

I

SETTORE DEGLI ENTI OPERANTI IN AGRICOLTURA

a) *FEDERAZIONE ITALIANA DEI CONSORZI AGRARI*

Sulla Federazione italiana dei consorzi agrari vennero presentate due relazioni, a firma rispettivamente dei deputati D'Amato e Miceli-Ognibene. Nella seduta del 15 giugno 1965 la Commissione approvava a maggioranza la relazione D'Amato. La relazione Miceli-Ognibene, su richiesta dei proponenti, veniva assunta come relazione di minoranza.

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

CAPITOLO I.

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

Più d'una volta, nel corso dei lavori della nostra Commissione, ho avanzato una serie di dubbi sul criterio adottato per l'inchiesta generale sui limiti alla concorrenza e, particolarmente, per l'inchiesta sul settore dell'agricoltura. Ritenevo — e ritengo — che in materia di agricoltura l'inchiesta parlamentare non dovesse limitarsi a pochissimi enti (quattro in totale), ma dovesse estendersi a tutto il settore, in armonia con quanto stabilito dall'art. 2 della proposta d'inchiesta approvata dalla Camera il 26 luglio 1963. Il fine istitutivo della nostra Commissione consiste, infatti, secondo le precise indicazioni contenute nel citato articolo 2:

a) nell'accertare « le principali limitazioni alla concorrenza *nei vari settori* delle attività economiche del paese »;

b) nell'esaminare « le cause immediate di tali limitazioni » e nel *valutarne* gli effetti sullo sviluppo economico nazionale;

c) nel suggerire, infine, « misure atte ad eliminarne gli effetti *negativi* e a rimuovere le cause che li determinano ».

Appare, quindi, chiaro che la proposta d'inchiesta era diretta ad accertare le limitazioni nei vari settori e non già ad indagare su singoli, pochissimi enti, come si è invece fatto per il settore agricolo. Tant'è vero che, per i settori diversi da quello agricolo, si è seguito un criterio differente estendendo l'indagine (ad es., nel settore farmaceutico) ad un foltissimo gruppo di aziende grandi, medie e piccole. Solo per il settore agricolo si è adottato un metodo particolare, limitando l'inchiesta a pochissimi enti, per cui appare inevitabile che, nell'elaborare il rapporto conclusivo di carattere generale (espressamente previsto dall'art. 2), la Commissione si troverà di fronte ad una serie di grosse lacune proprio per quanto concerne il settore dell'agricoltura, lacune che la Commissione stessa potrà non già colmare (dato l'approssimarsi della sua scadenza, fissata

per il 30 giugno 1965) ma soltanto indicare, nella paradossale constatazione delle limitazioni che essa stranamente si impose nell'accertare le... limitazioni poste alla concorrenza nel settore agricolo.

Non per nulla, le analoghe inchieste deliberate dai Parlamenti di altre nazioni democratiche hanno sempre avuto per oggetto uno o più settori dell'attività economica nazionale e non già uno o pochissimi enti operanti in uno stesso settore. E ciò al fine di elaborare un rapporto conclusivo dell'inchiesta che costituisse una vera e propria fotografia del mercato, con tutte le luci e le ombre che in ogni mercato reale sono presenti; che costituisse, insomma, una completa radiografia di ogni singolo settore, tale cioè da offrire una visione organica di quel complesso e caratteristico fenomeno — caratteristico ed esclusivo dell'economia — che è il mercato (1).

Nel fare queste considerazioni il relatore ha inteso, più che altro, sottolineare l'esigenza, varie volte avvertita nel corso dei lavori della Commissione, di inserire i dati emersi dagli interrogatori sulla Federconsorzi in un quadro più vasto che riconducesse ad una visione globale del settore agricolo. Infatti, le testimonianze fornite sull'ente dalle persone interrogate — prescindendo per ora da ogni giudizio di valore e di merito — e gli stessi dati forniti da varie fonti richiedono un esame approfondito ed obiettivo, che non può — non deve — ignorare la realtà caratteristica del settore agricolo, da cui trae origine e in cui opera la Federazione italiana dei consorzi agrari.

Fuori di questo criterio non c'è margine per un giudizio sereno, ma soltanto occasione per un certo tipo di amplificazione polemica e, nella migliore delle ipotesi, per una conclusione estremamente parziale, così come parziale fu il criterio di limitare l'indagine nel settore agricolo soltanto a pochissimi enti.

Vi è, poi, l'esigenza di precisare rigorosamente taluni concetti fondamentali, che possono prestarsi ad equivoci pericolosi, ad interpretazioni contrastanti, a giudizi superficiali. Indico alcuni di tali concetti a puro titolo di esemplificazione (monopolio, concentrazione, concorrenza, oligopolio, cartello, intesa, ecc.), avvertendo che, nel corso di questa relazione, farò ogni possibile sforzo per fissare il significato dei singoli concetti di base, allo scopo di evitare confusioni terminologiche e soprattutto nell'intento di precisare i termini reali del problema.

