

posteriori, l'assunzione dei relativi risultati a carico dello Stato mediante lo stanziamento di specifici fondi in bilancio.

Fu una scelta legislativa certamente corretta e consona ai principi potendosi configurare, a stretto rigore, un obbligo di resa del conto soltanto se ed in quanto fosse stato adottato un formale provvedimento legislativo che facesse carico al bilancio dello Stato dei risultati negativi delle gestioni<sup>226</sup>.

L'anomalia che si è verificata sta tutta nel fatto che tali leggi non sono intervenute per tutte le campagne e, quando sono intervenute, ciò è accaduto molti anni dopo la chiusura delle gestioni.

Ed infatti, successivamente al 1956, nessun'altra legge di ripiano è stata emanata, nonostante che - come si vedrà - vari disegni di legge fossero stati presentati in Parlamento sino al 1967 e, poi, ancora, dopo circa 18 anni, nel 1985<sup>227</sup>.

Tutte le campagne successive a quelle del 1953/54 - in pratica le sette campagne che vanno dal 1954/55 al 1961/62 - si sono, quindi, svolte e si sono concluse senza che fosse prestabilito se lo Stato avrebbe mai assunto a proprio carico i relativi risultati negativi e, dunque, se e secondo quali modalità dovesse provvedersi alla rendicontazione delle relative gestioni.

Ciò ha comportato notevoli ritardi nella conclusione del procedimento di rendicontazione che si è avuto soltanto nel 1996, con la definitiva sanzione di regolarità da parte della Corte dei conti.

Tali ritardi, peraltro, hanno finito per ripercuotersi sulla interdipendente rendicontazione delle gestioni delle "quote" - per alcuni versi più importante della prima - da parte della Federconsorzi, che, sebbene prodotta, ancorché con notevole ritardo, non è mai stata oggetto di controllo e di approvazione da parte del Ministero dell'agricoltura e foreste, né, in conseguenza, è mai pervenuta all'esame della Corte dei conti.

Peculiari vicende hanno invece riguardato la rendicontazione della gestione Cereali Esteri e di essa si dirà più diffusamente di seguito.

Ciò posto, è necessario un esame dettagliato delle vicende relative alla rendicontazione di ciascuna delle sopracitate gestioni.

## 5. LA RENDICONTAZIONE DELLE GESTIONI DI AMMASSO SVOLTE DAI CONSORZI AGRARI

### 5.1 LE SCANSIONI PROCEDURALI E TEMPORALI ATTRAVERSO CUI SI È ARTICOLATA L'ATTIVITÀ DI RENDICONTAZIONE

Per motivi di ordine espositivo-sistematico, appare opportuno distinguere i rendiconti relativi a tali gestioni in tre distinti gruppi, a seconda delle campagne a cui si riferiscono.

#### **Primo gruppo (campagne dal 1943/44 al 1946/47)**

I rendiconti relativi a tali campagne sono stati tutti presentati, approvati dal Ministero dell'agricoltura e foreste e liquidati con decreti registrati alla Corte dei

<sup>226</sup> Era tuttavia del tutto evidente che le campagne di ammasso erano condotte dai consorzi agrari non in proprio ma in nome e per conto dello Stato, sicché non sarebbe stato affatto singolare - e forse sarebbe stato preferibile alla luce dell'evoluzione successiva degli avvenimenti - che tale obbligo fosse stato previsto al momento dell'affidamento dell'incarico gestorio.

<sup>227</sup> A tale ripiano si è provveduto, com'è noto, solo di recente - e, peraltro, parzialmente - con la legge n. 410 del 28 ottobre 1999.

conti negli anni '50, mediante completa utilizzazione dei fondi stanziati con le leggi sopra indicate.

**Secondo gruppo (campagne dal 1947/48 al 53/54)**

Tali campagne riguardano, per le prime due annate (1947/48 e 1948/49), diversi prodotti agricoli (grano, granturco, orzo, segale, avena, olio); per le successive (dal 1949/1950 al 1953/1954), solo il grano.

Gli oneri relativi sono stati assunti a carico dello Stato con la legge n. 459 del 12 luglio 1949 (che riguarda esclusivamente l'ammasso dei cereali della campagna 1947/48) e con le leggi del 28 giugno 1956 (dalla n. 596 alla n. 602), che riguardano l'ammasso dell'olio per la campagna 1947/48 (la prima) e l'ammasso del grano e degli altri cereali per la campagna 1948/49, nonché del solo grano per le campagne dal 1949/50 al 1953/54 (le altre).

Tali leggi - come si è detto - hanno contestualmente previsto che gli oneri definitivi dovessero essere accertati mediante rendiconti finali di gestione da presentarsi da parte dei consorzi secondo modalità da definirsi dal Ministero dell'agricoltura e foreste d'intesa con il Ministero del tesoro e sentita la Corte dei conti.

Per quanto riguarda la campagna cerealicola 1947/48:

- la richiesta di parere alla Corte dei conti sullo schema di rendiconto è stata inoltrata in data 30 ottobre 1952;
- il parere è stato fornito con nota del Presidente della Corte dei conti in data 23 marzo 1953;
- le istruzioni ai consorzi sono state diramate con circolare n. 232 del 27 maggio 1953;
- i rendiconti sono stati presentati negli anni 1953/54 e sono stati resi con riferimento alla data del 30 settembre 1953.

Per quanto riguarda le altre campagne (ammasso olio 1947-48; ammasso grano ed altri cereali 1948-49; ammasso grano 1949/50-1953/54):

- la richiesta di parere alla Corte dei conti sullo schema di rendiconto è stata inoltrata in data 12 luglio 1956;
- il parere è stato reso con deliberazione delle sezioni riunite del 24/26 luglio 1956;
- le istruzioni ai consorzi sono state diramate con circolare n. 376 del 28 dicembre 1956;
- i rendiconti sono stati presentati negli anni 1957/58 e sono stati resi con riferimento alla data del 30 giugno 1957.

Senonché, le somme stanziati con tali provvedimenti legislativi non sono risultate sufficienti a coprire tutti i disavanzi registratisi nelle gestioni.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste, quindi, pur avendo approvato tutti i relativi rendiconti ha provveduto a liquidare, adottando il relativo formale decreto di approvazione e trasmettendolo alla Corte dei conti, per il riscontro di legittimità, solo quelli per i quali vi era capienza di bilancio, pari a circa la metà.

Ciò è avvenuto nel corso dei primi anni Sessanta.

Gli altri rendiconti, a seguito delle vicende di cui si dirà più avanti, sono stati approvati con formale decreto ministeriale soltanto più tardi, negli anni dal 1973 al 1976 e sono stati tutti registrati dalla Corte dei conti negli anni dal 1976 al 1978.

**Terzo gruppo (campagne dalla 1954/55 alla 1961/62)**

Tali campagne sono tutte relative all'ammasso del grano. Per esse l'unico provvedimento legislativo di ripiano si identifica nella recente legge n. 410 del 1999. Non sono state, quindi, mai previste modalità di regolamento provvisorio o definitivo.

Nel maggio del 1962, il Ministero dell'agricoltura e foreste trasmise alla Corte dei conti uno schema di modello di rendiconto, redatto in conformità a quello già adottato per la rendicontazione delle campagne precedenti.

