

distinto tra i consorzi agrari, persone giuridiche private, e gli altri enti pubblici con analoghe funzioni in agricoltura.

E pur tuttavia, con riferimento alla normativa anteriore al decreto del 1948, le Sezioni unite della Corte di Cassazione - sentenza n. 130 del 29 gennaio 1949 - superando la lettera della legge, erano giunte a stabilire che i consorzi agrari e la Fedit dovevano considerarsi, per la loro disciplina e per i compiti loro affidati, enti pubblici.

Poiché l'assetto del 1948 non si discostava, per alcuni profili sostanziali, da quello del 1942, la questione della natura giuridica della Fedit e dei consorzi non poteva che riproporsi.

La forte limitazione alla libertà contrattuale che l'obbligatorietà degli statuti tipo prevedeva, il regime nominale della vigilanza, e soprattutto l'identico scopo o, per usare una terminologia più attuale, la "missione" affidata alla Fedit ed ai consorzi, "contribuire all'incremento ed al miglioramento della produzione agricola" (tutta la produzione agricola, non solo quella dei soci) "ed alle iniziative di carattere sociale e culturale nell'interesse degli agricoltori" (tutti gli agricoltori e non i soli soci), costituivano connotazioni tipicamente pubblicistiche.

Permaneva la commistione tra contenuti privatistici e funzioni pubblicistiche.

La giurisprudenza di merito e di legittimità dei tribunali, della Corte di Cassazione civile, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è pervenuta, però, costantemente a conclusioni opposte rispetto al passato.

E' stata, infatti, costantemente affermata la natura di soggetti privati dei consorzi e della Fedit.

Le decisioni giurisprudenziali in merito si sono, inoltre, progressivamente diradate dagli anni Settanta in poi, in coincidenza temporale con l'affievolirsi delle gestioni pubblicistiche per conto dello Stato ed il definitivo consolidarsi dell'accezione imprenditoriale privatistica dei consorzi e della loro Federazione.

Lo svolgimento di funzioni pubblicistiche si collocava nella classificazione dell'esercizio privato di funzioni e servizi pubblici e, quindi, nella separazione tra natura degli enti e connotazioni di parte del loro agire e dello loro finalità, con conseguenti riflessi sul piano delle responsabilità e delle garanzie patrimoniali non estensibili allo Stato.

Occorre, tuttavia, precisare che, ai fini penali, si riteneva che si connotasse di rilievo pubblicistico, con opposti riflessi sulle connesse responsabilità personali, la parte dell'attività della Federazione e dei consorzi che concerneva la gestione degli ammassi, volontari od obbligatori che fossero.

La natura giuridica di private imprese cooperative dei consorzi e della Fedit deve, in ogni modo, ritenersi acquisita al patrimonio delle conoscenze giuridiche degli operatori, almeno dagli anni Cinquanta.

Ad attestazione dell'assunto si pongono i contenuti delle schede elaborate dagli uffici, cui era affidata l'istruttoria delle pratiche di affidamento della Federconsorzi, degli istituti di credito che ne erano creditori alla data del commissariamento, acquisite dalla Commissione.

In tutte è chiaramente enunciata la natura di cooperativa privata della Fedit.

Se la natura giuridica era nota, dalla commistione di natura privata e funzioni pubbliche, derivava la legittima considerazione della Federconsorzi come una sorta di ente economico con funzioni pubblicistiche che concorreva alla politica agricola nazionale.

L'assunto trova il massimo riconoscimento in due pronunce successive della Corte costituzionale del 1995 (sentenze n. 384 e n. 517).

La Corte - richiesta di pronunciarsi dalle Regioni che, a seguito del progressivo trasferimento ad esse delle competenze nel campo dell'agricoltura, rivendicavano nei corsi degli anni la competenza esclusiva sui consorzi agrari - si era in precedenza pronunciata con sentenza n. 63 del 1969 affermando che i consorzi agrari svolgevano compiti di spettanza statale e che per la loro essenza avevano rilevanza nazionale, con specifico riferimento alle operazioni di ammasso e di distribuzione delle merci, agli interventi di mercato previsti dalla Comunità europea, dal cosiddetto "piano verde", alle funzioni svolte per conto dell'AIMA.

Con le sentenze sopra citate n. 384 e n. 517, che tenevano conto delle sopravvenute leggi che ampliavano tutte le competenze regionali, la Corte, fatta propria l'affermazione della difesa dello Stato, secondo cui i consorzi svolgevano una serie di compiti non strettamente rientranti in campo agricolo, affermava: *"alla luce degli elementi legislativi e giurisprudenziali può concludersi che i consorzi agrari costituiscono a tutt'oggi strumenti dell'intervento pubblico sul mercato agricolo e risultano pertanto ancora ispirati al conseguimento di finalità nazionali; finalità che in questa materia non risultano essere soddisfatte in via esclusiva da altri organismi."*

In dipendenza delle loro funzioni pubblicistiche, fu riconosciuto ai consorzi di svolgere funzioni di agenzie assicurative per conto dell'assicurazione degli agricoltori partecipata dalla Federconsorzi, la FATA.

Al sistema federconsortile furono affidati, in sintesi, compiti tipici di una agenzia governativa.

Esso ebbe grande rilievo nell'assetto strutturale dell'agricoltura nazionale, almeno fino a quando la politica agricola non divenne comunitaria ed il centro decisionale si spostò da Roma a Bruxelles.

Ciò consente di comprendere la posizione delle banche estere che avevano finanziato la Fedit e che, a crisi conclamata, in forza di argomenti non giuridici (nei contratti da esse stipulati la Fedit era chiaramente indicata come un soggetto privato) si attendevano che degli impegni di essa si facesse carico il Governo italiano.

#### 4. LA GESTIONE TRA NORMATIVA E PRASSI: IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI

La Federconsorzi non era, quindi, che una società cooperativa di secondo grado perché i suoi unici soci erano società cooperative.

Si trattava, tuttavia, di cooperative che non potevano darsi libere regole.

La loro vita era interamente governata da regole imposte con legge e contenute negli statuti tipo.

Esse erano obbligate ad associarsi alla Federconsorzi ed a rispettarne lo statuto.

I consorzi erano governati secondo un principio maggioritario che assegnava alla maggioranza un potere assoluto sugli organi di amministrazione attiva ed una importante partecipazione a quello di autocontrollo.

Il Collegio sindacale annoverava due su sei componenti appartenenti alla maggioranza.

La scelta di quello che, con linguaggio corrente, si usa definire come *management*, non era possibile perché il direttore di un consorzio non poteva provenire che dalle fila di quelli abilitati dalla Fedit, in numero chiuso ed in intuitiva sintonia con essa.

