

RELAZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE (AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(RELATORE FUSILLO)

Comunicata alla Presidenza il 27 marzo 1997

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari

approvato dalla Camera dei deputati, il 15 gennaio 1997, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge

d'iniziativa dei deputati POLI BORTONE, FINI, TATARELLA, LOSURDO, ALOI, CARUSO, CARRARA Nuccio, FINO e FRANZ; COMINO, ALBORGHETTI, APOLLONI, BAGLIANI, BALLAMAN, BALOCCHI, BARRAL, BOSCO, CAVALIERE, CÈ, CHINCARINI, DOZZO, FAUSTINELLI, FRIGERIO, MARTINELLI, RODEGHIERO, SIGNORINI e VASCON

(V. Stampati Camera nn. 1183 e 1422)

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 16 gennaio 1997

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 1 ^a Commissione permanente	»	7
Disegno di legge	»	8

ONOREVOLI SENATORI. — La società cooperativa Federazione italiana dei consorzi agrari fu costituita a Piacenza il 10 aprile del 1892, su iniziativa di una ventina di consorzi e di altre società agricole che già da tempo erano sorte con lo scopo di seguire l'andamento delle condizioni dell'agricoltura e di diffondere le buone pratiche di interesse agrario.

Le finalità della Federconsorzi sono state principalmente quelle di contenere i costi di produzione dei mezzi strumentali all'esercizio della attività agricola, agevolare le scelte aziendali, diffondere le varietà colturali per migliorare i risultati produttivi.

La storia dell'organizzazione è caratterizzata dalla formazione dei grandi contratti per l'importazione del famoso nitrato di soda dal Cile, dei fosfati dall'Africa, dei concimi potassici dal Belgio, eccetera.

Gli ammassi volontari del grano e degli altri prodotti, la costruzione delle strutture e dei silos per lo stoccaggio, la trasformazione della Federconsorzi e dei consorzi in Enti morali posti al servizio delle finalità della politica agraria del periodo fascista, il riordino avvenuto nel 1942, la successiva legge del 1948, ancora in vigore, le prime decisioni della magistratura dirette ad affermare la natura privatistica, le gestioni di ammasso obbligatorio e di commercializzazione dei prodotti sono vicende troppo lontane nel tempo che non interessano la materia in oggetto della iniziativa al nostro esame.

Preme rilevare che la Federconsorzi ha assunto un ruolo di guida e di traino dell'intera agricoltura italiana del dopoguerra. Le attività direttamente gestite in via operativa e quelle esercitate attraverso società controllate o partecipate hanno avuto una espansione eccezionale, pervenendosi

alla creazione di un «sistema» integrato consorzi agrari-Federconsorzi-società partecipate, particolarmente rilevante.

Le attività svolte per conto degli agricoltori (ammassi prima obbligatori e poi volontari), gli enopoli, il raccordo con le istituzioni della Comunità economica europea, sono significativi momenti del ruolo esercitato dal «sistema» consortile.

Alla fine degli anni '80 si sono manifestati i primi gravi sintomi della crisi del sistema e nel 1989 è stato predisposto un piano di risanamento da attuare in cinque anni, imperniato soprattutto sulla razionalizzazione strutturale e finanziaria del gruppo.

Il piano di risanamento non è stato realizzato anche per il sopravvenuto commissariamento della Federconsorzi.

Al riguardo, è opportuno ricordare che i commissari governativi nominati con il decreto del 17 maggio 1991 avevano il compito di porre in essere i provvedimenti indispensabili ad assicurare alla Federconsorzi la funzionalità sotto il profilo finanziario ed economico, con la precipua finalità del risanamento dell'impresa.

Al contrario, dopo poco tempo (4 luglio 1991) i commissari proposero un concordato preventivo con cessione dei beni che fu ratificato dall'assemblea straordinaria il successivo 9 luglio; nella domanda di ammissione alla procedura l'ammontare delle attività fu stimato in 4.121 miliardi e quello delle passività in 5.045 miliardi.