Con nota in data 22 maggio 1962, il Presidente della Corte dei conti, pur convenendo sulla necessità che anche le gestioni relative a tali campagne fossero oggetto di rendicontazione, rappresentò, in mancanza di una disposizione legislativa che appositamente lo prevedesse, che nessun parere poteva essere reso dall'Istituto di controllo.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste ritenne, nondimeno, di disporre affinché i consorzi provvedessero ugualmente a presentare i rendiconti relativi a dette gestioni in conformità allo schema proposto.

Tali rendiconti furono, pertanto, presentati dai consorzi nel corso del 1964 e del 1965, ma le operazioni di riscontro si protrassero per lungo tempo, tant'è che, alla data del 18 febbraio 1977, dopo circa 14 anni, essi non erano stati ancora approvati.

Va detto in proposito che ancora in data 18 giugno 1976, il Ministero dell'agricoltura e foreste chiese ai consorzi di aggiornare i rendiconti, con riguardo, essenzialmente, alla esposizione bancaria delle gestioni, alla data del 30 giugno 1976.

I rendiconti furono, poi, approvati, mediante lettere dirette ai singoli consorzi, nell'anno 1978, ma fu soltanto negli anni successivi 1979 e 1980 che intervennero i formali decreti ministeriali, con cui furono formalmente accertate le risultanze definitive di tali gestioni, che furono inviati alla Corte dei conti per il riscontro di sua competenza.

Tali decreti furono tutti registrati tra il 1980 e il 1982.

**5.2 LA QUESTIONE DEI COSTI DELLE CAMPAGNE DI AMMASSO**

La questione dei costi delle campagne di ammasso ha avuto una rilevanza politica mai del tutto sopita. Negli anni Sessanta essa era vivissima.

La campagna elettorale per le elezioni politiche del 28 aprile 1963 ebbe tra i suoi temi il cosiddetto scandalo dei "mille miliardi" che il Partito comunista denunciava dispersi nella gestione degli ammassi.

Il Partito socialista, da anni uno dei più accesi critici della Federconsorzi e sostenitore della necessità di maggiori controlli, il 5 dicembre del 1963 entrò nel primo governo Moro.

L'onorevole Nenni divenne vice presidente del Consiglio, mentre ministro dell'agricoltura fu designato l'onorevole Ferrari-Aggradi e ministro del bilancio l'onorevole Giolitti, socialista.

Orbene, la Commissione ha rinvenuto, tra la documentazione della Federconsorzi, classificata come riservata, un appunto, che sembra provenire dal Ministero dell'agricoltura, che consente di ricostruire quanto accadde a quel tempo e

di comprendere meglio le ragioni per le quali non si è provveduto sui crediti di consorzi che quasi quaranta anni dopo.

Nel novembre del 1963 il Ministero dell'agricoltura predispose un disegno di legge per ripianare le passività di tutte le gestioni di ammasso del grano. Il progetto incontrò la sostanziale opposizione del Ministero del bilancio che pose il problema della responsabilità della Federconsorzi per aver aperto presso le banche conti separati per il finanziamento delle gestioni e per l'afflusso dei ricavi delle gestioni<sup>228</sup>.

L'onorevole Nenni predispose, nell'anno 1964, un autonomo disegno di legge che, all'evidente fine di esercitare nuovi controlli su tutte le gestioni, trasformava i conti che i consorzi e la Federconsorzi avrebbero dovuto presentare da conti amministrativi in conti giudiziali. In tal modo i conti stessi, e non i soli provvedimenti del Ministero che li approvavano, sarebbero stati sottoposti direttamente al controllo di legittimità e di merito della Corte dei conti e sarebbero stati posti in discussione tutti i provvedimenti fino ad allora adottati.

L'insanabile contrasto politico che si determinò paralizzò ogni iniziativa legislativa. Rimasero in vigore le direttive che il Ministero aveva emanato nel 1962 due anni prima che fosse approfondita la questione dei costi degli ammassi nella relazione Ferrari-Aggradi, che non ebbe alcun seguito.

Fu elevata, di fatto, una invalicabile barriera di fronte ad una tentativo di far chiarezza sui costi realmente sostenuti dalla Federconsorzi e sui rapporti di questa con le banche.

Va ricordato che, all'atto della formazione del primo Governo a partecipazione socialista, il Partito socialista aveva posto, tra le altre, proprio la questione della riforma della Federconsorzi, che avrebbe dovuto perdere ogni funzione pubblicistica, e dei consorzi agrari che sarebbero dovuti diventare cooperative.

Una simile riforma, se attuata, avrebbe posto fine al monopolio democristiano.

In quello stesso periodo di tempo la Federconsorzi fu interessata da importanti eventi. Essa fu oggetto di accertamenti da parte della Commissione parlamentare di indagine sui limiti della concorrenza.

Il suo stesso presidente, dottor Costa, ne denunciò pubblicamente le anomalie<sup>229</sup>.

Della vicenda la Commissione ha rinvenuto una interessante eco in scritti riservati dell'epoca, di autore ignoto, nei quali un ruolo decisivo, a difesa della Federconsorzi, viene attribuito al presidente del Consiglio, onorevole Moro<sup>230</sup>.

### 5.3 L'UNIFICAZIONE DELLE CONTABILITÀ

Riprendendo il filo conduttore fin qui seguito, con decreto interministeriale (Ministero dell'agricoltura e foreste e Ministero del tesoro) in data 13 ottobre 1980, fu disposta l'istituzione di una contabilità unica presso ciascun consorzio e presso ciascuna azienda di credito, relativamente alle gestioni che non era stato possibile liquidare per mancanza dello stanziamento in bilancio dei fondi necessari.

<sup>228</sup> Il tema fu oggetto di una indagine penale dieci anni dopo: cfr. *infra*

<sup>229</sup> Il dottor Costa era nipote del Presidente della Repubblica, onorevole Antonio Segni, eletto il 2 maggio 1963.

<sup>230</sup> Tali scritti erano contenuti in una cartellina con intestazione "documenti riservatissimi del ragionier Mizzi" custodita presso l'archivio di Castelnuovo di Porto.

Si trattava, in pratica, di tutte quelle inerenti alle campagne del terzo gruppo, per le quali nessun provvedimento legislativo di ripiano era stato ancora adottato nonché di quelle relative alla campagne antecedenti del secondo gruppo, per le quali, pur esistendo tali provvedimenti legislativi, nondimeno non era stato possibile provvedere alla loro formale approvazione e conseguente liquidazione per esaurimento dei fondi all'uopo stanziati.

Le istruzioni relative furono diramate ai consorzi con circolare del Ministero dell'agricoltura e foreste n. 12 del 15 giugno 1981, che dispose, nella circostanza, di procedere ad un nuovo aggiornamento di tutti i rendiconti (anche di quelli relativi alle campagne del secondo gruppo, che erano rimasti fermi, per quanto riguarda la situazione della esposizione bancaria, alla data del 30 giugno 1957), fissando, all'uopo, la data al 31 gennaio 1982.