Anche la Federconsorzi era governata dalla stessa regola maggioritaria che assegnava al gruppo che avesse riportato il maggior numero di voti in Assemblea la presidenza ed il controllo del Consiglio di amministrazione, del Comitato esecutivo ed una significativa presenza nel Collegio sindacale, ancorché, quanto a quest'ultimo, lo statuto raccomandasse di scegliere preferenzialmente i sindaci tra i direttori dei consorzi.

A ciò va aggiunto che la funzione di garanzia che i sindaci di nomina ministeriale, ed in particolare i presidenti dei Collegi sindacali, quasi sempre coincidenti con quelli designati dal Ministero dell'agricoltura, avrebbero dovuto svolgere, come meglio si dirà in seguito, non fu di fatto mai assicurata e non costituì mai un ostacolo per il dispiegarsi degli interessi della maggioranza.

Si tratta di aspetti che legittimano l'opinione di chi ritiene che, con l'adozione del decreto legislativo n. 1235 del 1948, emanato meno di un mese prima delle elezioni che segnarono il primato, destinato a durare per circa mezzo secolo, del partito della Democrazia cristiana, si volle mantenere sostanzialmente invariata la struttura corporativa prebellica procedendo ad un cambiamento nominale e non sostanziale.

Sembra evidente il disegno, nelle norme integrate dagli statuti obbligatori, di un modulo organizzativo che non mirava ad assicurare la libera espressione di voci politicamente diverse, tra loro contrastanti o dissonanti, ma l'egemonia di una sola parte così realizzando un controllo integrale sul sistema consorzi-Federazione e, quindi, di riflesso, un controllo forte su gran parte del mondo agricolo.

Esso si rivelò un formidabile strumento di controllo politico. Infatti la Coldiretti, con metodi fortemente controversi ma anche con strumenti più efficaci e con *maggior sintonia con il modo di essere e di sentire dell'impresa contadina* di allora, riuscì immediatamente ad impadronirsi del sistema, conquistandone il dominio pressoché assoluto, durato fino al commissariamento della Fedit e, come si vedrà, anche oltre.

Essa non ebbe avversari od oppositori.

Una seconda organizzazione, di non contrastante ispirazione, la Confagricoltura - l'organizzazione sindacale degli imprenditori agricoli - condivise il controllo dei consorzi e della Fedit, ma in posizione minoritaria e sostanzialmente subordinata. Va ricordato che le due organizzazioni professionali esprimevano una forte rappresentanza politica e parlamentare.

In particolare, per alcune legislature, una parte significativa, per peso numerico e politico, dei gruppi parlamentari della Democrazia cristiana era costituita da deputati e senatori espressi dalla Coldiretti.

Alla Fedit fu affidata la gestione di una parte degli aiuti previsti dall'ERP (*European Recovery Program*) - e cioè dal programma meglio noto come "Piano Marshall" - mediante l'acquisto di grano all'estero e la sua successiva commercializzazione.

Sull'attuazione di quest'ultimo e di altri piani di aiuti internazionali (U.N.R.R.A.-U.S.F.A.R.-A.U.S.A.) che si concretizzavano nell'approvvigionamento e nell'ammasso delle derrate alimentari ed in particolare nell'ammasso del grano, durato fino alla campagna 1963-1964, la Fedit costruì la sua potenza economica e finanziaria che raggiunse il culmine negli anni Sessanta.

Basta considerare che in quell'epoca il patrimonio immobiliare della Federconsorzi era passato da un valore di 3,5 milioni dell'immediato dopoguerra a ben 8.336 milioni con un aumento vertiginoso.

Attuata la conquista del governo dei Consigli di amministrazione e dei Comitati esecutivi, le cui decisioni non trovavano alcun controllo nei Collegi sindacali che erano espressione dei medesimi interessi, le organizzazioni sindacali che si dividevano la rappresentanza dei consorzi e della Fedit, passarono progressivamente, con la scomparsa di personalità come quelle di Bonomi e Mizzi, che avevano impresso alla Fedit una direzione forte ancorché controversa, ad una vera e propria direzione esterna.

Sentendosi legittimati dal rappresentare la quasi totalità dei soci dei consorzi e la totalità dei soci della Fedit, la Coldiretti e la Confagricoltura finirono per confondere i loro interessi sindacali con quelli dell'intero sistema federconsortile.

La Commissione ha maturato il convincimento che esse, sia pure in misura diversa, dirigevano di fatto la Fedit, gestendo risorse di sostanziale derivazione pubblica, perché in gran parte accumulate grazie alla politica dei pubblici ammassi, nulla rischiando del loro patrimonio, ed anzi attribuendosi parte dei ricavi, sotto forma di contribuzioni miliardarie di dubbia legittimità<sup>2</sup>.

Anche le scelte di politica economica e finanziaria che portarono al tracollo del sistema, furono assunte dai due sindacati ed in particolare dalla Coldiretti.

Sistematicamente, infatti, negli ultimi anni, le riunioni dei Consigli di amministrazione e dei Comitati esecutivi della Fedit erano preceduti da preconsigli e cioè da riunioni separate dei consiglieri della Coldiretti e di quelli della Confagricoltura, presiedute dai rispettivi dirigenti, ed in particolare, per la Coldiretti, dal presidente Lobianco, che discutevano gli argomenti all'ordine del giorno degli organismi amministrativi e prendevano le relative decisioni, che, quindi, venivano semplicemente ratificate nel corso delle riunioni ufficiali.

Con parole di grande chiarezza l'ex sottogretario all'agricoltura, onorevole Noci, ha illustrato a questa Commissione, nella seduta del 22 febbraio 2000, il reale ruolo

<sup>2</sup> Il tema sarà illustrato ampiamente nel capitolo quattordicesimo dedicato alle anomalie della gestione Fedit.

dell'ultimo presidente della Fedit, ragioniere Luigi Scotti,<sup>3</sup> e della direzione esterna esercitata dalla Coldiretti: *"Nella Federconsorzi il presidente Scotti era tra coloro che meno erano al corrente dei fatti (...)*.

*Io ho conosciuto poco il presidente Scotti ma era chiaro che non era lui a compiere le scelte; contava il Presidente della Coldiretti che premeva in un senso, contava il Presidente del consorzio agrario di Ferrara che premeva in un altro e, perché così magari in quel collegio era più facile prendere voti, poteva presentarsi chiunque altro con un'altra carica e sarebbe stato accontentato anche lui. Scotti firmava la sintesi di queste volontà"*.

La Commissione ha raccolto un coro di voci e di indicazioni in ordine alla effettiva direzione della Fedit che si identificava, quanto alle principali scelte strategiche e di politica d'impresa, nella presidenza della Coldiretti ed in parte minore in quella della Confagricoltura.

Per tutte è significativa la testimonianza di un componente dell'ultimo Consiglio di amministrazione, il deceduto dottor Pietro Gentili, imprenditore agricolo e presidente del consorzio agrario di Siena, di estrazione Confagricoltura.