E valga un esempio per tutti, che conviene trarre dall'oggetto stesso della nostra inchiesta. Mi riferisco al concetto di concorrenza, comune-

(1) Si veda, ad esempio, il rapporto sui risultati dell'inchiesta sulla concentrazione nell'economia tedesca, elaborato dalla Commissione istituita con la legge 31 dicembre 1960 (*Bundesgesetzblatt I*, n. 2, del 10 gennaio 1961).

mente accettato e ritenuto univoco, il cui significato assume contenuto e valore diversi in rapporto alla varietà delle situazioni che in concreto si determinano. Infatti, la varietà delle situazioni reali è così larga che nessuna ulteriore specificazione riesce a dare al concetto di concorrenza uno, ed un solo, significato. Di per sé, il concetto di concorrenza ha uno, ed un solo, significato soltanto nell'ipotesi della concorrenza pura, che è ipotesi astratta, scientifica, modello ideale e non già configurazione reale. Ciò comporta che l'univocità del concetto è tale soltanto entro i limiti dell'astrazione teoretica; ma appena tali limiti siano stati oltrepassati e si scende nella realtà, l'univocità viene a cadere per far posto a significati che variano al variare delle forme di mercato (2).

Per cui la domanda: quale concorrenza? sorge spontanea in considerazione dell'oggetto stesso della nostra Commissione d'inchiesta. Essa, infatti, ha il compito specifico di accertare i limiti posti alla concorrenza. Ma a quale concorrenza ci si vuol riferire? Questo è il punto. Non certo alla concorrenza pura, che — come abbiamo già notato — è pura ipotesi scientifica. Ed allora, se assumiamo il concetto di concorrenza nel suo significato reale di concorrenza imperfetta, diviene estremamente difficile, se non addirittura azzardato, accertare e valutare i limiti posti (da chi?) alla concorrenza imperfetta. Siamo, quindi, di fronte al tipico luogo comune che, assunto come punto sicuro di riferimento, diventa un classico non-senso logico. Ciò spiega perché i membri della Commissione, al di là della loro appartenenza a gruppi politici diversi, abbiano finito col parlare, ciascuno, un proprio linguaggio più o meno in armonia col presunto significato che ciascuno, soggettivamente, attribuiva al termine « concorrenza » di cui dovevano accertare le limitazioni poste nei diversi settori dell'attività economica nazionale.

Questo è, in fondo, il « vizio d'origine » di cui ho talvolta parlato nel corso dei lavori della nostra Commissione, un vizio d'origine che altre assemblee parlamentari, in analoghe occasioni, opportunamente evitarono di contrarre, facendo ricorso non già al concetto di concorrenza, che si presta ad una molteplicità di significati, di contenuti e di interpretazioni, ma al concetto di concentrazione, che risulta più largamente accettato per via di una maggiore aderenza del significato concreto al modello teorico.

(2) Lo Stackelberg ha ricavato, da diverse combinazioni, nove forme di mercato e l'Eucken addirittura venticinque (di cui una dozzina sono, secondo lo stesso autore, le forme teoricamente interessanti). Sull'argomento, oltre ai classici studi di Cournot, Jevons, Pareto, Marshall e Edgeworth, si vedano in particolare: R. TRIFFIN, *Monopolistic Competition and General Equilibrium Theory*, Cambridge, Mass. 1940; W. EUCKEN, *I fondamenti dell'economia politica* (trad. ital.), Firenze, 1951.

E, d'altronde, il ricorso al concetto di concorrenza era sconsigliato dalla semplice constatazione che, ormai da più di trent'anni, si parlava di concorrenza monopolistica, cioè i due termini (concorrenza e monopolio) non erano più astrattamente contrapposti, ma designavano famiglie di forze perfettamente compatibili « *dont il est nécessaire de repérer les combinaisons en proportions variables, en vue d'établir des schémas intelligibles de la réalité* » (3).

Queste considerazioni preliminari mi sono sembrate doverose non soltanto al fine di sottolineare le difficoltà oggettive implicite, ma anche per rappresentare in qualche misura lo sforzo cui il relatore dovrà ricorrere nel tentativo di superare gli ostacoli connessi all'adozione del concetto di concorrenza al posto del più opportuno, ed univoco, concetto di concentrazione.

(3) Cfr. l'introduzione di F. PERRoux all'edizione francese del celebre libro di E. H. CHAMBERLIN, *The Theory of Monopolistic Competition* (6th ed., Second printing), Cambridge, Mass. 1950. La prima edizione del libro di Chamberlin è, infatti, del 1933.

CAPITOLO II.

LA COOPERAZIONE IN AGRICOLTURA

1) La Federazione italiana dei consorzi agrari è una società cooperativa a responsabilità limitata di cui sono soci, *ope legis*, i consorzi agrari provinciali. Anche i consorzi agrari provinciali sono costituiti in forma di società cooperativa a responsabilità limitata, e di essi sono soci le persone fisiche e giuridiche che esercitano nella provincia una impresa agraria.

Deriva da ciò che l'esame da condurre sull'attività svolta dalla Federazione va compreso nel quadro dell'attività cooperativa.

2) Secondo la Costituzione (art. 45) « la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata ».