Tali operazioni, che si protrassero per circa 7 anni, condussero alla formulazione di 89 contabilità unificate (una per ciascun consorzio agrario) denominate "conto ammassi dei prodotti agricoli per le campagne 1961/62 e precedenti", nelle quali vennero trasfusi ed aggiornati, alla data del 31 gennaio 1982, tutti i rendiconti, approvati in precedenza, che si erano chiusi con un disavanzo.

Le situazioni contabili furono poi approvate definitivamente con altrettanti decreti ministeriali adottati negli anni 1989/1990 e dichiarati regolari dalla Corte dei conti negli anni 1994/1996.

La riforma dei controlli della Corte dei conti operata *medio tempore* dal legislatore con la legge 14 gennaio 1994 n. 20, che ha disposto la soppressione del controllo preventivo di legittimità, ha riguardato, infatti, anche i provvedimenti ministeriali approvativi dei rendiconti di tali gestioni.

La soppressione del controllo preventivo sui decreti approvativi dei rendiconti delle gestioni *de quibus*, ha impedito, in alcuni casi, che si completassero i procedimenti di controllo in corso e che avessero inizio quelli relativi alle gestioni non ancora definite ed approvate in sede amministrativa.

Ne consegue che ogni decisione sulla regolarità e sulla legittimità di tali gestioni, così come sulla regolarizzazione di quelle per le quali il procedimento di controllo si era concluso con la ricusazione parziale del visto e della registrazione da parte della Corte dei conti, è stata rimessa alla esclusiva responsabilità del Ministero competente<sup>231</sup>.

#### 5.4 LE CAUSE DEL RITARDO NELLA PRESENTAZIONE DEI RENDICONTI

Come si è visto, la fase della rendicontazione delle gestioni di ammasso svolte dai consorzi è stata decisamente tortuosa e incredibilmente lunga, ma ciò non sembra

<sup>231</sup> Deve, peraltro, evidenziarsi che la legge n. 20 del 1994, ha inciso anche su un'altra materia strettamente legata alle gestioni di che trattasi e, cioè, quella dei conti giudiziali per i quali il legislatore dell'epoca aveva, infatti, previsto, che il relativo rendiconto fosse reso - diversamente dalle altre per le quali era previsto la semplice rendicontazione amministrativa con sottoposizione al controllo della Corte dei conti del relativo decreto ministeriale che la approvava - nella forma del conto giudiziale. L'articolo 2 di tale legge ha infatti previsto che i conti per i quali non sia stata depositata, entro cinque anni dal relativo deposito presso la Segreteria della Sezione Giurisdizionale competente, la relazione del magistrato relatore (come sembra sia avvenuto per le gestioni *de quibus*, stando alle notizie fornite dal Ministero delle politiche agricole con nota del 4 maggio 2000 ed a quelle assunte in via breve presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio) il giudizio si estingue con restituzione della documentazione al Ministero.

alla Commissione imputabile a resistenze o ad inadempimenti dei consorzi, che hanno tempestivamente presentato i rendiconti non appena ciò è stato loro richiesto dal Ministero dell'agricoltura e foreste e, comunque, entro i termini fissati, bensì, alla mancata o non tempestiva adozione di una chiara disciplina al riguardo ed alle conseguenti incertezze interpretative.

E' incontestabile che, pur essendo chiaro che le gestioni erano svolte per conto dello Stato, l'obbligo della presentazione dei rendiconti non è stato mai previsto al momento dell'affidamento dell'incarico gestorio ma in occasione dell'emanazione delle leggi che hanno assunto, a posteriori, a carico del bilancio dello Stato, i risultati delle gestioni. Tali leggi, infine, sono state emanate dopo molti anni dacché le campagne si erano chiuse o non sono state emanate affatto.

Ciò sembra aver ingenerato per lungo tempo ed almeno sino al 1962, il convincimento, nell'apparato ministeriale, che l'attività di rendicontazione da parte dei consorzi fosse subordinata all'emanazione delle leggi sopra menzionate.

#### 5.5 LE CAUSE DEL RITARDO NELLA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI CONTROLLO

Dopo che i rendiconti furono tutti presentati da parte dei consorzi nel 1965, il comportamento del Ministero dell'agricoltura e foreste concorse in modo rilevante a ritardare la conclusione del procedimento di accertamento definitivo dell'onere a carico dello Stato delle gestioni dell'ammasso.

Le leggi con cui furono assunti, a carico del bilancio dello Stato, gli oneri scaturenti dalle gestioni di che trattasi, non prevedero esplicitamente che i decreti ministeriali con cui essi venivano liquidati fossero soggetti al riscontro e cioè al visto ed alla registrazione della Corte dei conti, bensì, soltanto, l'obbligo che l'Istituto di controllo fosse sentito previamente "(...) *sulle modalità per la compilazione e la presentazione dei rendiconti (...)*".

Nondimeno, non apparve dubbio, sin dall'inizio, che tali provvedimenti non potessero essere sottratti al controllo della Corte dei conti, stanti le allora vigenti norme dettate dagli articoli 18 e 19 del testo unico 12 luglio 1934 n. 1214, secondo cui dovevano essere presentati alla Corte per il visto e la registrazione e per il riscontro "(...) *tutti i decreti con i quali...si autorizzano altre spese per un importo superiore a L. 10.000 quando l'autorizzazione non sia contemporanea all'emissione dell'ordine di pagamento (...)*", nonché "(...) *i mandati per il pagamento delle spese dello Stato (...) con i documenti giustificativi (...)*".

Ed infatti, tutti i decreti ministeriali con i quali furono accertati e liquidati gli oneri derivanti da tali gestioni, per le quali erano intervenute le leggi di ripiano e che avevano trovato capienza nei relativi stanziamenti di bilancio, furono inviati alla Corte dei conti per il controllo di sua competenza.

In altre parole, il procedimento non si concluse con l'approvazione ministeriale dei rendiconti e con la contestuale liquidazione degli oneri accertati a seguito dei controlli eseguiti dagli organi del Ministero.

A tale fase doveva seguire quella del controllo esterno da parte della magistratura contabile, che non poteva limitarsi solo al provvedimento finale, ma si

estendeva necessariamente all'esame degli atti presupposti e, dunque, comportava anche l'esame del rendiconto.

Sicché, solo all'esito del controllo della Corte dei conti, l'onere poteva ritenersi definitivamente accertato nei termini indicati nel decreto approvativo.

Orbene, il Ministero dell'agricoltura e foreste, ritenendo - evidentemente - che il controllo della Corte dei conti non potesse svolgersi in mancanza di un provvedimento che accertasse e liquidasse gli oneri, che costituiva l'oggetto principale di tale controllo, e che quest'ultimo, a sua volta, non potesse essere adottato in difetto di appositi stanziamenti in bilancio, operò come segue.

Da un lato, relativamente alle campagne dalla 1947/48 alla 1953/54, per le quali sole - come si è più volte detto - erano state emanati provvedimenti legislativi di assunzione a carico dello Stato degli oneri relativi, pur avendo approvato, con provvedimenti interni<sup>232</sup> tutti i rendiconti presentati, provvide ad adottare i formali provvedimenti (decreto ministeriale) di approvazione e di liquidazione degli oneri nei limiti della capienza degli stanziamenti in bilancio, con la conseguenza che quasi la metà dei rendiconti relativi a tali campagne non furono liquidati, e, dunque, non furono trasmessi alla Corte dei conti per il riscontro di sua competenza.