Si riportano, di seguito, estratti della sua deposizione, del 1° marzo 1995, alla Commissione ministeriale di indagine: *"(...) Il consiglio di Amministrazione funzionava poco, non aveva importanza, le decisioni passavano sempre sulla nostra testa.*

*(...) Le grosse decisioni spesso non passavano, che so, la nomina del Direttore Generale non è mai passata né per il Comitato (esecutivo n.d.r.) né per il Consiglio.*

*(...) Sono il solo, mi trovo in un comitato di cinque persone, quattro e cinque con il Presidente, dove tutto quello che dicevo ero soltanto io a verbalizzare, io soltanto a protestare, gli altri quattro accettavano passivamente.*

*(...) Guardi le dirò tutto. Lì dentro è sempre mancato il proprietario insomma perché c'era un Lobianco che non appariva mai ma era quello che tirava le fila (...) questo proprietario non c'è stato mai quindi noi abbiamo vissuto da un direttore generale come Mizzi capacissimo, in gamba, molto bravo che ha creato il patrimonio poi è passato a un Bassi che è stato un ragioniere, un ottimo ragioniere, poi tutti quanti si sono illusi, la struttura, di fare il secondo Mizzi (...) e abbiamo avuto un direttore generale che è stato una tragedia. Debbo dirlo che il direttore generale che è venuto fuori (...) ad un certo punto non si sapeva mai quello che faceva (...). Il direttore (...) Scotti che poi hanno nominato presidente della Federconsorzi (...)"*.

Un altro consigliere della Federconsorzi, il dottor Alessandro Sandra, dichiarava alla Commissione ministeriale di indagine Poli Bortone il 1° marzo 1995: *"(...) La Federconsorzi era amministrata da Confagricoltura e Coldiretti, cioè dai Consiglieri, ma che erano espressione degli azionisti. (...) Noi consiglieri, prima delle riunioni, facevamo dei preconsigli, nel senso che la Confederazione di appartenenza (nel mio caso la Coldiretti) ci invitava per un predibattito sugli argomenti all'ordine del giorno della riunione successiva"*.

Ai preconsigli, oltre agli amministratori della Federconsorzi partecipavano *"il Presidente della Coldiretti, qualche volta il Segretario Centrale e di solito il Presidente della Federconsorzi che veniva ad esporre l'ordine del giorno. Questa procedura, cioè l'azionista di maggioranza e di minoranza che riunisce i Consiglieri e li informa dell'ordine del giorno, ci sembrava allora assolutamente normale"*.

<sup>3</sup> Luigi Scotti, ragioniere, proveniente dalle fila dei Cap, è prima direttore generale e poi presidente della Fedit; presidente di Agrifactoring; consigliere di amministrazione della sezione autonoma di credito alberghiero e turistico della Bnl (Coopercredito); consigliere Fata e Vice presidente della Bna.

Dal punto di vista giuridico Coldiretti e Confagricoltura non si potevano definire azionisti, ma *"lo erano di fatto"*; *le decisioni di un certo peso le prendevano loro*".

Ha dichiarato il ragioniere Luigi Scotti, il 20 marzo 1995, alla Commissione ministeriale di indagine: *"(...) Sembra essere il decreto legislativo che dà questa potestà di rapporto alle due organizzazioni perché il Consiglio della Fedit è fatto dai Presidenti dei C.A. i quali sono nominati dai soci che sono iscritti nelle due organizzazioni a carattere generale (Confagricoltura e Coliretti). Attraverso questa delega surrettizia le organizzazioni ritenevano nell'ambito della politica generale dell'agricoltura italiana di dare pareri sulle decisioni importanti della Federazione.*

*Come Presidente partecipavo ai preconsigli della Coldiretti, come Presidente espresso dalla Coldiretti. Non ho mai partecipato ai preconsigli della Confagricoltura"*.

A distanza di cinque anni, dinanzi a questa Commissione, nella seduta del 15 luglio 2000, il ragioniere Scotti nel confermare che *"(...) i preconsigli si svolgevano generalmente il giorno prima del consiglio di amministrazione. Io partecipai ai preconsigli dal momento in cui divenni presidente; i direttori generali non partecipavano ai preconsigli (...). Vi partecipavano i membri del consiglio di amministrazione della Federconsorzi (...). Vi partecipavano i rappresentanti che, nel consiglio di amministrazione, rappresentavano le singole confederazioni, cioè la Coltivatori diretti da una parte e la Confagricoltura dall'altra. In questi preconsigli si discutevano i principali problemi (...) da tempo immemorabile (...) ha tentato di presentarli come discussioni dalle quali non scaturivano decisioni vincolanti: "(...) I preconsigli si svolgevano evidentemente in funzione dell'ordine del giorno del consiglio di amministrazione; si discutevano gli argomenti, però non ho mai sentito, nei preconsigli a cui ho assistito come presidente, porre vincoli alle determinazioni del consiglio del giorno successivo. Nel preconsiglio vi era un dibattito sugli argomenti. Il giorno successivo, nel consiglio di amministrazione, ciascuno evidentemente si comportava in funzione della propria coscienza e del proprio intendimento. Quindi, ripeto, per quei due anni nei quali io in qualità di presidente, ho assistito ai preconsigli, non c'è stata nessuna imposizione del vincolo"*.

Tali affermazioni non sono parse alla Commissione né persuasive né credibili. E' noto che le riunioni di gruppi omogenei di consiglieri nelle società non hanno altro scopo che quello di pre-concordare la linea comune da tenersi nei consigli di amministrazione.

Basta scorrere i verbali dei Consigli d'amministrazione della Fedit per rendersi conto dell'assoluta assenza di posizioni individuali.

In data 9 luglio 1985 dichiarava, infatti, non senza compiacimento nel corso del Consiglio di amministrazione il presidente Truzzi: *"(...) Il nuovo impegno dell'Organizzazione Federconsortile fu delineato in un programma deciso concordemente dalle due confederazioni generali che esprimono questo consiglio di amministrazione (...) non vi è stata mai situazione di maggioranze e minoranze; si è deciso sempre insieme e non a colpi di votazione(...)"*.