Pertanto, i caratteri della cooperazione, alla quale la Costituzione riconosce una funzione sociale, sono la mutualità e l'assenza di speculazione privata. In altre parole, la cooperazione riconosciuta e protetta dalla Costituzione (lo stesso art. 45 prevede che « la legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei »), si può considerare come un'attività economica — di produzione o di scambio — svolta da organismi cooperativi nell'interesse di determinate collettività sulla base della mutualità, ossia sulla base di condizioni economiche rese uguali per tutti i partecipanti all'organismo cooperativo in questione.

3) Per esaurire le premesse, si deve considerare in quale misura la cooperazione si dimostra utile e necessaria nel campo agricolo.

Da diverso tempo si manifestano nell'agricoltura italiana fenomeni di vario genere, che si possono ricondurre — almeno i più rilevanti — ad una persistente sproporzione fra terre buone e popolazione agraria, fra bisogni di capitali (per attrezzature, impianti, macchine) e disponibilità. L'eccesso di popolazione si è negli ultimi anni sensibilmente atte-

nuato, fino a portare la percentuale degli addetti all'agricoltura sul complesso della popolazione attiva ad una quota inferiore a quella prevista nello schema Vanoni come mèta decennale, da raggiungere nel 1964.

Non è da trascurare il fatto che più di recente il deflusso della sovrappopolazione agricola si è attenuato in misura abbastanza apprezzabile, anche se non ancora notevole, in conseguenza della pausa intervenuta nello sviluppo delle attività industriali e dei servizi. Ma, a fronte di ciò, è pure da tener presente che in alcune zone agricole già si era passati, da una situazione di sovrappopolazione, ad uno stato di insufficienza della manodopera necessaria alle opere agricole. Ne sono derivati squilibri che non si possono certamente correggere in modo automatico, giacché la popolazione agricola che emigra tende più a spostarsi dalla campagna in città, che non a trasferirsi dalle zone agricole più affollate a quelle meno dense. In conclusione, e si vuole qui sottolineare un'esigenza che verrà ancora tenuta presente in questa esposizione, la riduzione della manodopera agricola comporta la necessità di accelerare il processo di meccanizzazione dei lavori della terra.

4) L'insufficienza di capitali si traduce in un bisogno di finanziamenti a breve, a medio ed anche a lungo termine, e da ottenersi a condizioni di favore, non essendo possibile trarre dalla terra un reddito sufficiente a consentire la corresponsione di interessi in misura normale.

La necessità di incrementare la produttività dei terreni coltivati impone l'uso di mezzi e strumenti capaci di trarre dalla terra prodotti migliori e più copiosi, in modo da conseguire più bassi costi di produzione e maggiori ricavi. Come possono realizzare gli agricoltori queste finalità ?

5) L'agricoltore ha contro di sé due condizioni di fatto: l'estremo frazionamento della categoria cui appartiene (1), e la debolezza insita nella sua attività rispetto alle altre con cui egli deve collegare la propria, e cioè l'industria e il commercio.

Per produrre l'agricoltore ha bisogno di beni che soltanto l'industria può fornirgli, o direttamente, o attraverso la intermediazione del commercio. Per collocare i suoi prodotti sul mercato, egli deve o dedicarsi direttamente all'attività commerciale, limitatamente alla sua propria produzione, oppure affidare questa produzione al servizio commerciale svolto dalla categoria intermediaia qualificata.

In altre parole, la numerosa categoria degli agricoltori deve trovare

(1) I dati al riguardo sono in: ISTAT, *Censimento generale dell'agricoltura*, 1961. Sulla « polverizzazione » fondiaria in Italia si veda: G. MEDICI, U. SORBI, A. CASTRATARO, *Polverizzazione e frammentazione della proprietà fondiaria in Italia*, Milano, 1962. Cfr. anche: INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, 1963, Milano, specialmente il cap. II.

il modo di inserirsi nel mercato — o per acquistare i beni necessari alle coltivazioni, o per vendere i prodotti della terra — collocandosi nella migliore situazione possibile rispetto agli altri settori, e cioè rispetto alla industria ed al commercio.

6) Non è certamente da sostenere che la posizione dell'agricoltura nei confronti delle altre attività economiche sia o sia stata sempre una posizione debole. In determinate condizioni di mercato, l'agricoltore può giovare, quando deve acquistare i beni che gli occorrono, della legge del compratore, cioè della condizione di favore in cui è posto il compratore in una fase, più o meno lunga, di eccesso di produzione dei beni di cui ha bisogno. Possono pure verificarsi condizioni di mercato in cui l'agricoltore può giovare della legge del venditore, che si manifesta quando, per insufficiente disponibilità di certi beni, colui che ne ha la disponibilità può spuntare ricavi largamente remunerativi.

Tali condizioni si sono verificate, a vantaggio dell'agricoltore, in vari momenti della nostra vita economica. Ma si tratta, conviene dire, di momenti assai brevi, di fronte ai quali stanno gli assai più lunghi periodi durante i quali sia la legge del compratore, sia quella del venditore, hanno giocato e giocano contro gli interessi dell'agricoltura.