Per le campagne dalla 1953/54 alla 1961/62 (per le quali, invece, non erano state adottate le leggi di ripiano), non provvide nemmeno ad approvare con provvedimenti interni i relativi rendiconti, i quali, pertanto, al pari di quelli di cui si è detto, rimasero per lungo tempo nei suoi archivi, senza essere inviati alla Corte dei conti.

Per le ragioni politiche si rinvia ai paragrafi precedenti.

Vi è stata, così, un'inerzia, durata per quasi un decennio, dalla metà degli '60 alla metà degli anni '70, che ha impedito che il procedimento, per l'accertamento definitivo dell'onere complessivo che ne era derivato per lo Stato, si concludesse e per la gran parte dei rendiconti (quelli delle campagne successive al 1953/54), come si è visto, addirittura, si iniziasse.

#### 5.6 I TENTATIVI DI RISOLVERE IL PROBLEMA. IL DISEGNO DI LEGGE FERRARI-AGGRADI

Al problema affrontato nel precedente paragrafo si cercò di dare soluzione mediante la predisposizione di due disegni di legge.

In un primo momento si tentò di risolvere definitivamente la questione della assunzione a carico del bilancio dello Stato degli oneri delle gestioni di ammasso relative alla campagne successive alla 1953/54 e dell'apprestamento dei mezzi finanziari necessari, ivi compresi quelli occorrenti alla liquidazione degli oneri relativi alla campagne precedenti, a cui non si era potuto provvedere per l'esaurimento dei fondi stanziati con le leggi del 1949 e del 1956.

Trattasi dello schema di disegno di legge predisposto dal ministro Ferrari-Aggradi nell'ottobre del 1964, nel corso della III legislatura, e con riferimento al quale, in vista del suo successivo esame parlamentare, fu redatta una relazione che pochi sembrano aver letto o potuto leggere.

<sup>232</sup> Lettere mandate ai consorzi all'esito dei controlli e delle verifiche da parte dei suoi organi periferici e centrali.

La cosiddetta relazione Ferrari-Aggradi, rinvenuta con relativa facilità da questa Commissione, è una voluminosa pubblicazione (833 pagine), dal titolo "*Gestioni di ammasso e di importazione di prodotti agricoli svolte per conto e nell'interesse dello Stato*", edita dal Ministero dell'agricoltura e foreste nel dicembre del 1964. Essa è suddivisa in una premessa ed in tre parti, riguardanti:

- le gestioni di ammasso obbligatorio dei prodotti agricoli (Parte I);
- la gestione cereali di importazione (Parte II);
- le gestioni olii, semi oleosi e grassi di importazione (Parte III).

Il volume è, inoltre, preceduto da una presentazione del ministro Ferrari-Aggradi.

Ciascuna parte è, infine, corredata da una ricca appendice, contenente quadri sinottici e prospetti statistici relativi alle singole gestioni trattate, nonché varia documentazione ad esse relativa (circolari ministeriali, deliberazioni del Comitato interministeriale prezzi, bandi di gara, disciplinari, etc.)<sup>233</sup>.

La relazione Ferrari-Aggradi sembra ispirata dalla finalità di rispondere alle accuse rivolte per anni al Governo di non aver effettuato alcun serio controllo sulla gestione del denaro pubblico da parte della Federconsorzi, accusata, a sua volta, di aver tratto ingenti guadagni a danno della finanza pubblica, in dipendenza degli intricati e poco trasparenti rapporti instaurati con le banche che avevano finanziato le varie gestioni.

Scopo della relazione Ferrari-Aggradi era pertanto (come esplicitamente dichiarato dallo stesso Ministro nella presentazione del volume) di informare l'opinione pubblica ed il Parlamento "*(...) sia sull'uso fatto dal Governo e dalla pubblica amministrazione sulla discrezionalità loro demandata in proposito da leggi e regolamenti, sia sulle risultanze contabili fondamentali delle gestioni svolte (...)*".

In essa non si rinvencono rilievi espliciti sul costo complessivo delle gestioni per l'erario pubblico, né sulla politica che li aveva determinati, né, infine, sulle modalità di svolgimento delle singole gestioni da parte della Federconsorzi o dei consorzi agrari. Essa tuttavia espone, per la prima volta, l'entità reale dei costi risultante dai rendiconti presentati, e le cause che li avevano determinati ed inoltre illustra lo svolgimento delle gestioni, le vicende amministrative, lo stato della rendicontazione, le cause dei ritardi, le modalità e gli esiti dei controlli svolti.

La relazione Ferrari-Aggradi, di fatto, scomparve e di ciò si diedero le più diverse interpretazioni<sup>234</sup>.

Si scrisse che essa era stata distrutta per oscuri motivi e si fecero ipotesi inquietanti.

<sup>233</sup> Circa vent'anni dopo un altro ministro dell'agricoltura, l'onorevole Pandolfi, in relazione al disegno di legge n. 2315 presentato alla Camera dei deputati in data 28 novembre 1985, commissionò, con decreto in data 28 gennaio 1985, un nuovo studio sul tema ad un gruppo di esperti. Ne scaturì la cosiddetta relazione Pandolfi. Essa tratta, in maniera invero meno dettagliata, gli stessi argomenti oggetto della relazione Ferrari-Aggradi ed inoltre si occupa di altre gestioni (come la "CE.FA.PA." la "Franco Molino", la "Alimentari d'Importazione", la "U.S.F.A.P." e la "E.R.P.") non trattate in modo sistematico nella prima.

In effetti, la relazione Pandolfi non contiene elementi di rilevante novità rispetto alla precedente: essa, non fa altro che fornire un quadro aggiornato della situazione esposta nella relazione Ferrari-Aggradi, dando contezza, gestione per gestione (comprese quelle di distribuzione, nella prima non esaminate nel dettaglio), delle successive vicende ad esse relative, mentre sulle problematiche di carattere generale (politica agraria, motivi del disavanzo e degli alti costi finanziari per le gestioni di ammasso, ripiano stesse etc.) si limita a ripetere quanto già rappresentato nella pubblicazione del 1964, della quale sembra trascrivere, senza tuttavia citarli, interi brani.

<sup>234</sup> In realtà alcune copie furono sempre conservate presso il Ministero, la Biblioteca nazionale e la Federconsorzi.



La Commissione è dell'opinione che i dati contabili che essa conteneva e le deduzioni che se ne potevano trarre, nel clima politico degli anni Sessanta, non ne favorirono la diffusione. Si volle, verosimilmente, evitare il confronto pubblico su dati certi.

Il disegno di legge Ferrari-Aggradi<sup>235</sup>, si distingueva dai precedenti sotto vari importanti profili. Innanzitutto, perché, essendosi ormai concluse tutte le gestioni di ammasso ed essendone, quindi, note, ancorché per grandi numeri, le risultanze, affrontava la non facile questione con maggiore cognizione di causa ed organicità.