In una nota riservata indirizzata ai quadri dirigenti datata 26 aprile 1988, il dottor Wallner, presidente della Confagricoltura dal 1983 al 1989, scriveva a proposito dell'atteggiamento dei consiglieri della Confagricoltura: *"(...) noi facciamo parte del consiglio d'amministrazione in una condizione che è sostanzialmente di minoranza (...) però abbiamo continuato a comportarci finora come se facessimo parte della maggioranza in quanto tutte le decisioni sono state prese finora all'unanimità (...). E quando è capitato che nel comitato esecutivo (...) i nostri rappresentanti abbiano rifiutato*

*di votare una certa delibera la votazione è stata sospesa fino a quando non si è trovato un punto di incontro”.*

Poco tempo dopo, il 21 luglio 1988, il presidente Truzzi rassegnava tuttavia a verbale che *“(...) ci siamo incontrati e confrontati con le due Confederazioni nelle persone dei due presidenti on. Lobianco, dr. Wallner (...) vi è concordia nelle valutazioni delle difficoltà attuali del settore agricolo e sulle possibilità di dare adeguate risposte.*

*In particolare vi è accordo (...) su un adeguato sforzo per il recupero dell'efficienza dei consorzi agrari e delle società”<sup>4</sup>.*

Il dottor Wallner, pur lamentando la posizione minoritaria della organizzazione da lui presieduta rispetto alla Coldiretti, ha ribadito, nel corso dell'audizione del 1° febbraio 2000, il concorso della Confagricoltura alla guida della Fedit: *“(...) L'organizzazione di cui ero presidente era, come è ben noto, la parte minoritaria, il socio di minoranza dell'organizzazione cooperativa della Federconsorzi e, per quanto sia difficile dirlo, "concorreva"(...) con fatiche inaudite e successi scarsissimi alla gestione di una Federconsorzi (...).*

*Noi eravamo, nell'ultima fase della mia gestione, minoritari, otto consiglieri a dieci (...). Comunque, era tale l'ammontare delle deleghe (...) per la gestione ordinaria, ma anche per la relevantissima gestione finanziaria, che svuotavano di fatto la conoscenza dei consiglieri certamente di minoranza, ma, a mio avviso, anche dei consiglieri normali della maggioranza, in quanto molti di loro – io stesso – venivano a sapere di decisioni finanziarie rilevanti a consuntivo dei bilanci.*

*(...) Riunivo in genere i due membri del comitato esecutivo in quanto ero a digiuno di ciò che avveniva dal momento che due o tre giorni prima mi arrivava semplicemente un foglietto dove era indicato per punti il capitolo in discussione di cui non si sapeva assolutamente mai nulla quindi utilizzavo queste preriunioni tutte informali per documentarmi.*

*Le decisioni (dei Consigli di amministrazione n.d.r.) per quanto mi risulta, erano già determinate e non certo nel senso indicato dalla Confederazione o dal Presidente Wallner”<sup>5</sup>.*

D'altra parte lo stesso presidente Lobianco, in una intervista rilasciata nel 1992 al giornalista Antonio Saltini, si assumeva espressamente le responsabilità di scelta delle strategie e degli uomini per la Fedit.

Infatti, alla domanda di Saltini *“(...) se Lobianco avoca a sé la responsabilità di scegliere strategie ed uomini non può ricusare poi la responsabilità sull'esito finale delle sue decisioni”*, l'onorevole Lobianco rispondeva: *“In questi termini assumo quella responsabilità”<sup>6</sup>.*

E sicuramente, a giudizio di questa Commissione, tra le maggiori responsabilità dell'eclisse della Federconsorzi, vi sono le scelte strategiche compiute dal 1982 in poi

<sup>4</sup> Il quadro della situazione dei consorzi era ancora presentato in forma edulcorata.

<sup>5</sup> Su come le associazioni venissero poste in grado di eseguire una delibazione preventiva anche delle decisioni concernenti la gestione esecutiva della Federconsorzi si può ritenere esemplare una nota del 29 novembre 1988 del direttore generale ragioniere Scotti indirizzata proprio al presidente della Confagricoltura Wallner: *“Le trasmetto il fascicolo relativo al comitato esecutivo della Federconsorzi convocato per il giorno 3 c.m. alle ore 10.30. A sua disposizione per qualsiasi chiarimento; le porgo i più cordiali saluti”.*

Ed a riprova dell'assunto che le decisioni del Consiglio di amministrazione della Fedit venivano precedute da riunioni delle associazioni di categoria che avevano assunto un carattere formale, si annovera un telegramma del 4 marzo 1991, e cioè di due mesi prima del commissariamento, indirizzato al presidente Scotti: *“Riunione preconsiglio Fedit est convocata presso sede confederale Roma via 24 maggio 43 mercoledì 13 marzo prossimo ore 18 stop Pregasi non mancare Arcangelo Lobianco presidente Coldiretti”.*

<sup>6</sup> Da Terra e Vita. n.1/92.

dalla Coldiretti ed, in misura minore, per il minor peso che essa aveva, dalla Confagricoltura<sup>7</sup>.

Il presidente Wallner ha rivendicato per la sua breve gestione, coincisa con gli anni cruciali delle scelte mancate per la sorte della Federconsorzi, una lucida ed inascoltata intelligenza dei problemi<sup>8</sup>.

Non pare, però, alla Commissione che il dottor Wallner, nonostante tale consapevolezza e l'assunzione di alcune meritorie iniziative<sup>9</sup>, abbia mai rinunciato ai cospicui vantaggi del sistema.

---

<sup>7</sup> Una testimonianza dei rapporti tra le due organizzazioni si rinviene nei verbali del Consiglio di amministrazione della Fedit. Il 9 luglio 1985 dichiarava non senza compiacimento il presidente Truzzi: "(...) il nuovo impegno dell'Organizzazione Federconsortile fu delineato in un programma deciso concordemente dalle due confederazioni generali che esprimono questo consiglio di amministrazione (...) non vi è stata mai situazione di maggioranze e minoranze; si è deciso sempre insieme e non a colpi di votazione (...)".

Ed il 21 luglio 1988 lo stesso affermava: "(...) ci siamo incontrati e confrontati con le due Confederazioni nelle persone dei due presidenti on. Lobianco, dr. Wallner (...) vi è concordia nelle valutazioni delle difficoltà attuali del settore agricolo e sulle possibilità di dare adeguate risposte.

*In particolare vi è accordo (...) su un adeguato sforzo per il recupero dell'efficienza dei consorzi agrari e delle società".*

Va notato che il quadro della situazione dei consorzi veniva presentato in forma edulcorata e non allarmante.

<sup>8</sup> Così ha dichiarato il dottor Wallner, nel corso dell'audizione del 1° febbraio 2000: "(...) Sono un imprenditore qualsiasi con qualche conoscenza privilegiata perché il sindacato me ne ha dato l'opportunità, ma se lei prende i bilanci della Federconsorzi dal 1980 in poi credo che da una prima lettura dei crediti verso i consorzi agrari, che ammontavano a 2.200-2.300-2.500 miliardi, risulta che molti di questi consorzi agrari erano in decozione e molti altri in amministrazione coatta amministrativa. Chi li restituiva questi soldi?"

<sup>9</sup> Sul punto v. *infra* capitolo quarto.



