, ex presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'AIMA, l'avvocato dello Stato Francesco Lettera, ex commissario governativo della Federconsorzi, il dottor Paolo Bambara, direttore generale della Federconsorzi dopo il commissariamento, e il dottor Giorgio Cigliana, primo commissario governativo della Federconsorzi insieme al professor Gambino e al dottor Locatelli.

Al fine di corrispondere al quesito posto alla Commissione dalla legge istitutiva circa le condizioni di ammissione della Federconsorzi alla procedura di concordato preventivo, i presupposti per la vendita in massa dei beni e la congruità del prezzo offerto dalla SGR spa (Società Gestione per il Realizzo), sono stati ascoltati il professor Pellegrino Capaldo, presidente della SGR dalla costituzione all'aprile del 1994, il ragioniere Cesare Geronzi, presidente della Banca di Roma, il dottor Gianmario Roveraro, l'avvocato Mario Casella, il professor Francesco Carbonetti, attuale presidente della SGR, e il dottor Antonio Rossetti, direttore generale della stessa. Tale aspetto della vicenda è stato altresì approfondito analizzando il ruolo svolto dalla sezione fallimentare del tribunale di Roma: sono stati pertanto ascoltati il dottor Ivo Greco, presidente della stessa e giudice delegato *pro tempore* del concordato preventivo della Federconsorzi, nonché i magistrati Fiammetta De Vitis, Paolo Celotti, Fausto Severini, Umberto Apice e Giovanna De Virgiliis, che si sono avvicendati, negli anni 1991-93, quali componenti del Collegio giudicante nella procedura di concordato preventivo.

La Commissione ha quindi avvertito l'esigenza di verificare lo stato e gli effetti della liquidazione Federconsorzi per poter formulare un giudizio globale sul concordato preventivo e sulla cessione dei beni alla società SGR mediante il negozio giuridico denominato "atto-quadro", ascoltando l'attuale commissario giudiziale, dottor Pasquale Musco, e il presidente anziano della sezione fallimentare del tribunale di Roma, dottor Giovanni Briasco, il presidente del Collegio giudicante, dottor Anacleto Grimaldi, e l'attuale giudice delegato della procedura, dottor Emilio Norelli.

Al fine di verificare la situazione economica e finanziaria in cui si trovava la Federconsorzi negli anni immediatamente precedenti il commissariamento, la Commissione ha ritenuto di acquisire ulteriori elementi conoscitivi procedendo alle audizioni dei professori Agostino Cattaneo e Giuseppe Pavan - incaricati dalla Federconsorzi di eseguire un'indagine conoscitiva sul bilancio della Fedit del 1988 che si trasfusa in una relazione datata agosto 1989 - nonché all'audizione della professoressa Maria Martellini, la quale fece parte di una commissione di esperti incaricata dai primi commissari governativi di analizzare i bilanci della Fedit relativi agli esercizi 1986-1990.

La Commissione ha quindi approfondito il ruolo della Banca d'Italia e delle banche, italiane ed estere, creditrici della Federconsorzi, ascoltando il dottor Claudio Clemente, direttore principale della Vigilanza sugli enti creditizi della Banca d'Italia, il dottor Guido Rosa, Presidente dell'Associazione italiana banche estere (AIBE),

nonché l'avvocato Enrico Granata, direttore centrale dell'Associazione bancaria italiana (ABI).

Come già evidenziato, parallelamente allo svolgimento delle audizioni, la Commissione ha proceduto all'acquisizione di una imponente documentazione, necessaria ai fini dell'attività istruttoria demandata ai gruppi di lavoro. In particolare, sono stati acquisiti la relazione, con i relativi allegati, della Commissione ministeriale di indagine ed i fascicoli dei procedimenti penali pendenti a Roma e Perugia; sono state inoltre raccolte informazioni presso le Procure della Repubblica in ordine ad eventuali ulteriori procedimenti penali riguardanti la Federconsorzi e i consorzi agrari; si è provveduto ad acquisire dalla SGR dati riguardanti i beni immobili e le partecipazioni cedute, nonché i crediti vantati nei confronti dei consorzi agrari; sono state ottenute informazioni dalle banche creditrici della Fedit sulla natura, l'entità e l'evoluzione del rapporto creditizio; sono state infine raccolte le valutazioni, corredate da documentazione di supporto, dei legali rappresentanti dei consorzi agrari in ordine alla situazione economico-finanziaria di questi ultimi e ai rapporti con la Federconsorzi e il sistema bancario.