In secondo luogo e, soprattutto, per l'innovativa previsione di liquidare immediatamente e dunque prima ancora ed indipendentemente dal loro definitivo accertamento all'esito dell'esame e dell'approvazione dei rendiconti - attraverso l'assunzione diretta da parte dello Stato dei relativi debiti -, i rapporti tra gli enti incaricati delle gestioni e gli istituti di credito finanziatori (i cosiddetti oneri di finanziamento), facendo fronte alle relative esigenze finanziarie con l'emissione di un prestito redimibile di 800 miliardi, da sottoscrivere per intero dalla Banca d'Italia ed ammortizzabile in 30 anni all'interesse del 5 per cento annuo.

In tale importo era stata stimata, infatti, a quella data, l'esposizione del sistema federconsortile nei confronti delle banche finanziatrici delle gestioni.

Si prevedeva che al pagamento dei debiti contratti dagli enti gestori nei confronti del sistema creditizio si sarebbe proceduto a cura dello stesso Istituto di emissione, senza attendere la conclusione del più lungo ed articolato procedimento di rendicontazione sulla base del loro provvisorio accertamento, attraverso un procedimento più rapido e snello, sebbene dotato delle necessarie cautele<sup>236</sup>.

Quest'ultimo veniva, contestualmente, fatto oggetto, per la prima volta, di un'organica e compiuta disciplina, mediante la previsione dei termini e delle modalità per la compilazione e la presentazione dei rendiconti, nonché del loro controllo interno, da parte degli organi centrali e periferici del Ministero dell'agricoltura e foreste, ed esterno, da parte della Corte dei conti.

Il descritto procedimento solutorio dei crediti vantati dagli istituti bancari nei confronti dell'organizzazione federconsortile, si sarebbe svolto, pertanto, senza pregiudizio del definitivo regolamento dei rapporti tra ciascun ente gestore (consorzi o Federconsorzi) e lo Stato, il quale restava, comunque, subordinato alle definitive risultanze del formale procedimento di rendicontazione.

Alla soluzione della complessa e, già allora, annosa questione della sistemazione delle gestioni di ammasso e di quelle altre ad esse connesse, il Governo - come si legge nella relazione accompagnatoria del suddetto disegno di legge - si era determinato nella considerazione:

- che gli enti gestori erano diretti creditori nei confronti dello Stato, per propria diretta esposizione, soltanto per importi relativamente modesti, avendo fatto ricorso, per la maggior parte, al finanziamento bancario (come si è visto, si era calcolato che ci

<sup>235</sup> Esso non era il primo presentato in materia, essendo stato preceduto da molti altri nelle precedenti legislature (n. 3149 A.C. del 10 agosto 1956, n. 3149 A.C. del 25 settembre 1957, n. 120 A.S. del 15 settembre 1958, n. 2066 A.C. del 22 febbraio 1960 e n. 303 del 4 novembre 1963).

<sup>236</sup> In pratica si prevedeva che i debiti sarebbero stati pagati dalla Banca d'Italia sulla base di elenchi predisposti in termini brevissimi dagli stessi istituti di credito - pena l'arresto dell'ulteriore maturarsi degli interessi - certificati, quanto alla loro esattezza, dagli enti gestori e sommariamente controllati dal Ministero dell'agricoltura e foreste.

fosse un rapporto di 1 a 40 tra i crediti propri degli enti gestori e quelli del sistema bancario che aveva finanziato le gestioni);

- che gli istituti finanziatori, che erano creditori delle gestioni, avevano a loro volta riscontato quasi per intero, presso la Banca d'Italia il loro portafoglio cambiario relativo ai finanziamenti erogati agli enti gestori, con la duplice conseguenza che essi non avevano rilevanti risorse impegnate nelle gestioni e che l'Istituto di emissione - quale effettivo possessore dei titoli cambiari - risultava essere l'effettivo creditore delle gestioni medesime;

- che siffatta complessità di rapporti, che si traduceva, in definitiva, nella presenza di un solo soggetto effettivamente creditore delle gestioni (Banca d'Italia) e di altri soggetti (gli istituti finanziatori), solo formalmente creditori, faceva sì che l'esposizione debitoria delle gestioni fosse gravata del tasso corrente del sistema bancario, sensibilmente più elevato, del tasso di sconto praticato dall'Istituto di emissione;

- che, in mancanza di una sollecita soluzione del problema, l'esposizione debitoria verso gli istituti finanziatori sarebbe stata destinata ad accrescersi in maniera esponenziale, stante la capitalizzazione quadrimestrale degli interessi.

Tali considerazioni furono condivise anche dalla Corte dei conti che, chiamata ad esprimere il proprio parere sul suindicato disegno di legge, osservò che non poteva "*(...) non essere vista con favore l'immediatezza operativa del procedimento solutorio, inteso appunto a bloccare senz'altro, ogni ulteriore lievitazione, diretta o riflessa, di oneri a carico del bilancio statale (...)*".

Sta di fatto che il suddetto disegno di legge non fu mai presentato in Parlamento, sicché non fu nemmeno possibile procedere al suo esame.

Successivamente si tentò una soluzione di minore portata rispetto a quella proposta dal ministro Ferrari-Aggradi e cioè quella di disciplinare, quanto meno, la irrisolta questione delle modalità e delle procedure di rendicontazione, al fine di subordinare alle risultanze di questa ogni decisione (da assumersi con futuri provvedimenti legislativi) sul ripiano delle gestioni e sulle modalità attraverso cui esso doveva in concreto attuarsi.

Si tratta del disegno di legge predisposto nel corso della IV legislatura dal ministro Restivo, che fu presentato in Parlamento in data 15 giugno 1967 (AC n. 4171) e sul quale, pure, fu previamente acquisito il parere della Corte dei conti (SS.RR. 11 maggio 1967).

Quest'ultimo disegno di legge non ebbe miglior fortuna di quelli che l'avevano preceduto.

Di fronte, dunque, al persistere di una tale situazione, le sezioni riunite della Corte dei conti, in occasione della relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1969, denunciarono al Parlamento la mancata presentazione al suo controllo dei rendiconti, così come di tutti quelli relativi alle gestioni di cui era stata titolare la Federconsorzi, esprimendo l'avviso che "*(...) l'obbligo di resa del conto e di sottoposizione dei conti relativi all'esame della Corte non appare subordinato all'avvenuta acquisizione delle risultanze attive o allo stanziamento in bilancio dei fondi necessari per la regolazione degli oneri passivi a carico dello Stato, in quanto è proprio con la resa del*

*conto che può determinarsi l'effettiva incidenza delle gestioni sul bilancio statale e possono valutarsi tutti gli elementi che concorrono a formare l'onere a carico dello Stato (...)*".

Ma nemmeno la denuncia dell'Istituto di controllo che faceva ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuscontabile sorti, nell'immediato, effetti.

Fu solo a seguito dell'intervento della Procura generale presso la stessa Corte dei conti, che nel frattempo aveva aperto un fascicolo istruttorio sulla vicenda, a seguito della denuncia ad essa presentata nel novembre del 1965 da alcuni pubblicisti ed uomini politici facenti capo al "Movimento Gaetano Salvemini" - denuncia che dette luogo anche ad un procedimento penale intentato contro i dirigenti della Federconsorzi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma -, che la situazione cominciò a muoversi.

Ed infatti, nel novembre del 1971, il pubblico ministero contabile invitò formalmente il Ministero dell'agricoltura e foreste a presentare alla Corte dei conti i rendiconti che erano ancora in suo possesso, preannunciando che, in mancanza di questi, se dall'omissione fosse risultato un danno all'erario, si sarebbe proceduto ad azione di responsabilità a carico dei responsabili.