## Capitolo Terzo

***I CONTROLLI SULLA FEDERCONSORZI E SUI CONSORZI AGRARI***

## 1. NATURA E DISCIPLINA

In forza dell'articolo 35 del decreto legislativo 7 maggio 1948 n. 1235, ai consorzi agrari ed alla Fedit erano applicabili le disposizioni degli articoli dal 2542 al 2545 del codice civile<sup>10</sup>; i poteri in essi previsti erano esercitati dal Ministero dell'agricoltura, al quale era, inoltre, conferita la facoltà di:

- a) disporre ispezioni sul funzionamento dei consorzi agrari;
- b) sospendere l'esecuzione di deliberazioni od atti illegittimi o contrari alle finalità dei consorzi o al pubblico interesse;
- c) annullare in ogni tempo gli atti contrari alle leggi, ai regolamenti e, di concerto con il Ministero del lavoro, quelli contrari agli statuti.

I consorzi e la Fedit avevano l'obbligo di comunicare al Ministero dell'agricoltura:

- a) i bilanci;
- b) le deliberazioni dei Consigli, dei Comitati esecutivi e delle Assemblee.

I consorzi erano obbligati a scegliere il direttore tra gli iscritti al ruolo dei dirigenti dei consorzi tenuto dalla Fedit.

Il Collegio sindacale dei consorzi era composto di tre membri effettivi e di due supplenti.

Esso era integrato per le materia di pubblico interesse:

- a) da un rappresentante del Ministero dell'agricoltura;
- b) da un rappresentante del Ministero del lavoro;
- c) da un rappresentante del Ministero del Tesoro.

L'articolo 2542 del codice civile stabilisce che le società cooperative sono sottoposte alle autorizzazioni, alla vigilanza ed ai controlli sulla gestione stabiliti dalle leggi speciali, mentre l'articolo 2545 dispone in tema di inerzia od irregolarità del liquidatore.

---

<sup>10</sup> Si riportano gli articoli dal 2542 al 2545 del codice civile:

Art. 2542 - *Controllo sulle società cooperative* - Le società cooperative sono sottoposte alle autorizzazioni, alla vigilanza e agli altri controlli sulla gestione stabiliti dalle leggi speciali.

Art. 2543 - *Gestione commissariale* - In caso d'irregolare funzionamento delle società cooperative, l'autorità governativa può revocare gli amministratori e i sindaci e affidare la gestione della società a un commissario governativo, determinandone i poteri e la durata.

Al commissario governativo possono essere conferiti per determinati atti anche i poteri dell'assemblea, ma le relative deliberazioni non sono valide senza l'approvazione dell'autorità governativa.

Art. 2544 - *Scioglimento per atto dell'autorità* - Le società cooperative, che a giudizio dell'autorità governativa non sono in condizione di raggiungere gli scopi per cui sono state costituite, o che per due anni consecutivi non hanno depositato il bilancio annuale, o non hanno compiuto atti di gestione, possono essere sciolte con provvedimento dell'autorità governativa, da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* e da iscriversi nel registro delle imprese.

Se vi è luogo a liquidazione, con lo stesso provvedimento sono nominati uno o più commissari liquidatori.

Art. 2545 - *Sostituzione dei liquidatori* - In caso d'irregolarità o di eccessivo ritardo nello svolgimento della liquidazione ordinaria di una società cooperativa, l'autorità governativa può sostituire i liquidatori o, se questi sono stati nominati dall'autorità giudiziaria, può chiederne la sostituzione al tribunale.

I controlli dell'autorità governativa previsti per tutte le cooperative erano quindi 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 state nella condizione di raggiungere gli scopi istituzionali, non avessero depositato i bilanci per due anni consecutivi ed infine nel caso di inoperatività;
- c) nominare i liquidatori e sostituirli in caso di irregolarità o ritardi;
- d) disporre ispezioni sul funzionamento dei consorzi e della Fedit;
- e) sospendere l'esecuzione di deliberazioni od atti illegittimi o contrari alle finalità istituzionali o al pubblico interesse;
- f) annullare gli atti contrari alle leggi, ai regolamenti, ed agli statuti.

I consorzi agrari e la Fedit avevano l'obbligo di dare comunicazione al Ministero dell'agricoltura dei bilanci, delle delibere dei Consigli di amministrazione, dei Comitati esecutivi e delle Assemblee e delle proposte di modifiche statutarie.

Da questa elencazione appare evidente la natura ordinaria dei controlli, che avevano connotazioni sia di legittimità sia di merito.

Il potere di sospensione di deliberazioni o di atti illegittimi e di annullamento di atti contrari alle leggi, ai regolamenti, ed agli statuti rientrava con evidenza tra i controlli di legittimità. Esso mirava non solo ad assicurare la legalità formale ma anche il rispetto dell'assetto organizzativo, impedendo devianze autonomistiche.

Il Ministero dell'agricoltura poteva sciogliere consorzi e Federazione nel caso in cui non avessero depositato i bilanci per due anni consecutivi e nel caso di inoperatività; poteva inoltre nominare i liquidatori e sostituirli in caso di irregolarità o ritardi.

Si tratta di tipici controlli di legittimità.

Il Ministero dell'agricoltura poteva revocare amministratori e sindaci e nominare un commissario governativo, in caso di irregolare funzionamento di consorzi e Federazione, e sciogliere consorzi e Federazione, nel caso in cui non fossero stati nella condizione di raggiungere gli scopi istituzionali.

Il Ministero aveva, inoltre, il potere di sospendere le deliberazioni contrarie alle finalità istituzionali o al pubblico interesse e di annullare atti della stessa tipologia.

Si tratta di un controllo cui appare difficile non riconoscere le connotazioni di merito.

Del controllo di merito l'espressione più importante e significativa fu il decreto di commissariamento della Fedit del 17 maggio 1991 che contiene valutazioni di natura economico-finanziaria.

Di esso, esemplarmente, si discusse la necessità e l'opportunità, ma non si discusse mai la legittimità.

Giova, tuttavia, chiarire che nessuno dei controlli previsti dal codice civile e dalla legge speciale comportava un costante sindacato del Ministero sulle scelte di politica economica e finanziaria dei consorzi e della Fedit e, quindi, a Ministri e funzionari non era affidata una sorta di supervisione operativa, tale da accreditare le

determinazioni degli amministratori delle cooperative vigilate, come condivise dal Governo.

I controlli sui bilanci non comportavano una funzione certificativa di conformità a verità, come quella conferita ad una società di revisione.

Essi erano finalizzati, occorre ribadirlo, ad accertare, con inevitabile ampia discrezionalità, il regolare funzionamento delle persone giuridiche controllate e la persistenza delle condizioni che permettessero di raggiungere gli scopi sociali, attivando, se necessario, il doveroso esercizio di poteri sostitutivi.