La ragione di ciò sta nella stessa struttura del settore agricolo italiano. La molteplicità degli agricoltori fa sì che, nella maggior parte dei casi, presi singolarmente, essi debbono sottostare alle condizioni economiche imposte loro dagli operatori degli altri settori, e ciò anche per il fatto che gli agricoltori accedono al mercato — o direttamente, o ponendosi in contatto con gli operatori degli altri settori — in pochi, determinati e obbligati momenti dell'annata.

D'altra parte, operando come singolo, l'agricoltore non è in grado di regolare, lungo una serie di scadenze, l'offerta dei suoi prodotti e la domanda dei beni a lui necessari. Al momento del raccolto, egli non può trattenere presso di sé, né custodire altrove per lungo tempo i suoi prodotti. Non può farlo sia perché egli non possiede gli impianti necessari alla conservazione, in buone condizioni, di prodotti che sono caratterizzati da un grado diverso di deperibilità — dai deperibilissimi prodotti ortofrutticoli ai cereali più resistenti — sia perché non possiede impianti capaci di contenere il volume dei suoi prodotti, e sia infine, e soprattutto, perché egli non è finanziariamente in grado di attendere oltre un certo limite per conseguire il ricavo dei suoi prodotti. Di qui la conseguenza che l'agricoltore deve vendere in un giorno, o in una settimana, o in un mese, il frutto del suo lavoro di un anno.

Non molto dissimile si presenta la posizione dell'agricoltore per quanto si riferisce all'acquisto dei beni necessari alla coltivazione. Sotto questo aspetto, anzi, la sua posizione è forse anche più disagiata. Infatti, se si tratta di prodotti destinati anno per anno alla coltivazione (fertilizzanti, anticrittogamici, sementi) egli deve pagare subito il costo di prodotti, dei quali ricaverà il frutto solo al chiudersi del ciclo di produzione. E, se si tratta invece di beni (come le macchine agricole) destinati ad un più lungo periodo di uso, quasi sempre di un periodo pluriennale, le difficoltà finanziarie, logicamente, per lui si aggravano.

Da queste condizioni di debolezza sul mercato degli agricoltori singoli nasce la necessità della cooperazione.

7) Oltre alle applicazioni nel settore dei consumi diretti, e soprattutto dei consumi alimentari, il settore in cui maggiormente si sviluppa la cooperazione è quello delle attività agricole. Ma, mentre nel settore dei consumi si assiste negli ultimi anni ad un fenomeno di arretramento sensibile della cooperazione, dovuto in gran parte agli sviluppi delle nuove tecniche della distribuzione (soprattutto alle vendite a rate ed ai grandi magazzini e, da ultimo, ai supermercati), che permettono al consumatore singolo di graduare i propri acquisti adoperando anche disponibilità liquide future e di ottenere prodotti di migliore qualità, esitati con riduzioni dei costi di distribuzione, l'agricoltura, su scala mondiale, perfeziona sempre più la sua organizzazione cooperativa sulla base della mutualità.

8) Si ritiene che, a questo punto, si possa considerare acquisito il concetto che la cooperazione, per l'agricoltura italiana, è una condizione non solo utile, ma necessaria, per correggere, nella più larga misura possibile, la congenita debolezza in cui essa si trova rispetto al mercato e, più esattamente, rispetto alle altre categorie economiche con le quali essa è posta in contatto. È ancora da osservare, d'altra parte, che servendosi dello strumento della cooperazione, l'agricoltura, mentre provvede meglio alla tutela dei propri interessi, non solo non mette in pregiudizio, ma favorisce anche l'interesse dei consumatori. Infatti, se attraverso la cooperazione gli agricoltori riescono a spuntare migliori condizioni e prezzi nell'acquisto dei beni necessari alla coltivazione, e migliori ricavi nella vendita dei loro prodotti, da una parte essi conseguono minori costi di produzione, e dall'altra, poiché i migliori ricavi corrispondono ad una migliore organizzazione di raccolta e distribuzione dei prodotti da portare al consumo, riesce ad essi possibile offrire anche migliori prezzi ai consumatori.

9) L'organizzazione cooperativa attualmente si realizza nell'associazione di agricoltori in enti riconosciuti dalle norme di legge in vigore, cioè in società cooperative a responsabilità limitata.

Il quesito che si pone, considerando la Federazione dei consorzi agrari e gli stessi consorzi agrari, è se questi enti abbiano operato utilmente o meno e, nell'uno e nell'altro caso, in quale misura, per conseguire i fini di funzione sociale iscritti nella norma costituzionale.

10) Prima di esaminare tale questione alla luce della effettiva attività svolta dalla Federazione e dai consorzi, quale risulta dalle ricerche esperite dalla Commissione, sembra conveniente avanzare alcune osservazioni di carattere generale.

L'organizzazione mutualistica, in tutti i settori (economico-commerciale, creditizio, previdenziale-assistenziale) in cui si realizza, appare o sotto forme decentrate o sotto forme accentrate. La scelta dell'una o dell'altra forma dipende esclusivamente dal grado di mutualità che si rende necessario per conseguire i fini prestabiliti.