L'invito fu accolto soltanto per i rendiconti concernenti le gestioni relative alle campagne del secondo gruppo, quelli cioè che, pur essendo stati approvati non erano, tuttavia, stati liquidati per esaurimento dei fondi stanziati con le leggi di ripiano del 1949 e del 1956 e che furono inviati al competente Ufficio di controllo della Corte dei conti negli anni immediatamente successivi.

Il procedimento di controllo si poté concludere con la registrazione dei decreti ministeriali che li approvavano, nel 1978.

Per gli altri rendiconti, relativi al terzo gruppo, per i quali a quella data non erano nemmeno iniziate le operazioni di revisione in sede centrale, fu invece necessaria l'introduzione, da parte del Requirente contabile, nel luglio del 1977, dello speciale procedimento giurisdizionale per "resa di rendiconto"<sup>237</sup>, che dette luogo all'adozione da parte della II Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, di decreti con cui si fissava ai consorzi il termine di 180 giorni per la presentazione dei rendiconti relativi alle campagne di che trattasi<sup>238</sup>.

Analogo, contestuale procedimento fu introdotto nei confronti della Federconsorzi per le gestioni di sua diretta competenza per la maggior parte delle quali, invece, si verificavano tutti i presupposti di legge, non essendo stati gli stessi ancora trasmessi al Ministero per il riscontro in sede amministrativa.

Solo così il Ministero dell'agricoltura e foreste accelerò i tempi per la revisione dei rendiconti che furono, poi, approvati sul finire degli anni Settanta e trasmessi al competente Ufficio di controllo della Corte dei conti che completò le operazioni di riscontro nel 1982, ammettendo al visto ed alla conseguente registrazione tutti i decreti approvativi.

L'inerzia del Ministero non richiede commenti!

<sup>237</sup> A norma degli articoli 45 del R.D. n. 1214/1934 (testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), 39 del R.D. n. 1038/1933 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) e 610 del R.D. n. 827/1933 (Regolamento di contabilità generale dello Stato).

<sup>238</sup> Non si trattava in realtà, dell'omessa presentazione dei rendiconti da parte dei consorzi, che avevano, invero, come si è visto, già adempiuto da tempo l'obbligo, ma della loro mancata approvazione da parte del Ministero dell'agricoltura e foreste e della conseguente loro mancata presentazione al controllo della Corte dei conti.

La resistenza della Federconsorzi a rendere possibile un controllo, sia pur meramente formale, sul suo operato è palese<sup>239</sup>.

Le suddescritte vicende consentono di chiarire quali siano state le ragioni che hanno determinato l'incredibile ritardo con cui si è definitivamente chiuso il procedimento di rendicontazione delle gestioni di ammasso: quasi 35 anni, considerando la più recente campagna 1961/62.

Tale ritardo non ha inciso minimamente sul progressivo ed esponenziale accrescersi degli oneri pubblici, essendo ciò dovuto esclusivamente alla mancata volontà politica di farne carico al bilancio dello Stato.

Ne costituisce riprova la circostanza che, ancora dopo il 1982, quando ormai tutti i provvedimenti approvativi dei rendiconti erano stati registrati dalla Corte dei conti, nessuna legge di ripiano è stata approvata sino alla legge 28 ottobre 1999 n. 410, che ne ha previsto la regolazione, ancorché parziale. Permane, infatti, la questione di crediti vantati dalla liquidazione Federconsorzi, per circa 1.000 miliardi.

#### 6. IL CONTENUTO DEI RENDICONTI

Per quanto attiene al contenuto dei rendiconti, essi erano redatti su "modelli" approvati dal Ministero dell'agricoltura e foreste d'intesa con il Ministero del tesoro nel 1953, nel 1956 e nel 1963 nonché in base alle disposizioni esplicative contenute nelle circolari diramate ai consorzi.

Solo i primi due schemi di modello di rendiconto (quelli del 1953 e del 1956 e quelli relativi alla rendicontazione delle campagne dalla 1947/48 alla 1953/54) furono esaminati dalla Corte dei conti, che espresse il proprio parere rispettivamente con nota del Presidente in data 23 marzo 1953 e con deliberazione delle SS.RR. del 24/26 luglio 1956; sul terzo, invece (relativo alle campagne successive), alcun parere fu reso, avendo la Corte rappresentato (nota del Presidente in data 22 maggio 1962) che a tanto non poteva provvedersi in difetto di una espressa previsione di legge.

I modelli di rendiconto e le relative istruzioni, tuttavia, sono sostanzialmente simili tra loro. Essi differiscono soltanto nel numero dei prospetti riassuntivi che li componevano, nonché - con riguardo al loro contenuto - per alcune voci, legate ai particolari avvenimenti che caratterizzarono - soprattutto con riferimento alle tipologie di cessione del prodotto - alcune campagne.

In sintesi, il rendiconto era composto di vari "fogli" che esponevano in forma riassuntiva il risultato della gestione, nonché le operazioni contabili che avevano concorso a determinarlo<sup>240</sup>.

<sup>239</sup> In occasione dell'esame dei primi decreti trasmessi dal Ministero dell'agricoltura e foreste, la questione dell'assoggettabilità al controllo della Corte dei conti dei rendiconti, in mancanza di norme che disponessero l'assunzione al bilancio statale delle relative risultanze, fu portata all'esame della sezione del controllo della Corte che, con deliberazione n. 945 del 15 febbraio 1979, sviluppando i concetti già espressi dalle SS.RR. e dal Procuratore generale e partendo dalla constatazione, sulla base del diritto positivo, che le gestioni di ammasso erano chiaramente riconducibili al perseguimento di finalità non solo "pubbliche" ma "istituzionali" dello Stato, affermò che il collegamento finanziario tra gestioni di ammasso e bilancio dello Stato doveva considerarsi "ontologico" e, quindi, che prescindesse "(...) dalla concreta ed attuale assunzione di eventuali oneri passivi di gestione a carico del bilancio statale (...)", così come, peraltro, dalla "(...) acquisizione di eventuali risultati attivi (...)".

<sup>240</sup> In particolare: il 1° foglio dava contezza, in forma riepilogativa, del risultato finale della gestione; il 2° foglio conteneva l'esposizione analitica degli importi esposti nella prima parte del primo foglio; gli altri fogli esponevano analiticamente le diverse componenti delle voci di costo e di ricavo, quali complessivamente riportate nella seconda parte del primo foglio; il 3° foglio (chiamato anche "conto magazzino: carico") esponeva i movimenti in entrata del prodotto oggetto dell'ammasso, opportunamente differenziato in relazione alle sue diverse tipologie; il 4° foglio (chiamato anche "conto magazzino: scarico") esponeva i movimenti

## 7. I CONTROLLI

Le procedure di controllo interno e, cioè, quelle svolte dalle stesse Amministrazioni sotto la cui vigilanza si svolgevano le gestioni, sono state esclusivamente disciplinate da disposizioni di natura regolamentare, essendo falliti - come si è visto - i tentativi di legiferare in materia.