In funzione della tipologia dei controlli sopra indicati erano previsti coerenti poteri ispettivi.

I poteri sostitutivi, infine, si spingevano fino al commissariamento ed alla messa in liquidazione e potevano incidere in modo decisivo sulla vita stessa della Fedit e dei consorzi.

## 2. L'ATTUAZIONE DEI CONTROLLI E LE RELATIVE RESPONSABILITÀ

La Commissione ha inteso ad accertare come i controlli appena descritti venissero esercitati nei confronti della Fedit e dei consorzi, acquisendo idonea documentazione e procedendo all'audizione dei Ministri dell'agricoltura succedutisi dal 1982 al 1991, e di alcuni funzionari qualificati del Ministero dell'agricoltura e della Regione siciliana. E' stato altresì ascoltato, nella seduta antimeridiana del 6 dicembre 2000, l'assessore all'agricoltura e foreste della regione Sicilia, onorevole Salvatore Cuffaro, cui compete, ai sensi del combinato disposto del decreto legislativo 7 maggio 1948 n. 789 e della legge regionale 8 luglio 1948, n. 35, la vigilanza sui consorzi agrari siciliani.

Una prima conclusione è stata facilmente raggiunta relativamente alla **Federconsorzi**.

Il Ministero dell'agricoltura per quanto risulta documentalmente, con certezza dal 1982 al 1991 e probabilmente - il beneficio del dubbio è doveroso per il lungo tempo trascorso - dal dopoguerra in poi, non dispose alcuna ispezione nei confronti della Fedit.

Ha dichiarato il ragionier Luigi Scotti, presidente della Fedit, il 20 marzo 1995 alla Commissione di indagine Poli Bortone: *"(...) Dirò che la Federazione, i C.A. hanno sempre ottemperato alla disposizione di mandare al Ministero i verbali delle assemblee, i verbali dei Consiglio di Amministrazione, i verbali dei Comitati esecutivi sia della Federazione che dei C.A..*

*Debbo dire anche che, per parlare del ruolo del Ministero, che io non ricevetti mai, dico mai, una riga di rilievo da parte del Ministero dell'Agricoltura, né come direttore Generale, né come Presidente.*

*(...) Debbo dire che nei confronti della Federazione, durante la mia direzione generale e durante la presidenza non vi fu mai un'ispezione, né alla Federazione, non credo neanche ai C.A., però questo dovrebbe sentirlo (...), né mai fu sospesa l'esecuzione di una delibera per quanto si riferisce alla Federazione; ai C.A. non lo so, però lei lo potrà vedere dagli atti".*

La tesi secondo la quale, fino al 1980, le ispezioni sulla Federconsorzi (e sui consorzi agrari) erano reiterate e continue - espressa dal dottor Vincenzo Pilo,

responsabile dal 1986 al 1991 e dal 1991 al 1994 della Direzione generale della produzione agricola preposta alla vigilanza, nel corso della sua audizione davanti alla Commissione, svoltasi nelle sedute del 5 ottobre e 23 novembre 1999 - è rimasta sformata di ogni prova.

La Commissione è dell'avviso che una vigilanza di ordinaria diligenza avrebbe consentito in cinquanta anni molteplici approfondimenti, se non altro su quelle gestioni speciali degli ammassi, oggetto di vivacissimo dibattito politico e di gravi e perduranti sospetti.

Poiché, inoltre, i bilanci della Federconsorzi si segnalano sempre per sinteticità e mancanza di chiarezza<sup>11</sup>, aprendosi ad una parziale intelligibilità solo negli ultimi due anni, sgomenta che nessuno avvertì mai l'esigenza di chiarimenti e di correlativi accertamenti ispettivi.

Nonostante la sinteticità, tuttavia, i risultati degli esercizi della Fedit, a far capo dal 1985, rendevano evidenti due aspetti fondamentali: il risultato operativo era sempre minore, fino ad assumere connotazione negativa; l'indebitamento era sempre maggiore, fino ad assumere proporzioni insostenibili<sup>12</sup>.

Ebbene tutti i bilanci della Fedit, ad eccezione dell'ultimo, relativo all'anno 1990, che si chiudeva con un artificioso pareggio, furono recepiti dal Ministero vigilante che ne prese atto rimanendo del tutto inattivo.

Non fu assunta nessuna iniziativa né fu chiesto alcun chiarimento: non ci si avvalse del potere ispettivo; non si ritenne di dover valutare, mediante una specifica ed adeguata attività istruttoria, la sussistenza delle condizioni per un eventuale commissariamento; non vi fu alcuna iniziativa politica per affrontare e risolvere concretamente il problema.

Il Consiglio dei Ministri non fu mai interessato.

Mai fu informato il Parlamento.

Il solo Ministro dell'agricoltura che si attivò per un approfondimento della situazione fu il professor Saccomandi<sup>13</sup>, che affidò ad un tecnico, il dottor Artusi, un incarico non formale ricevendone una relazione allarmante alla quale, tuttavia, non fece seguito alcuna concreta iniziativa<sup>14</sup>.

Nessun Presidente del Collegio sindacale della Fedit di nomina governativa assolse le sue funzioni di controllo interno, assumendo la doverosa iniziativa di inoltrare al Ministro relazioni che illustrassero le reali condizioni dell'Ente.

Nessuno di loro segnalò alcunché.

Si deve, pertanto, concludere che i Ministri che ressero il dicastero dell'agricoltura, tutti appartenenti alla Democrazia cristiana, ed i funzionari che si adeguarono al loro indirizzo politico, esplicito od implicito, abdicarono del tutto ai loro doveri di vigilanza.

Ciò, in un primo tempo, favorì l'assoluta libertà di azione della Fedit; in un secondo ed ultimo tempo concorse a determinarne il tracollo non garantendo il

<sup>11</sup> Sul punto si rinvia al capitolo quarto.

<sup>12</sup> Sul punto per una analisi approfondita cfr. capitolo quarto parte seconda.

<sup>13</sup> Vito Saccomandi, professore di estimo catastale, posto alla guida di una direzione generale del Ministero dell'agricoltura da Calogero Mannino e successivamente nominato ministro, era stato a lungo consigliere economico di Arcangelo Lobianco.

<sup>14</sup> Cfr. capitolo quarto, parte seconda, paragrafo 2.

contenimento, nei confini delle regole economiche e finanziarie, delle richieste del mondo consortile che, se fondate, avrebbero dovuto trovare risposta politica.

A ciò va aggiunto che le potenzialità ispettive presso il Ministero dell'agricoltura erano pressoché inesistenti dal punto di vista strutturale.

Persino il commissariamento della Fedit non fu preceduto da una ispezione condotta da funzionari ministeriali, ma da una rapidissima ricognizione, affidata dal ministro Gorla a due esperti privati.