Documentazione è stata altresì trasmessa dal Ministero delle politiche agricole e forestali, dall'Associazione bancaria italiana, dalla Banca d'Italia, dal tribunale fallimentare di Roma, dal commissario governativo e dal liquidatore giudiziale della Federconsorzi, dai soci della SGR, nonché dai soggetti che, a vario titolo, sono stati ascoltati dalla Commissione.

Per l'esame e la valutazione del cospicuo materiale documentario si è reso necessario affidare ad esperti incarichi di studio e di ricerca. E' evidente, infatti, che l'indagine affidata alla Commissione richiede particolari e specifiche cognizioni giuridiche e tecnico-contabili che, per loro natura, necessitano di approfondimenti di non breve durata per assicurare risultati soddisfacenti.

In particolare, al fine di accertare le cause e le responsabilità del dissesto, è stato conferito a tre esperti, il professor Claudio De' Giovanni, il dottor Gaspare Marcucci e il ragioniere Francesco Picone, l'incarico di procedere ad un'analisi comparata ed evolutiva dei bilanci della Federconsorzi dal 1982 alla data del commissariamento, basata sugli indici di valutazione universalmente conosciuti.

Al fine di dare risposta alle questioni relative alla fase successiva al commissariamento, si è provveduto ad incaricare due magistrati, il dottor Domenico Parisi e il dottor Edoardo Monti, e due docenti universitari, il professor Alberto Stagno d'Alcontres e il professor Fabrizio Criscuolo, della stesura di uno studio avente ad oggetto i profili di legittimità della procedura concorsuale e delle opzioni liquidatorie, nonché la natura giuridica del negozio definito "atto-quadro", la legittimità o anomalia dello stesso e le sue finalità nel contesto della procedura concorsuale.

Allo scopo di esaminare la documentazione trasmessa alla Commissione dai consorzi agrari, tre commercialisti, i dottori Fabrizio Murri, Paolo Sgattoni e Francesco Verdicchio, sono stati incaricati di compiere una analisi sulla evoluzione delle condizioni economiche e finanziarie di ciascuno di essi, comparandole tra loro e delineandone i profili comuni essenziali, nonché di verificare le scelte gestionali più

significative assunte dagli amministratori e di esprimersi sulla adeguatezza dei controlli esercitati dai Collegi sindacali dei consorzi e dal Ministero dell'agricoltura.

La Commissione ha inoltre ritenuto opportuno approfondire la tematica degli ammassi, affidando ad un consigliere della Corte dei conti, il dottor Francesco Paolo Romanelli, l'incarico di analizzare le ragioni, la tipologia e l'ammontare complessivo dei crediti dei consorzi agrari e della Federconsorzi nei confronti dello Stato rimasti insoddisfatti; le ragioni, la tipologia e l'ammontare complessivo dei crediti vantati dalla Banca d'Italia rimasti insoddisfatti; la natura e i risultati dei controlli esercitati sui predetti crediti dalla Corte di conti.

Infine, è stata avvertita l'esigenza di affidare ad un tecnico, il dottor Giovanni Volpe, l'analisi della documentazione trasmessa dalle banche creditrici della Fedit con l'intento di ricostruire l'evoluzione cronologica, qualitativa e quantitativa del rapporto creditizio, nonché la progressione del rischio creditizio; di comparare i tassi di interessi passivi praticati alla Federconsorzi per ciascun anno e i tassi di interessi passivi *prime rate* ABI; di analizzare l'adeguatezza delle istruttorie tecniche; di determinare, per ciascun anno, l'entità di utilizzazione degli affidamenti da parte della Fedit; di stabilire, con riferimento alla data del 17 maggio 1991, la tipologia e l'entità delle linee di credito di cui la Federconsorzi godeva e poteva godere con l'utilizzo pieno degli affidamenti.

Per un elenco completo delle audizioni svolte e dei documenti acquisiti e trasmessi si rinvia all'allegato 3 di questa relazione. Nell'allegato 1 è invece inserita una cronologia essenziale degli eventi dal 1984 ad oggi, mentre nell'allegato 2 sono riportati i nominativi dei Presidenti del Consiglio e dei Ministri dell'agricoltura succedutisi dal 1982 al 1993, nonché degli organi di vertice della Federconsorzi, dal 1982 al commissariamento, e degli attuali responsabili dei consorzi agrari.

4. L'IMPOSTAZIONE METODOLOGICA SEGUITA

Le fasi dell'inchiesta risultano di massima delimitabili, cronologicamente e logicamente, come segue.