Questa è rimasta, pertanto, regolata dalle varie circolari e dagli altri provvedimenti emanati dal Ministero dell'agricoltura e foreste e dal Ministero del tesoro, nonché dalle prescrizioni dettate dalla Corte dei conti in occasione dei pareri formulati sugli schemi di modello di rendiconto, alle quali ultime è sempre stato riconosciuto valore normativo.

### 7.1 GLI ORGANI ED IL PROCEDIMENTO

I rendiconti erano innanzitutto controllati dalle "Commissioni di controllo" istituite a tale scopo in ogni provincia e composte da due funzionari, nominati dal Ministero dell'agricoltura e foreste e dal Ministero del tesoro (di solito, rispettivamente, nelle persone del Capo dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura e del Direttore della Ragioneria provinciale dello Stato).

Benché tali Commissioni fossero state originariamente istituite<sup>241</sup> per procedere all'esame ed al controllo dei rendiconti relativi alle campagne ammassatorie svoltesi sino al 1943/1944, esse hanno, di fatto, continuato a svolgere tale compito per tutte le successive campagne.

In occasione dell'aggiornamento dei rendiconti alle date del 30 giugno 1976 e del 31 gennaio 1982 disposto con le circolari del Ministero dell'agricoltura e foreste nn. 2/1976 e 12/1981, le relative operazioni di controllo (vertenti, soprattutto, sulla

---

in uscita del prodotto ammassato; il 5° foglio (originariamente, 7°) esponeva le spese sostenute dai consorzi (cosiddetto "conto spese di gestione"); esso, per le prime campagne (sino al 1948/49), ha riguardato tutti i tipi di spese e, cioè, sia quelle relative al movimento ed alla conservazione del prodotto (cosiddette spese tecniche), sia quelle cosiddette generali (cancelleria, spese postali, illuminazione, uso uffici, stipendi e salari etc.), sia quelle cosiddette straordinarie (ad es., per ripristino locali a seguito di eventi atmosferici), sia, infine, gli oneri bancari legati al finanziamento della campagna da parte degli istituti di credito (interessi di sconto, saldo negativo tra gli interessi passivi ed attivi maturati sul conto concorrente, bolli per il rinnovo delle cambiali e provvigioni); per le campagne successive, invece, in tale conto sono stati esposti soltanto gli ultimi due tipi di spese (spese straordinarie ed oneri bancari) in quanto a partire dalla campagna 1949/50, fu introdotto il sistema di liquidazione cosiddetto a *forfait* delle spese tecniche e generali, per cui, a decorrere da quell'annata, tali spese sono state liquidate direttamente dalla Federconsorzi (sulla base dei corrispettivi unitari per quintale di prodotto ammassato stabiliti dal C.I.P. previa intesa con la stessa Federconsorzi), che ha all'uopo attinto le somme necessarie dal fondo costituito con la "quota ammassi", prelevata - ai sensi dell'articolo 1, primo comma, lettera b) dei decreti legislativi luogotenenziali del 1945 - all'atto della vendita del prodotto attraverso le gestioni di distribuzione. Per le 13 campagne che vanno dal 1949/50 al 1961/62, le spese in questione sono state rendicontate (o sarebbero dovute essere rendicontate) attraverso la distinta ed unitaria rendicontazione, a cura della Federconsorzi, dell'apposita gestione costituita, ai sensi del secondo comma dell'articolo 1 sopracitato, con il gettito della suddetta quota; il 6° foglio (originariamente, 8°), infine, concerneva, la "situazione dei conti di finanziamento", con riguardo, sia al conto corrente, ove era stato accreditato il netto ricavo delle cambiali emesse ed erano affluiti i ricavi delle vendite al netto delle "quote", sia alle cambiali in essere; relativamente al periodo di durata della gestione. Siffatta situazione era esposta alla fine di ciascun mese, mentre, per il periodo successivo (e sino alla data di presentazione del rendiconto), essa era esposta alla fine di ciascun semestre; in tale foglio erano, altresì, posti in evidenza gli interessi di sconto e quelli maturati sul conto corrente, nonché gli altri oneri relativi al finanziamento (bolli cambiali, provvigioni ed i.g.e.); il foglio in questione, a differenza degli altri, era compilato da ciascun istituto di credito finanziatore ed i relativi dati erano riepilogati in un identico elaborato compilato dal cosiddetto istituto di credito gestore del finanziamento che era stato designato in ogni provincia con il compito di controllare e coordinare l'attività dei singoli istituti finanziatori e di tenere i rapporti con i consorzi. Tale foglio, poi, è stato integrato, con l'elencazione delle esposizioni maturate successivamente alla data di presentazione dei rendiconti, in occasione degli aggiornamenti di questi ultimi alle date del 30 giugno 1976 e del 31 gennaio 1982.

<sup>241</sup> Decreto in data 16 febbraio 1945 emanato dal Ministro dell'agricoltura e foreste di concerto con quello del Tesoro.

verifica della situazione dei conti di finanziamento) venivano svolte dai Collegi sindacali dei singoli consorzi essendo ormai state sciolte le Commissioni provinciali di controllo.

Successivamente i rendiconti venivano trasmessi al Ministero dell'agricoltura e foreste, dove erano sottoposti ad un ulteriore controllo da parte degli uffici a ciò preposti, e, in seguito, all'esame della Commissione consultiva centrale per la formulazione della definitiva proposta di approvazione.

Tale Commissione era stata istituita con decreto interministeriale del 23 gennaio 1957 con il precipuo compito di esprimere un motivato parere ai fini dell'approvazione dei rendiconti presentati dai consorzi in base alle leggi del 1956.

Essa era presieduta da un direttore generale del Ministero dell'agricoltura e foreste ed era composta da sette membri, tutti funzionari dello Stato, di cui tre in rappresentanza dello stesso Ministero, tre in rappresentanza del Ministero del tesoro ed uno in rappresentanza dell'Alto commissariato dell'alimentazione.

Anche l'attività della Commissione consultiva centrale, al pari di quanto avvenuto per le Commissioni provinciali di controllo, è stata in prosieguo ripetutamente prorogata con appositi provvedimenti.

Seguiva la fase di approvazione dei rendiconti da parte del Ministero, dapprima mediante comunicazioni inviate ai consorzi, nelle quali venivano esposte le risultanze del riscontro eseguito e, quindi, con formali decreti adottati dal Ministro, che venivano, poi, trasmessi, unitamente ai rendiconti medesimi, alla Corte dei conti per il controllo di legittimità di sua competenza.

## 7.2 L'OGGETTO DEL CONTROLLO

Il controllo documentale dei rendiconti, vale a dire il riscontro tra le cifre esposte negli elaborati, di cui si è detto sopra, e la documentazione amministrativa e contabile posta a corredo, è stato effettuato unicamente dalle Commissioni provinciali di controllo.

In altre parole, il controllo da parte degli uffici ministeriali e della Commissione consultiva centrale non si è sostanziato in "riesame" dettagliato del rendiconto, sulla base della sottostante documentazione, che è rimasta presso i consorzi, ma ha avuto a riferimento esclusivamente i dati globali esposti nei modelli di cui esso si componeva, nonché le risultanze dei riscontri eseguiti *in loco* dalle Commissioni provinciali di controllo, quali esposte nelle relazioni da queste all'uopo redatte, in conformità alle prescrizioni a suo tempo dettate dalla Corte dei conti.