Il Ministro non poteva, evidentemente, far alcun affidamento sulle strutture delle quali avrebbe dovuto istituzionalmente avvalersi.

Per quanto riguarda i consorzi agrari, largo uso fu fatto, invece, dell'istituto del commissariamento.

Ma i provvedimenti del Ministero non furono, quasi mai, il frutto di iniziative ispettive.

Come si è già detto, infatti, in tempi prossimi alla crisi e, quindi, in tutto il decennio che va dal 1982 al 1991, oggetto dell'inchiesta di questa Commissione, nessuna ispezione fu compiuta nei confronti dei consorzi. Tanto si deve ritenere su base documentale, la sola alla quale la Commissione ritiene di doversi affidare, mancando del tutto validi contributi testimoniali di segno opposto.

Nonostante le affermazioni in senso contrario dei dirigenti ministeriali ascoltati, infatti, a specifica e reiterata richiesta, il Ministero delle politiche agricole non è stato in grado di trasmettere una sola relazione ispettiva.

I controlli si possono ritenere, pertanto, del tutto omessi<sup>15</sup>.

L'omissione è imputabile, come già evidenziato, in primo luogo ai Ministri *pro tempore* e, almeno per quanto riguarda gli anni precedenti al 1987, ai responsabili delle Direzioni proposte alla vigilanza di cui si tratterà più oltre.

In un così grave contesto omissivo, si sono acquisite il 23 novembre 1999, a seguito dell'audizione del dottor Vincenzo Pilo, responsabile *pro tempore* della Direzione generale della produzione agricola, segnalazioni indirizzate, peraltro solo a partire dall'anno 1987, al Ministro dell'agricoltura sullo stato di dissesto del sistema dei consorzi agrari.

Le condizioni in cui versavano i consorzi agrari nella seconda metà degli anni Ottanta erano, infatti, tanto note e gravi da consigliare alla direzione generale vigilante, la redazione di argomentate e documentate relazioni.

Queste, pur senza approfondire il tema dei rapporti finanziari tra i consorzi e la Fedit, disegnavano, tuttavia, ufficialmente, un quadro così allarmante da far ritenere alla Commissione inadeguate le determinazioni politiche e di governo, assunte dai ministri succedutisi alla guida del Dicastero dell'agricoltura prima dell'insediamento del ministro Gorla<sup>16</sup>.

Nelle relazioni sopra indicate, tutte a firma del dottor Pilo, riguardanti gli anni dal 1985 al 1990, si segnalava infatti che la soluzione dei problemi dei consorzi non poteva essere ulteriormente procrastinata e che era urgente ed indifferibile l'esigenza di un intervento radicale ed efficace.

<sup>15</sup> Anche l'esercizio della vigilanza da parte della regione Sicilia è parso alla Commissione caratterizzato dall'assenza di iniziative di controllo, non essendo state riferite né documentate attività ispettive.

<sup>16</sup> Vedi *amplius infra* par. 2.1 e 2.2.

Ad esso non si diede, né si ritenne di dare, mai corso.

Il contenuto delle note non dava adito a dubbi; vi si affermava che le condizioni economiche e finanziarie dei consorzi presentavano nella maggior parte dei casi sintomi di squilibrio; che particolarmente difficile era la situazione di consorzi siciliani, soggetti alla vigilanza della Regione Sicilia, tutti in stato di assoluta precarietà economica, finanziaria e patrimoniale; che molti consorzi avevano chiuso il bilancio con una rilevante perdita di esercizio, altri in pareggio ricorrendo ad un artificio contabile costituito dalla rivalutazione degli immobili; che la Fedit aveva accordato a 23 consorzi un beneficio straordinario, costituito dal congelamento per tre anni degli interessi sui debiti nei confronti della stessa e la rateizzazione della restituzione del capitale in dodici anni ad un tasso di interesse molto basso.

Le cause della crisi venivano individuate nella progressiva contrazione delle attività per conto dello Stato; nelle difficoltà incontrate dai consorzi nel collocamento delle merci; nei maggiori costi rispetto alla concorrenza derivanti dalla struttura consortile; negli oneri fiscali; nei bassi margini di utili sui prodotti commercializzati; nelle esposizioni debitorie relevantissime con gravissimi riflessi derivanti dall'aumento continuo degli interessi sui conti economici, per essere gli oneri superiori ai ricavi di esercizio.

Si tratta con evidenza di cause tutte strutturali connesse con l'impianto stesso del sistema che, venute meno le possibilità di profitti derivanti dalle gestioni per conto dello Stato, aveva chiare connotazioni di diseconomicità.

Nonostante il fosco quadro che vi si disegnava, e che imponeva urgentissimi ed adeguati rimedi, i due Ministri che ne furono destinatari prima del ministro Gorla, e cioè gli onorevoli Filippo Maria Pandolfi e Calogero Mannino, non ritennero di assumere i provvedimenti urgenti e indifferibili che la gravità della situazione, a giudizio della Commissione, esigeva.

Tanto più che le pur così negative annotazioni della struttura ministeriale non descrivevano appieno la realtà, se il ministro Gorla ritenne di vergare di suo pugno sull'ultima relazione, datata 14 marzo 1991, riguardante l'esercizio 1989 in cui si diceva: *"Dinanzi al diffuso stato di precarietà economico-finanziaria dei consorzi la Fedit ha predisposto un piano di accorpamento dei consorzi limitrofi al fine di allargare il bacino di utenza di ogni singolo ente e di contenere i costi di gestione"*, la seguente annotazione: *"La situazione è molto più grave e merita una riunione per decidere il da farsi"*. La rappresentazione dell'imponenza del dissesto era, pertanto, palese.

La decisione assunta dal ministro Gorla fu il commissariamento della Fedit.

## 2.1 LA POSIZIONE DEL MINISTRO PANDOLFI

Richiesto da questa Commissione di chiarire le determinazioni da lui assunte, l'ex ministro Pandolfi ha affermato di essersi preoccupato prioritariamente di definire e liquidare i rendiconti delle gestioni speciali e cioè degli ammassi, risalenti a molti anni prima e non ancora chiusi predisponendo, con il concorso di una apposita commissione ministeriale, un articolato disegno di legge (AC n. 2315) presentato nel novembre 1984.

Il disegno di legge, assegnato alla Commissione agricoltura della Camera, non fu mai discusso.

Secondo il ministro Pandolfi l'approvazione del provvedimento, che avrebbe avuto natura preliminare nei confronti dell'operazione di risistemazione del sistema dei consorzi agrari e della Federconsorzi, non avvenne per la situazione politica del tempo.