In concreto si può dire che, per quanto ad esempio riguarda gli assegni familiari, sarebbe insufficiente attuare una forma di mutualità all'interno di una sola categoria di imprese, o nei limiti d'una sola circoscrizione territoriale. Se il fine della provvidenza è quello di assicurare ai lavoratori una remunerazione aggiuntiva per i maggiori carichi di famiglia, tenendo conto delle grandi dissomiglianze demografiche tra categorie di dipendenti (impiegati e operai), fra categorie di imprese (aziende commerciali ortofrutticoli, le cui dipendenti sono in massima parte donne giovani non sposate, e imprese industriali), fra territori (regioni settentrionali e meridionali), si è rivelato necessario attuare forme di mutualità sempre più estese, che da ultimo hanno portato all'abolizione delle precedenti gestioni per settori separati.

Al contrario, sarebbe inutile voler creare forme cooperative molto vaste per la costruzione di abitazioni sovvenzionate. In questo caso, non solo non occorre creare cooperative uniche per una sola città, ma neppure per più edifici da costruire nella stessa via. Poiché le sovvenzioni e gli aiuti sono esattamente stabiliti in disposizioni di legge di applicazione relativamente agevole, la mutualità si può esaurire caso per caso, costruzione per costruzione.

Nello stesso settore dell'edilizia sovvenzionata, invece, si è avuto il grande esempio opposto dell'I.N.A.-Casa, per la cui attuazione si è creata una mutualità su basi addirittura nazionali, il fine essendo stato quello di raccogliere, mediante modeste quote, grandi e anche grandissimi capitali.

Nel campo economico, e più esattamente in quello commerciale, si manifesta da qualche tempo il fenomeno della mutualità fra rivenditori al dettaglio per l'acquisto, attraverso una mano unica, dei prodotti da immettere al consumo. Il fenomeno delle catene di acquisto, che consiste nell'assunzione diretta della funzione del commercio all'ingrosso da parte dei dettaglianti mediante la creazione di enti di acquisti collettivi, trova la sua espressione in enti mutualistici, anche se costituiti in forma di società per azioni. In tali casi, l'estensione della mutualità si deve commisurare alla esatta dimensione del mercato di cui i dettaglianti sentono gli effetti. In altre parole, per taluni prodotti, i dettaglianti di una città non hanno bisogno di legarsi ai dettaglianti di un'altra città. Ed è questo il caso di molti prodotti alimentari. In altri casi, ad esempio per i tessuti, le catene di acquisti collettivi possono dilatarsi fino a coprire diverse città e province.

Nello specifico settore agricolo, si possono avere strutture efficienti, ma di limitata estensione, quando si tratti di organizzare il collocamento di certi prodotti di rapido consumo che possono essere smaltiti in un mercato di breve raggio intorno alle zone da cui provengono. Quando si tratti, invece, di collocamento a più lunga distanza, su mercati nazionali ed esteri, l'esigenza d'una organizzazione commerciale mutualistica permanente impone la ricerca di una mutualità più estesa, e cioè di una mutualità fra più zone territoriali, in modo da assicurare alla organizzazione commerciale comune un rifornimento duraturo per l'intera annata. E ciò non sarebbe possibile se dovessero concorrervi produttori di una sola zona, o di un solo tipo di prodotti.

11) Ancora diversa dovrà essere la forma di mutualità da adottare quando si debba risolvere un problema di più lunga durata. Questo è il caso tipico dell'ammasso, cioè della messa in comune del raccolto, ad evitare che la simultanea immissione nel mercato di tutto il prodotto, da parte dei singoli agricoltori, possa determinare la caduta dei ricavi al di sotto del livello di remuneratività. In questo caso si deve creare una organizzazione per la raccolta e la custodia del prodotto, per l'ottenimento di crediti sufficienti a distribuire congrui acconti agli agricoltori che aderiscono all'ammasso, per la successiva graduale vendita del prodotto, in rapporto alle variabili condizioni del mercato.

Se si tratta, per esempio, di ammasso del vino o dell'olio, sarebbe quasi inutile che i produttori di vino o di olio di una sola zona si accordassero fra loro per graduare opportunamente l'immissione nel mercato del loro vino e del loro olio, se non si accordassero contemporaneamente

con i produttori degli stessi generi delle altre zone della loro e delle altre province.

La mutualità, in queste circostanze, deve raggiungere i limiti esterni delle zone di produzione, per esercitare una funzione utile ai fini che i produttori si propongono.

12) In tutti questi casi le strutture, di limitata estensione o di grandi dimensioni, operano in modo da correggere le regole di assoluta concorrenza, quando la concorrenza si potrebbe risolvere nel predominio di una parte sull'altra.

Pertanto, si può senz'altro affermare che le forme mutualistiche, anziché violare le norme della concorrenza, contribuiscono con maggiore o minore efficacia a seconda delle situazioni di fatto a ripristinare una più equa ripartizione delle forze che giocano sul mercato. Il forte diventa meno forte, il debole meno debole.

13) La situazione concreta che si può rilevare nel nostro paese va esaminata in rapporto alle condizioni reali in cui si trovano agricoltori e commercianti, agricoltori e industriali, quando si incontrano per l'acquisto di beni da parte degli agricoltori e per la vendita di prodotti da parte degli agricoltori stessi.