Analogamente si è svolto il controllo di legittimità da parte della Corte dei conti, il quale ha avuto, inoltre, ad oggetto anche gli esiti del riscontro eseguito in sede ministeriale, quali risultanti dalla definitiva proposta di approvazione formulata dalla suddetta Commissione consultiva centrale.

Deve, al riguardo, evidenziarsi che, già in occasione del suo primo parere - anno 1953 - la Corte dei conti riconosciuta "(...) la complessità delle operazioni svolte dagli enti gestori e (...) la difficoltà di allegare a corredo dei singoli rendiconti la ingente mole dei documenti originali sparsi in un centinaio di uffici periferici (...)", sicché "(...) le proposte modalità di compilazione dei rendiconti per prospetti riassuntivi, accompagnati

dalle dettagliate relazioni delle apposite Commissioni provinciali cui è affidata in loco la revisione dei documenti, rispondono ad una inevitabile esigenza pratica (...)” aveva modo di rappresentare che, ai fini del controllo di sua competenza, non era necessario allegare ai rendiconti la suddetta documentazione, fermo restando che essa doveva essere conservata dai consorzi e tenuta a disposizione della Corte stessa sino alla definitiva approvazione dei rendiconti.

### 7.3 I RISULTATI DI UNA VERIFICA

La Commissione ha sottoposto a verifica la documentazione che è stato possibile acquisire e, cioè, i rendiconti presentati dal consorzio di Macerata, dei quali è stata fornita copia integrale da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché gli atti relativi a vari rendiconti presentati da altri 34 Consorzi reperiti presso il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti.

Da quanto si è avuto modo di accertare, può dirsi che per le prime campagne (sino alla 1948/49) l'attenzione delle Commissioni provinciali di controllo, nonché degli uffici ministeriali e della Commissione consultiva centrale si è soffermata, essenzialmente, sul riconoscimento delle spese tecniche, generali e straordinarie esposte dai consorzi alle quali sono state apportate significative riduzioni.

Ma correzioni, per quanto più sporadiche e di minore incidenza ai fini del risultato definitivo delle gestioni, risultano essere state apportate anche al cosiddetto “conto magazzino” e cioè alla parte decisamente più importante dei rendiconti.

Le operazioni esposte in tale “conto” erano tutte documentate dai bollettini di conferimento, per quanto riguarda i movimenti in entrata, e dalle fatture di vendita o da altri documenti equipollenti, per quanto riguarda i movimenti in uscita.

Era quindi difficile che potessero essere riscontrate significative divergenze tra i dati riportati nei suddetti documenti e quelli esposti in rendiconto.

Si è trattato, per lo più, di correzioni derivanti da errori di calcolo o dal mancato riconoscimento di perdite, per furti, avarie, cali o ammanchi, in quanto non opportunamente o sufficientemente documentate.

### 7.4 IL CONTENUTO ED I RISULTATI DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI; GLI ONERI DI FINALIZZAZIONE

Il controllo della Corte di conti, a quanto è stato possibile evincere dai rilevati istruttori formulati sui decreti approvativi sottoposti nelle varie epoche al suo esame, si è concentrato, soprattutto, su due aspetti: il riconoscimento, a partire dal 1976, in favore dei consorzi dei cosiddetti oneri di finalizzazione; l'entità ed il sistema di calcolo degli interessi sull'esposizione bancaria.

Con l'espressione “oneri di finalizzazione” sono state definite, in gergo, le spese di carattere amministrativo, essenzialmente per personale e spese generali, sostenute dai consorzi a partire dal settimo mese successivo alla chiusura di ogni gestione e sino alla definitiva liquidazione della stessa, per la tenuta della contabilità, per la periodica parificazione dei conti accesi presso gli istituti bancari finanziatori, per il

rinnovo quadrimestrale degli effetti a copertura della passività delle gestioni, per la custodia della documentazione e per altro.

Si tratta, anche in questo caso, di oneri strettamente legati alla mancata copertura finanziaria delle gestioni di ammasso, in quanto maturatisi a causa della mancata loro liquidazione e che sono cresciuti esponenzialmente nel corso del tempo.

Essi sono stati riconosciuti, per la prima volta, oltre ai relativi interessi, in occasione dell'approvazione dei rendiconti relativi all'ultima campagna di ammasso (1961/62) e con riferimento a quelli maturati sino alla data del 30 giugno 1976.

L'importo relativo, comprensivo delle spese pertinenti a tutti i rendiconti non ancora liquidati, è stato determinato con una drastica riduzione rispetto agli importi richiesti dai consorzi, sulla base di un complesso meccanismo di punteggi, tabelle, categorie e parametri elaborato dalla Commissione consultiva centrale sulla scorta di criteri oggettivi, quali il numero delle gestioni svolte da ciascun consorzio, l'ammontare dei finanziamenti ricevuti, il costo del personale, la quantità di merce movimentata, il numero degli istituti finanziatori ed altri ancora.

Un secondo e definitivo riconoscimento, alla data del 31 gennaio 1982, è avvenuto, sulla base dei medesimi criteri, al momento dell'approvazione dei decreti approvativi delle contabilità unificate.

Va segnalato, a questo punto, che gli oneri di finalizzazione costituiscono la parte preponderante dei crediti propri dei consorzi.

Essi incidono tuttavia in maniera minima sul totale del disavanzo delle gestioni, essendo la parte preponderante di esso imputabile agli oneri bancari.

Il competente Ufficio di controllo della Corte, nel corso dell'istruttoria sui provvedimenti che avevano approvato i rendiconti delle campagne del terzo gruppo, avanzò riserve sul riconoscimento di tali oneri, eccependo la mancanza di una esplicita previsione normativa sul punto.

Successivamente, tuttavia, il rilievo fu superato per due ordini di considerazioni.

Per un verso la Sezione del Controllo<sup>242</sup>, aveva ritenuto infondata una osservazione di tale contenuto mossa dalla stesso Ufficio con riferimento al decreto approvativo del rendiconto relativo alla gestione "Alimentari d'Importazione" svolta dalla Federconsorzi, sul rilievo che trattavasi di spese non attinenti alle funzioni proprie di istituto dell'ente gestore, ma che erano state sostenute dopo la presentazione dei rendiconti, sicché appariva conforme a legge la decisione di procedere al loro rimborso.

Per altro risultavano condivisibili i criteri di liquidazione elaborati dalla Commissione consultiva centrale in mancanza di specifiche disposizioni normative ed a fronte delle esorbitanti richieste espresse dai consorzi.

Con riguardo al secondo aspetto, l'Ufficio di controllo, in un primo momento e cioè in occasione dell'esame dei decreti che approvavano i rendiconti relativi alle campagne del secondo gruppo, eccepi la mancata allegazione degli estratti di conto corrente bancario.

<sup>242</sup> L'organo collegiale a cui, a norma della legislazione allora vigente, era rimessa la decisione sull'ammissione al visto ed alla registrazione dei provvedimenti sottoposti al controllo della Corte dei conti, laddove il Consigliere delegato non avesse ritenuto di potervi provvedere all'esito dell'istruttoria svolta, reputandoli illegittimi.