- a) Esame dei fatti:
 1. costituzione di gruppi di lavoro
 2. audizioni
 3. approfondimento sul materiale esistente e nuovi accertamenti affidati ad esperti
 4. esame dei dati acquisiti
- b) Elaborazione dei dati raccolti
- c) Esame dell'esito delle acquisizioni conoscitive demandate ai gruppi di lavoro
- d) Redazione della proposta di relazione conclusiva
- e) Regime di pubblicazione degli atti

Come già evidenziato, la materia che costituisce oggetto dell'indagine affidata dal Parlamento a questa Commissione ha dato luogo a due importanti procedimenti penali tuttora pendenti presso gli Uffici giudiziari di Roma e Perugia ed è stata in parte già esaminata da una Commissione di indagine istituita presso l'allora Ministero dell'agricoltura.

La Commissione ha dovuto procedere, pertanto, per assolvere il mandato investigativo affidatole, ad acquisire la documentazione relativa ai processi penali ed all'audizione di magistrati e indagati, nel più assoluto rispetto dell'autonomia degli accertamenti giudiziari.

Ha, altresì, tenuto presenti i risultati dell'indagine voluta dal Ministro delle politiche agricole, Poli Bortone, e si è avvalsa, per lo sviluppo di molte specifiche tematiche, a gruppi di qualificati tecnici.

Tenuto conto di tali connotazioni si è, pertanto, ritenuto di procedere ad esporre sia la ricostruzione, spesso necessariamente tecnica, dei fatti accertati, sia le conclusioni politiche raggiunte sui singoli punti, in modo da consentire al Parlamento un giudizio il più possibile completo sui risultati conseguiti.

Nei singoli capitoli saranno altresì evidenziati ulteriori singoli spunti di indagine che, unitamente ai quesiti risolti, potranno essere oggetto di valutazione sia da parte del Parlamento che dell'autorità giudiziaria.

PAGINA BIANCA

Capitolo Secondo

CONSORZI AGRARI E FEDERCONSORZI. CENNI STORICI E DISCIPLINA GIURIDICA

1. CENNI SULL'ORIGINE DEI CONSORZI AGRARI E DELLA FEDERCONSORZI

L'origine storica dei consorzi agrari si può far risalire ai Monti frumentari che, sorti nell'alto Medioevo, fino al diciannovesimo secolo assolsero la funzione di anticipare le sementi necessarie per le colture ai contadini, che le restituivano pagando un interesse a raccolto avvenuto.

Nel 1863 ne esistevano in Italia 2051.

Il formarsi del moderno Stato unitario nazionale pose il tema del miglioramento dell'agricoltura, che costituiva il settore di gran lunga più importante dell'economia, al centro dell'attenzione dei Governi.

A fini di sostegno delle politiche agricole governative, furono ideati e realizzati i comizi agrari istituiti in ogni capoluogo di circondario con regio decreto del 23 dicembre 1866 n. 3542.

Essi segnarono il primo intervento "dirigistico" dello Stato in agricoltura.

I comizi, infatti, erano associazioni obbligatorie che avevano le finalità pubblicistiche di promuovere iniziative nel settore agricolo ed in particolare nel campo del miglioramento delle tecniche di coltivazione.

Un successivo regio decreto del 22 giugno 1879, completata l'unificazione politica del paese, affidò ai comizi anche una specifica missione di "promuovere le disposizioni necessarie perché siano migliorate ed unificate le consuetudini vigenti tra coloni e conduttori di fondi".

Sul finire del secolo, ad essi si affiancarono, nella diffusione della conoscenza e nell'incitamento alla pratica delle migliori metodologie culturali, le accademie agrarie e le cattedre ambulanti di agricoltura.

Contestualmente, nella seconda metà del secolo XIX, per esigenze economiche ed operative di cui si rendeva interprete un vasto e composito movimento cooperativo, si erano formate libere associazioni di agricoltori per l'acquisto in comune dei mezzi necessari per l'attività agricola.

Concretizzando tale esigenza, molto avvertita in alcune zone della pianura padana a più forte sviluppo agricolo, con lo scopo statutario di favorire la commercializzazione dei prodotti agricoli ed un allargamento della cooperazione, nacque a Piacenza, con atto siglato il 10 ottobre 1892, la Federazione italiana dei consorzi agrari, ente di diritto privato.

Un anno prima, il 25 ottobre 1891, un congresso delle associazioni agrarie tenutosi nella stessa città, ne aveva posto le fondamenta.

L'atto costitutivo fu sottoscritto da nove comizi agrari, cinque consorzi, due banche popolari e da trentadue agricoltori privati.