La produzione dei beni necessari agli agricoltori — in concreto, di macchine agricole, di fertilizzanti e di anticrittogamici — è esercitata da poche imprese industriali di grandi dimensioni.

L'acquisto singolo di macchine agricole può essere convenientemente eseguito dalle maggiori imprese agricole, le quali, in base alle loro possibilità del momento, possono scegliere fra il pagamento in contanti e il pagamento a rate. Quando siano previste determinate facilitazioni creditizie per la meccanizzazione dell'agricoltura, logicamente anche tali imprese preferiscono scegliere la forma del pagamento differito.

Ma la grande massa delle nostre imprese agricole è composta da imprese di medie e soprattutto di piccole dimensioni (2), da imprese, cioè, che difficilmente potrebbero sostenere, ciascuna da sola, lo sforzo finanziario necessario per fornirsi di una macchina agricola che necessariamente deve essere pagata in un certo numero d'anni. Ed è qui che la mutualità può svolgere un'utile funzione. L'organizzazione cooperativa, in questi casi, può creare una specie di fronte unico dei moltissimi agri-

(2) Il loro numero, anziché diminuire, è cresciuto rispetto all'anteguerra. Si vedano i confronti, per grandi aree geografiche, tra il 1930 e il 1961, in *Informazioni SVIMEZ*, 12 luglio 1961. Cfr. INEA, *Annuario*, cit., a pag. 73.

coltori, acquirenti potenziali, nei confronti dei pochi o pochissimi industriali produttori.

Altrettanto si può affermare per quanto si riferisce ai fertilizzanti ed agli anticrittogamici. È vero che in questo caso si tratta di prodotti da acquistare anno per anno, anzi stagione per stagione, ma è pure vero che, anche per questi prodotti, gli agricoltori hanno interesse a formare un fronte unico. Non solo si tratta di negoziare dei prezzi e delle condizioni di vendita, ma si tratta anche di organizzare una rete di distribuzione minuta, che deve giungere a contatto con tutti i singoli agricoltori, per cui soltanto la mutualità fra agricoltori ai fini commerciali può assicurare condizioni uniformi per tutti gli agricoltori e realizzare costi di distribuzione sensibilmente ridotti.

14) Fissati questi criteri, resta da esaminare quale debba considerarsi la dimensione utile della mutualità agricola.

Sembra superfluo dimostrare che, dinanzi a pochi industriali fornitori di prodotti, la formazione di numerose cooperative fra agricoltori ridurrebbe certamente il frazionamento dei compratori, ma non potrebbe conferire agli agricoltori la forza necessaria per poter trattare su basi eguali con gli industriali. È anche dubbio che, a questo fine, possa bastare la formazione di semplici organismi provinciali, in quanto una mutualità che si esaurisse nell'ambito delle diverse singole province potrebbe condurre, quasi certamente, ad una notevole disparità di trattamento fra le province più progredite, e quindi con più alti consumi, e le province meno progredite. Da questa disparità sorgerebbe altra disparità nella formazione dei costi di produzione.

Sembra lecito pertanto affermare che dinanzi a imprese industriali di grandi dimensioni, per prodotti caratterizzati, come quelli di cui qui si discorre, da un altissimo grado di standardizzazione, e quindi facilmente assoggettabili a norme e condizioni comuni di vendita, formulate autonomamente dai singoli industriali, ma fra loro concordabili senza difficoltà insuperabili, anche la mutualità degli agricoltori debba estendersi fino a coprire l'intera superficie del mercato nazionale.

È sul mercato nazionale, infatti, che possono operare ed operano effettivamente i fornitori industriali, ed è su tale superficie che la mutualità fra agricoltori va realizzata. Altrimenti, solo alcuni gruppi di agricoltori, e cioè quelli delle zone più avanzate, potrebbero fruire di talune condizioni di favore. Coordinati tutti insieme in un sistema efficiente, saranno invece, gli agricoltori ad avvantaggiarsi di condizioni di vendita trattate su basi generali, e quindi sufficientemente soddisfacenti in relazione alle concrete situazioni di mercato.

CAPITOLO III.

LA TUTELA ECONOMICA DEI PRODOTTI AGRICOLI

La tutela economica dei prodotti agricoli, che è la denominazione attribuita dalla pubblica amministrazione allo speciale servizio istituito presso il Ministero dell'agricoltura, si può realizzare in diversi modi e servendosi di diversi strumenti.

La forma solita è stata per un pezzo quella della protezione doganale. Fra le due guerre, allo strumento della protezione, rivelatosi a certi fini insufficiente, si aggiunge quello dei contingentamenti. Insieme con questi viene usato talvolta anche lo strumento della difesa fitosanitaria, che non di rado si adopera dai Governi più a scopi di tutela economica che di protezione fisica delle coltivazioni. Tutti questi metodi sono volti a proteggere le produzioni agricole d'un determinato paese nei riguardi degli analoghi prodotti stranieri, dei quali si vuole evitare, o limitare, l'importazione, per mettere i prodotti nazionali al riparo da cadute di prezzo.