Da evidenziare le consistenti riduzioni apportate ai valori dei cespiti immobiliari e delle partecipazioni societarie, operate, come si legge nella domanda, «in via prudenziale».

Nell'elaborare una successiva situazione patrimoniale i commissari riducevano l'esposizione debitoria a 4.685 miliardi.

La domanda di ammissione al concordato preventivo è stata accolta dalla sezione fallimentare del tribunale di Roma «dopo rapida ed approfondita istruttoria»; lo stesso tribunale, successivamente, ha scelto, all'interno di tale procedura, di disporre la vendita in blocco di tutti i beni, «per il suo carattere risolutivo globale», così come si può leggere nella sentenza di omologazione del concordato, n. 941 del 1992.

La cessione in massa del patrimonio è avvenuta, come noto, senza la indizione di aste ad una società, la S.G.R., costituitasi per l'occasione e che vedeva quali soci i maggiori creditori, *in primis* gli istituti bancari.

Queste vicende brevemente ricordate costituiscono, in sostanza, gli scopi della istituenda Commissione parlamentare di inchiesta di cui al disegno di legge n. 1949, già approvato dalla Camera dei deputati.

* * *

Il dibattito presso l'altro ramo del Parlamento si è largamente incentrato sulla relazione svolta dalla Commissione di indagine, nominata nell'ottobre 1994 dal Ministro delle risorse agricole *pro-tempore*, che ha esaminato i bilanci della Fedit, completi di relazioni ed allegati, per gli esercizi finanziari 1982-1993, la relazione sulla proposta di concordato preventivo, la ricordata sentenza del tribunale di Roma di omologazione del concordato preventivo, le relazioni ministeriali di quel periodo.

I lavori della Commissione ministeriale hanno già evidenziato alcune cause del dissesto di Federconsorzi legate alla gestione amministrativa della società, ai rapporti con il sistema bancario, all'amministrazione del patrimonio immobiliare, all'acquisizione delle partecipazioni, al sistema contabile, ai rapporti con le organizzazioni professionali, alla attività di vigilanza del Ministero.

In ogni caso, tra questi aspetti acquista particolare importanza la considerazione dei rapporti con il sistema bancario e del comportamento degli istituti di credito che hanno finanziato la Federconsorzi senza ade-

quate garanzie e senza avere esperito idonea istruttoria sulla entità del rischio che si andavano ad assumere.

Si afferma, infatti, nella ricordata sentenza di omologazione del concordato preventivo che «Federconsorzi ha goduto fino al giorno antecedente al suo commissariamento un'ampia fiducia del ceto creditorio e del sistema bancario» e che «solo una modesta quota dei finanziamenti è risultata garantita da ipoteca».

In proposito, dalla domanda di ammissione al concordato preventivo si ricava che a fronte di un'esposizione debitoria indicata, in quella sede, in lire 5.045.755 milioni, solo 36 miliardi risultavano assistiti da garanzie reali.

Ciò dimostra la illimitata fiducia di cui Federconsorzi ha goduto in ragione anche della consistenza del patrimonio immobiliare e dell'attivo complessivo, che il Commissario governativo, nell'assemblea dei soci del 19 dicembre 1995, ha ricordato essere stato stimato dagli esperti del tribunale in lire 4.800 miliardi a fronte di un passivo di lire 4.685 miliardi determinato dal Commissario giudiziale.

Sempre secondo le valutazioni del Commissario governativo, svolte in occasione della ricordata assemblea, lo stato dell'attivo era tale da giustificare al massimo l'ammissione alla procedura di liquidazione coatta amministrativa e non alla diversa procedura di concordato preventivo con cessione dei beni, che ha portato alla disgregazione del gruppo e della rete.

* * *

Il disegno di legge, nel testo approvato dalla Camera, si sofferma soprattutto sull'azione di dismissione e sui rapporti con la società cessionaria che presentano, peraltro, una non comune complessità a causa di una molteplicità di fattori, in particolare in ordine alle «novità» seguite nella procedura rispetto alla legge fallimentare.