Il ministro Pandolfi, nel corso dell'audizione svoltasi il 17 febbraio 2000, ha sottolineato come: *"Agli inizi degli anni '80 sopravvivevano ancora in maniera fortissima i riflessi delle polemiche di cui le piazze d'Italia erano state testimoni dal 1948 al 1958 e fino alla campagna elettorale del 1963; polemiche che si riferivano appunto alla famosa questione della Federconsorzi (...)".*

Egli ha, inoltre rammentato l'opposizione tradizionalmente critica della sinistra in generale e quella *"particolarmente critica del partito socialista durante uno dei Governi dell'onorevole Craxi"*.

Secondo il Ministro: *"l'opposizione era ancora prevenuta sui tentativi di sistemazione del mondo federconsortile; erano le confederazioni di parte democristiana, soprattutto la Coldiretti, che a loro volta temevano che, se il Parlamento fosse entrato su tali questioni, si sarebbero riaccese polemiche non necessarie.*

*(...) Tutti erano in attesa che si verificasse una situazione diversa; (...) la svolta di Chianciano della Coldiretti; però, tutto questo è successo quando la mia permanenza come Ministro dell'agricoltura era finita".*

In ordine alla sua azione riguardante i consorzi agrari e la Federconsorzi, il ministro Pandolfi ha affermato di aver affrontato il problema mediante l'elaborazione, nel contesto del Piano agricolo nazionale approvato dal CIPE il 1° agosto 1985, di un piano organico riguardante la cooperazione.

In particolare ha rivendicato che *"(...) con quel Piano allora si operava una scelta: anche dopo lo scacco del disegno di legge n. 2315, si constatava che rimanevano ancora in campo tutte le questioni che riguardavano i consorzi agrari provinciali e la Federconsorzi e che quindi rischiava di accentuarsi la dicotomia tra associazionismo e cooperazione.*

*(...) Raccolsi allora il parere degli esponenti del mondo agricolo che rappresentavano tutte le confederazioni, non soltanto una o due.*

*(...) Si decise pertanto di non arenarsi con un provvedimento di legge specifico e di lavorare piuttosto sulla legge pluriennale di spesa. Era quello il suggerimento che mi venne dato anche al fine di consentire alle associazioni e alle loro unioni di esercitare attività di impresa, (...) grande questione che sanciva il primato inarrestabile della Germania, della Francia e della Gran Bretagna, dove le associazioni avevano anche poteri di impresa, mentre nella realtà italiana avevano solamente compiti di rappresentanza.*

*Si arrivò così alla legge pluriennale di spesa dell'8 novembre 1986, n. 752. L'articolo 4, comma 3, lettera c), e l'articolo 7 introducevano un fondo di rotazione per la ricapitalizzazione delle cooperative sulla base di progetti quinquennali. (...) Il provvedimento entrò così regolarmente in vigore nel 1987".*

Sulla questione dell'esercizio del potere-dovere di controllo e vigilanza, il ministro Pandolfi è parso rivendicare di avere sempre privilegiato un'impostazione propositiva di carattere generale e, quindi, di aver ritenuto di dover provvedere in forma organica e generalizzata, piuttosto che mediante provvedimenti particolari, alle segnalazioni che gli pervenivano: *"Mi arrivavano quotidianamente rapporti sulla situazione dei consorzi agrari nei quali si diceva, ad esempio, che tredici consorzi*

versavano in gravi difficoltà, tanto da rendere addirittura necessaria la liquidazione coatta amministrativa.

*Ho sempre usato molto il metodo dell'annotazione diretta sui documenti e, da alcune annotazioni dell'epoca, emerge chiaramente il mio tentativo di far capire che non ci si poteva fermare soltanto alla denuncia degli inconvenienti. Occorreva muoversi".*

L'onorevole Pandolfi ha inoltre sostenuto, a differenza di quanto sopra evidenziato, che al Dicastero dell'agricoltura non spettassero poteri di controllo di merito, affermando che *"(...) d'altra parte, le autorità ministeriali avevano un potere di controllo di legittimità: vorrei verificare se il controllo di legittimità salva, per esempio, una grande società multinazionale da qualche catastrofe finanziaria dovuta ad operazioni sbagliate.*

*E' la decisione di merito che conta per sapere se una gestione funziona.*

*(...) Vorrei aggiungere: come si può pensare che negli anni '80 strutture ministeriali potessero esercitare un controllo di merito su operazioni per migliaia di miliardi ogni anno? Avremmo dovuto mettere in piedi un ministero ad hoc. Lo stesso Ministero delle partecipazioni statali, finché è esistito, non aveva alcun potere di controllo di merito sulle operazioni".*

Per quanto riguarda la Federconsorzi, l'onorevole Pandolfi ha affermato di *"(...) aver sempre avuto scarse conoscenze dei problemi concreti interni di tale ente. Sono sempre stato alla larga rispetto ai rapporti della Federconsorzi con il sistema bancario. Chi fa il Governatore della Banca d'Italia o il Ministro del tesoro - come lo sono stato io - sa perfettamente che non deve avere rapporti diretti o impropri con il sistema bancario (...) Pertanto, quando sono stato Ministro l'ultimo mio pensiero era conoscere in forma diretta o indiretta cosa stesse accadendo in enti già sottoposti al controllo del Ministero dell'agricoltura, perché avrei finito di vivere. Era completamente fuori dal mio orizzonte, anche per un certo senso di puritanesimo politico, al quale ho sempre cercato di improntare la mia attività politica. Mettere le mani in queste vicende era secondo me non soltanto inopportuno ma alla fine anche illegale, perché i Ministri dovevano fare altre cose e non questo (...). Confesso i limiti della mia azione di Governo in quel momento.*

*Venendo alla questione Federconsorzi, non mi è mai stato rappresentato alcun problema che riguardasse la sua concreta gestione".*

Tenuto conto che l'onorevole Pandolfi fu Ministro dell'agricoltura dal 4 agosto 1983 al 12 aprile 1988 (I e II Governo Craxi, VI Governo Fanfani, Governo Gorla) e quindi per cinque anni consecutivi, durante i quali i problemi del sistema, di cui era ben consapevole, crebbero senza freno; considerato che essi imponevano una soluzione giudicata non più differibile fin dal 1985, le sue iniziative politiche, per di più fallite, non possono essere giudicate che come il risultato di una inadeguata azione di governo.

Di fronte all'urgenza - non percepita o non voluta percepire - la situazione fu, di fatto, lasciata incancrenire.

Il progetto di legge di approvazione dei rendiconti degli ammassi, presentato nel novembre 1984, non fu mai esaminato dalla Commissione agricoltura della Camera dei deputati e il Governo non assunse alcuna iniziativa per sollecitarne ed ottenerne l'approvazione.

La rendicontazione delle gestioni speciali, inoltre, non era affatto un tabù di un passato lontano, ma una questione aperta che richiedeva, dopo trenta anni, una soluzione che non poteva essere senza contrasti ma, non per questo, si poteva e