Negli ultimi decenni, precisamente intorno agli anni trenta, si sono manifestate altre necessità di tutela economica dei prodotti agricoli. L'esempio più noto è quello delle misure adottate dall'amministrazione di Roosevelt, che in parte sono ancora in piena attuazione, mercè le quali gli Stati Uniti vollero assicurare alla propria agricoltura una soddisfacente stabilità di ricavi. Dalla politica di sostegno dei prezzi praticata dagli Stati Uniti — che si manifestava attraverso prelievi sul mercato della produzione, rimborsi per coltivazioni ridotte, garanzia di prezzi minimi senza limitazioni di quantitativi, organizzazioni di ammassi veri e propri — hanno tratto insegnamento molti altri paesi, specialmente d'Europa. D'altronde, in Europa, durante la prima grande guerra, erano state in diversi paesi sperimentate, con varia efficacia, forme di ammasso obbligatorio dei prodotti di maggiore interesse per l'alimentazione degli eserciti e della popolazione civile, ed a tali forme si fece ancora ricorso,

fra le due guerre, per volgere a favore degli specifici interessi degli agricoltori quegli strumenti che durante il conflitto erano stati usati a vantaggio preminente di tutta la collettività.

Quasi tutte le forme di tutela economica, come pure i sistemi di disciplina economica dei mercati delle derrate, hanno avuto una prima espressione nella regolamentazione formale, e cioè si manifestavano sotto l'aspetto di norme di divieto, o di determinazione di limiti di prezzi da osservare nelle varie fasi dello scambio, e soprattutto nella vendita dei prodotti al consumo.

Quando l'intervento pubblico è esercitato a fini di tutela dei prodotti, la pubblica amministrazione, incaricata di fornire sostegno ai prodotti presi sotto tutela, dispone di determinati mezzi finanziari con i quali si assicurano delle integrazioni, o sui prezzi, o sui carichi finanziari inerenti alla conservazione dei prodotti, o sulle stesse spese di conservazione e di commercializzazione dei prodotti.

L'erogazione di questi mezzi o, per dir meglio, la distribuzione di queste integrazioni nei modi prestabiliti, in molti casi ha luogo attraverso le organizzazioni degli stessi agricoltori ai quali si vuole fornire il sostegno economico. Ciò presuppone, logicamente, il funzionamento d'una organizzazione economica rappresentativa degli agricoltori e che sia dotata della necessaria attrezzatura.

Che cosa si deve intendere per attrezzatura ?

Prima di dare una risposta a questo interrogativo, sembra utile esaminare una questione fondamentale.

Una volta stabilito che si rende necessario operare una determinata forma di tutela economica di certi prodotti agricoli, resta ancora da stabilire se questo intervento dovrà seguire le vie giuridico-amministrative, o le vie tecnico-commerciali. Nel primo caso, si dovrà fissare l'obbligo che per un determinato periodo, certi atti commerciali per certi prodotti, possono essere svolti soltanto da determinati enti o da determinati operatori espressamente incaricati, e si dovranno, di conseguenza, fissare altresì le modalità del controllo e le relative sanzioni. Nel secondo caso, gli operatori autorizzati a compiere determinati atti commerciali in forza dei quali entrano in opera le provvidenze di tutela economica, dovranno dimostrare di disporre dell'attrezzatura tecnica occorrente ad assicurare il regolare svolgimento delle operazioni relative ai prodotti, senza dover temere perdite di ricchezza ed uso improprio dei mezzi forniti dalla collettività.

In altre parole, salvo il caso d'una regolamentazione giuridica integrale del mercato, la tutela economica dei prodotti agricoli è in tanto

realizzabile in quanto esistano attrezzature capaci e adeguate ad assicurare lo svolgimento di tutte le operazioni commerciali necessarie.

Altrettanto è da dire per la realizzazione dell'attività di cooperazione. Fino ad un certo punto può bastare l'attrezzatura esistente presso i cooperatori: magazzini, cantine, granai. Ma quando si tratti di un'opera d'intervento che si estenda ad un'intera campagna agricola e che esiga la comprensione su basi mutualistiche, fra prodotti di diverse zone e quindi di diverso prezzo, rispetto al mercato del consumo, l'attrezzatura su cui bisogna contare non deve appartenere a questo o quel cooperatore (e d'altronde ciò va escluso per le dimensioni anche delle più modeste fra queste attrezzature collettive), ma a tutti i cooperatori considerati come una collettività.

La cooperazione senza l'attrezzatura, cioè senza magazzini di conservazione dei cereali, di selezione delle sementi, di stagionatura dei formaggi, di refrigerazione dei prodotti deperibili, di miscelazione dei mangimi, di deposito dei fertilizzanti, di custodia, di manutenzione e riparazione delle macchine agricole, sarebbe oggi un'attività precaria, che non potrebbe andare al di là di operazioni limitate a brevissimi periodi e a pochissimi agricoltori, e quindi incapace di realizzare quelle grandi compensazioni che soltanto possono assicurare la reale tutela dei prodotti e dei produttori agricoli.