La Commissione agricoltura del Senato ha ritenuto che l'attualità e l'interesse della materia possano essere forniti anche dalla

considerazione delle vicende legate più da vicino al commissariamento della Federconsorzi ed, in tale ottica, è stato approvato un emendamento che ha integrato l'articolo 1 del provvedimento facendo esplicito riferimento all'attività dei commissari governativi, alla scelta del concordato preventivo, all'autorizzazione della vendita in massa dei beni ad un unico offerente, in modo da ricordarsi, temporalmente, alla fase di liquidazione del patrimonio presa in considerazione dal testo approvato dalla Camera dei deputati.

In sostanza, si ritiene che vada valutato «il carattere di novità» impresso alla liquidazione con la vendita in blocco dei beni pur in presenza del «loro eccezionale valore» e senza ricorrere a stime o inventari e soprattutto senza la garanzia per l'imprenditore interessato (Federconsorzi) dell'espletamento di apposite gare.

La ricordata Commissione ministeriale di indagine ha concluso i lavori affermando testualmente: «nonostante la gravità della situazione è probabile che l'azienda si sarebbe potuta salvare se, da parte del Ministero, ci fosse stato un vigoroso e tempestivo impegno nell'approfondire la conoscenza della realtà aziendale...».

* * *

L'ambito operativo della Commissione di inchiesta è stato esteso anche alla verifica della situazione economico-finanziaria e delle modalità e dei tempi del ricorso alle procedure dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa o di commissariamento.

Infine la Commissione ha ritenuto opportuno aumentare da 30 a 40 il numero dei componenti la Commissione d'inchiesta, per assicurare la piena rappresentatività di tutti i gruppi e ha soppresso, all'articolo 3 relativo all'approvazione del regolamento interno, il riferimento alla disciplina sulle audizioni e le testimonianze.

Si può ricordare che tra le cause del dissesto molti hanno indicato la politica di credito esercitata dalla Fedit nei confronti

dei consorzi agrari, gestita «senza alcuna valutazione del rischio o addirittura con la conseguenza del rischio». È stato, parimenti, evidenziato come sia stata determinante per la crisi del sistema anche la mancata regolazione dei crediti vantati nei confronti dello Stato a seguito delle gestioni degli ammassi dei prodotti agricoli negli anni 1962-1963 e 1963-1964. Si tratta di crediti risultanti da rendiconti approvati con decreti ministeriali, riconosciuti da diverse decisioni della magistratura, iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro, «utilizzati» dal decreto-legge n. 565 del 1993, reiterato da ultimo dal decreto-legge n. 423 del 1994, la cui conversione è stata respinta dal Senato, e che non riescono ad essere soddisfatti per l'assenza di un provvedimento legislativo.

Il mancato pagamento dei crediti, iscritti nei bilanci di ciascun esercizio finanziario sia di Federconsorzi che dei Consorzi agrari, ha contribuito alla crisi finanziaria del sistema ed all'aggravarsi della esposizione debitoria da parte dello Stato.

È opportuno ricordare che nel 1992 è stato notificato da parte di Federconsorzi un atto di citazione verso il Ministero dell'agricoltura per ottenere il pagamento dei crediti per un ammontare di 430 miliardi con i quali, tenendo conto dei 300 miliardi accantonati per le spese della procedura concorsuale, si sarebbe potuto fare fronte alla crisi di liquidità della Fedit.

* * *

Con riferimento a quest'ultima vicenda, diventa necessario sottolineare l'avvenuta approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge sul riordino dei consorzi agrari che riconosce finalmente i crediti derivanti dalle gestioni di ammasso.

Senonchè, lo stesso disegno di legge prevede espressamente lo scioglimento della Federconsorzi in relazione alla esecuzione del concordato preventivo.

In tale ambito, nella mia qualità di relatore ritengo comunque doveroso evidenziare che durante l'esame da parte della Commis-

sione agricoltura del Senato sono state manifestate da parte di alcuni senatori alcune perplessità sugli scopi della istituenda Commissione in ordine alla previsione dell'articolo 82 della Costituzione che richiede di individuare esattamente la materia di pubblico interesse, essendo l'iniziativa diretta a valutare la gestione economica di imprese commerciali di natura privata.