Il capitale fu fissato in 3.925 lire.

Alla neonata Federazione arrise grande successo; il numero degli associati andò progressivamente aumentando fino a superare alcune centinaia di migliaia negli anni Venti; il giro di affari aumentò notevolmente.

Nell'anno 1921 fu fondata, con il rilevante concorso della Federconsorzi, la Banca nazionale dell'agricoltura.

Con la legge sul credito agrario - regio decreto legislativo del 29 luglio 1927 n. 1509, convertito dalla legge 5 luglio 1928 n. 1760 - alla Federconsorzi furono conferite funzioni creditizie.

Negli anni Trenta si verificò, tuttavia, per cause che qui non è necessario approfondire, essenzialmente di natura finanziaria, la prima grave crisi del sistema consortile che fu affrontata e risolta dal governo fascista con la creazione di un ente finanziario dei consorzi agrari e, quindi, con un forte intervento statale.

Nel 1938, in pieno regime autarchico, fu istituito l'ammasso obbligatorio e cioè la consegna obbligatoria del grano affidato per la vendita alla Federconsorzi.

Parallelamente fu operato un intervento strutturale sulla natura e le funzioni delle associazioni agricole di primo e di secondo grado.

Con il regio decreto legislativo 5 settembre 1938 e con la legge 2 febbraio 1939 n. 159, i consorzi agrari e gli enti cooperativi agricoli furono trasformati coattivamente in enti morali e fusi nei consorzi agrari provinciali.

Essi divennero, da associazioni commerciali di diritto privato, enti di diritto pubblico e furono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle corporazioni.

Con legge 18 maggio 1942 n. 566, i consorzi agrari furono trasformati nuovamente in persone giuridiche private, ma controllate e guidate dalla Federazione, posta, a sua volta, sotto le dirette dipendenze del Ministero dell'agricoltura.

Dopo il conflitto mondiale fu dato, con il decreto legislativo 7 maggio 1948 n. 1235 (ratificato con legge 17 aprile 1956 n. 561), un nuovo assetto ai consorzi agrari ed alla Federazione durato fino all'approvazione della recente legge 28 ottobre 1999 n. 410 che ha soppresso la Federconsorzi ed innovato parzialmente la disciplina dei consorzi agrari.

2. LA NORMATIVA

Il decreto legislativo 7 maggio 1948 n. 1235, "Ordinamento dei consorzi agrari e della Federazione italiana dei consorzi agrari" (ratificato con legge 17 aprile 1956 n. 561), ha rappresentato la legge fondamentale di riferimento sia per la Federconsorzi sia per i consorzi agrari.¹

Esso stabiliva che i consorzi e la Federazione italiana dei consorzi agrari (a cui di seguito si farà riferimento con le denominazioni Federconsorzi o Fedit) erano società cooperative a responsabilità limitata, regolate dalle norme dello stesso decreto e dal codice civile.

¹ Il decreto è stato abrogato dalla legge n.410/99.

Le cooperative a responsabilità limitata, giova ricordarlo, secondo la definizione del codice civile (articoli 2511 e 2513), sono imprese con scopo mutualistico delle cui obbligazioni è chiamata a rispondere la sola società con il suo patrimonio.

Ai consorzi agrari era affidato il compito di contribuire all'incremento ed al miglioramento della produzione agricola e ad iniziative socio-culturali nell'interesse degli agricoltori; alla Fedit era attribuito lo stesso compito sul piano nazionale ed in più quello di svolgere servizi di carattere generale nell'interesse dei consorzi, di coordinare l'attività di questi, di compiere operazioni di credito agrario di esercizio e, quindi, di effettuare prestiti ed anticipazioni su pegno nell'interesse dei consorzi.

Potevano partecipare ai consorzi solo le persone fisiche o giuridiche che esercitavano una impresa agraria nella qualità di proprietari, enfiteuti, usufruttuari mezzadri o coloni. Le quote di partecipazione erano costituite da azioni che avevano un valore nominale di lire 100.

Potevano partecipare come soci alla Fedit solo i consorzi agrari con quote costituite da azioni del valore nominale di lire 50.000.

Nessun socio dei consorzi e nessun consorzio sottoscrisse, tuttavia, azioni per un valore maggiore di una singola quota. Ciò avvenne per la ragione decisiva che il possesso di un numero di azioni superiore ad una non dava al possessore diritti maggiori di quelli spettanti ai sottoscrittori della quota minima: nelle assemblee dei consorzi e della Fedit ciascun socio aveva diritto ad un solo voto quale che fosse l'ammontare della sua partecipazione al capitale sociale.