In conclusione, invito l'Assemblea ad approvare rapidamente il provvedimento nel

testo emendato all'unanimità dalla Commissione, al fine di consentire al Parlamento di accertare le reali responsabilità di chi ha impedito il rilancio dell'attività consortile, auspicando che contemporaneamente si proceda alla tempestiva discussione, in Commissione, dei disegni di legge di riordino della materia.

FUSILLO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore: DIANA)

4 febbraio 1997

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari

Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta con lo scopo di:

a) esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria della Federazione italiana dei consorzi agrari (Federconsorzi);

b) accertare le cause, le responsabilità e le conseguenze del dissesto che ha colpito la Federconsorzi, anche in relazione ai suoi soci;

c) valutare l'azione di dismissione conseguente al dissesto e le procedure seguite dalla SGR (**Società generale realizzo**) per la liquidazione del patrimonio e per il pagamento dei creditori e le successive cessioni immobiliari.

Art. 2.

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati nomina-

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari

Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta con lo scopo di:

a) esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria della Federazione italiana dei consorzi agrari (Federconsorzi) **dal 1982 al 1991**;

b) *identica*;

c) **verificare le condizioni di ammissione della Federconsorzi alla procedura di concordato preventivo, i presupposti per la vendita in massa dei beni e la congruità del prezzo offerto dalla SGR S.p.A. (Società gestione per il realizzo)**;

d) valutare l'azione di dismissione conseguente al dissesto e le procedure seguite dalla SGR **S.p.A.** per la liquidazione del patrimonio e per il pagamento dei creditori e le successive cessioni immobiliari;

e) **verificare la situazione economico-finanziaria, nonché le ragioni, le modalità e i tempi del ricorso alle procedure di liquidazione o commissariamento dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa o di commissariamento.**

Art. 2.

1. La Commissione è composta da **venti** senatori e da **venti** deputati nominati, ri-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

ti, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo che siano rappresentati tutti i gruppi costituiti in almeno un ramo del Parlamento, in proporzione alla loro consistenza numerica.

2. La Commissione, nella prima seduta, elegge al suo interno il presidente, due vicepresidenti e due segretari a maggioranza dei suoi componenti.

Art. 3.

1. Prima dell'inizio dei lavori, la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il regolamento interno, **che comprende le norme per le audizioni e le testimonianze.**

Art. 4.

1. La Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 5.

1. La Commissione, per l'espletamento delle proprie funzioni, può avvalersi dell'opera e della collaborazione di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria nonchè di qualsiasi altro pubblico dipendente, di consulenti e di esperti a sua scelta.

Art. 6.

1. La Commissione può acquisire atti relativi ad indagini svolte da altra autorità amministrativa o giudiziaria. Per gli accertamenti di propria competenza vertenti su fatti oggetto di inchiesta giudiziaria in corso, la Commissione può inoltre chiedere atti, documenti ed informazioni all'autorità giudiziaria.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

spettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo che siano rappresentati tutti i gruppi costituiti in almeno un ramo del Parlamento, in proporzione alla loro consistenza numerica.

2. *Identico.*

Art. 3.

1. Prima dell'inizio dei lavori, la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il regolamento interno.

Art. 4.

Identico.

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 7.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

Art. 8.

1. I componenti della Commissione, i funzionari, il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nelle sedute dalle quali sia stato escluso il pubblico ovvero dei quali la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione.

2. Per il segreto di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

Art. 9.

1. La Commissione conclude i propri lavori entro otto mesi dalla data della sua costituzione, con la presentazione di una relazione finale sull'esito delle indagini svolte e con la formulazione delle conseguenti proposte.

2. La Commissione presenta al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica una prima relazione sui lavori svolti entro quattro mesi dalla sua costituzione.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 7.

Identico.

Art. 8.

Identico.

Art. 9.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 10.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 10.

Identico.