In relazione al numero complessivo dei consorzi agrari, ciascuno dei quali deteneva una quota, il capitale sociale della Fedit era, pertanto, pari a sole lire 4.650.000 (50.000 x 93).

I consorzi erano amministrati da un Consiglio di amministrazione di tredici membri. Dodici di essi erano eletti dall'Assemblea dei soci; due terzi dei posti spettavano alla maggioranza ed un terzo alla minoranza. Il tredicesimo componente era eletto dal personale consortile di cui era rappresentante.

La Fedit era amministrata da un Consiglio di amministrazione di ventuno membri.

Di essi diciotto erano eletti dall'Assemblea dei consorzi, rappresentati dai loro Presidenti o da persona delegata. Due terzi dei posti spettavano alla maggioranza ed un terzo alla minoranza. Un membro rappresentava i dirigenti della Fedit, che lo eleggevano. Un altro rappresentava il personale non dirigente, che parimenti lo eleggeva. Il ventunesimo rappresentava la categoria dei direttori dei consorzi, che lo sceglievano nel loro ambito.

Il Consiglio di amministrazione era affiancato da un Comitato esecutivo costituito, tanto per i consorzi, quanto per la Fedit, da sei membri.

Quattro membri spettavano alla maggioranza e due alla minoranza.

Organo dei consorzi e della Fedit era la Presidenza, con poteri di rappresentanza esterna, composta da un presidente e da un vicepresidente nominati dal Consiglio di amministrazione.

Il Collegio sindacale dei consorzi era composto da sei membri, dei quali tre elettivi. Due di questi ultimi spettavano alla maggioranza ed uno alla minoranza.

Il Collegio sindacale della Fedit era composto da otto membri, cinque dei quali elettivi. Tre di essi erano attribuiti alla maggioranza e due alla minoranza. L'elezione competeva alle rispettive assemblee.

I tre membri non elettivi venivano nominati da tre Ministeri: agricoltura; tesoro e lavoro.

La presidenza del Collegio sindacale spettava, per disposizione del codice civile, ad uno dei sindaci di nomina governativa.

I consorzi, infine, venivano diretti da direttori che potevano essere scelti solo tra gli iscritti ad un ruolo speciale.

L'ambito di operatività dei consorzi coincideva con il territorio di ciascuna provincia della Repubblica. Erano, tuttavia, possibili accorpamenti.

La Fedit operava su base nazionale ed internazionale.

Gli utili sia dei consorzi sia della Fedit erano distribuibili ai soci in misura non superiore all'interesse legale maggiorato dell'1 per cento, ragguagliato al valore nominale delle azioni e della riserva e dopo averne destinato il trenta per cento a riserva, ordinaria e straordinaria, non divisibile.

I controlli dell'autorità governativa, previsti per tutte le cooperative, erano affidati, relativamente ai consorzi agrari ed alla Fedit, al Ministero dell'agricoltura che quindi poteva:

- a) in caso di irregolare funzionamento revocare amministratori e sindaci e nominare un commissario governativo;
- b) sciogliere consorzi e Federazione, nel caso in cui non fossero stati nella condizione di raggiungere gli scopi istituzionali, non avessero depositato i bilanci per due anni consecutivi e nel caso di inoperatività; nominare i liquidatori e sostituirli, in caso di irregolarità o ritardi;
- c) disporre ispezioni sul funzionamento dei consorzi e della Fedit;
- d) sospendere l'esecuzione di deliberazioni od atti illegittimi o contrari alle finalità istituzionali o al pubblico interesse;
- e) annullare gli atti contrari alle leggi, ai regolamenti, ed agli statuti.

I consorzi e la Fedit avevano l'obbligo di dare comunicazioni al Ministero del bilancio, delle delibere dei Consigli di amministrazione, dei Comitati esecutivi e delle Assemblee e delle proposte di modifiche statutarie.

La normativa del 1948 era, infatti, completata dalla predisposizione di statuti tipo che furono obbligatoriamente adottati dall'una e dagli altri e che riproducevano l'illustrato dettato normativo.

3. LA NATURA GIURIDICA

I consorzi agrari erano società cooperative a responsabilità limitata (di primo grado), e la Fedit era una società cooperativa a responsabilità limitata (di secondo grado).

Così espressamente stabiliva il decreto legislativo n. 1235 del 1948.

La definizione legislativa non lascerebbe adito a dubbi, ponendosi in continuità con quella che si leggeva nella precedente legge del 1942 che aveva espressamente