Non è detto, naturalmente, che, per il solo fatto di disporre delle attrezzature, una organizzazione cooperativa sia senz'altro in grado di garantire in ogni circostanza agli agricoltori la piena tutela dei loro interessi, vale a dire il conseguimento, in qualunque momento del mercato, di prezzi pienamente remunerativi. È da dire, invece, che, senza disporre di attrezzature, una organizzazione cooperativa non può neppure apparire sul mercato per esercitare la funzione di cui si è assunta la responsabilità rispetto ai suoi associati.

In questo senso si può, senza peccare di audacia, chiedersi se il legislatore non abbia previsto che l'organizzazione cooperativa individuata nei consorzi agrari debba appunto munirsi di tali attrezzature. Il fine primo dell'organizzazione cooperativa è indubbiamente quello di creare una forza economica nuova, associando in un sistema solo le sparse forze dei produttori isolati. La cooperativa di questo tipo, quindi, non ha fini di lucro che non coincidano con il lucro di lecita proporzione che intende assicurare a ciascuno dei suoi singoli soci. Ma è pure indubbio che la cooperazione, man mano che si realizza su scala territoriale crescente e per settori economici più complessi, deve necessariamente porre fra i propri fini anche quello di crearsi proprie attrezzature adeguate al volume e al tipo di attività cui è chiamata.

Non si può quindi sostenere che solo perché determinate organizzazioni cooperative hanno formato, col consenso dei propri soci, con gestione esente da inosservanze alla legge e agli statuti, delle attrezzature, esse hanno conquistato una posizione dominante sul mercato. La cooperazione si attua perché gli agricoltori mutualmente operando acquistino una forza economica che da soli non possono avere, e questa forza si può esercitare soltanto ponendo in funzione strumenti collettivi adatti, da creare a questo fine.

Il quesito che il legislatore abbia inteso porre alle organizzazioni cooperative anche questo scopo, accanto a quelli primari della tutela dei prodotti, sembrerà meno audace quando si consideri che nel provvedimento di riconoscimento dello statuto della Federazione italiana dei consorzi agrari e dei consorzi agrari provinciali, è espressamente previsto che, in caso di scioglimento, le assemblee degli organismi in questione dovranno decidere sulla destinazione da dare, a fini di utilità generale dell'agricoltura, alle attrezzature di cui sono in possesso. Ai soci — e cioè agli agricoltori per i consorzi, ed ai consorzi per la Federazione — resta solo il diritto al rimborso della propria quota del capitale nominale.

CAPITOLO IV.

IL PROBLEMA DEI LIMITI ALLA CONCORRENZA

La nostra Commissione ha dedicato particolare impegno e tempo nell'esame della posizione della Federconsorzi dal punto di vista dell'oggetto e dei limiti dell'inchiesta parlamentare sulla concorrenza. Molti gli interrogatori, parecchie le memorie di tecnici e di esperti dei problemi connessi all'economia agraria, parecchie le memorie presentate dagli interrogati anche in aggiunta alle risposte orali e scritte ai questionari, moltissime le risposte alle numerose domande rivolte dai membri della Commissione alle persone interrogate, numerosi infine i documenti acquisiti dalla Commissione anche a chiarificazione ulteriore di punti controversi che gli interrogatori avevano posto in luce.

Dall'esame obiettivo — che, per esser tale, non può che esser condotto con chiarezza di concetti e con il necessario spirito critico — di tutti i documenti in possesso della Commissione emergono alcune considerazioni di ordine preliminare che conviene subito portare all'attenzione degli onorevoli colleghi. Mi limito a soffermarmi sulle principali, esponendole in forma indicativa:

1) L'esame dei verbali degli interrogatori non permette di agguingere molto alle conoscenze che ciascun settore della Commissione (e forse ciascun membro) riteneva già di possedere per conto proprio. In sostanza, gli interrogati si sono divisi in due campi, sostanzialmente sostenendo (anche quando — e si è trattato di casi piuttosto rari — si sono astenuti dal fornire un giudizio personale, soggettivo) l'una o l'altra delle tesi contrapposte e contribuendo così a far cristallizzare le opinioni e i giudizi che i diversi settori e i singoli membri della Commissione si erano precedentemente formati.

2) Analoghe considerazioni valgono — a mio avviso — anche per quanto si riferisce alle memorie scritte presentate dagli interrogati

ad integrazione o ad ulteriore precisazione delle risposte ai questionari e delle risposte fornite dagli stessi interrogati alle domande, scritte e orali, loro rivolte nel corso degli interrogatori. Tali memorie possono, in genere, considerarsi come una conferma scritta delle tesi esposte oralmente e/o, se si preferisce, un documento scritto, più ampio e più preciso, che la maggior parte degli interrogati ha ritenuto opportuno fare acquisire dalla Commissione anche nel legittimo desiderio di tutelarsi di fronte ad eventuali distorsioni delle cose dette. In complesso — e tranne per alcuni punti specifici alla cui conoscenza talune memorie portano qualche contributo — le tesi sostenute nelle memorie stesse sono identiche a quelle che gli autori rispettivamente sostennero in sede di interrogatorio e identici appaiono anche gli argomenti addotti *pro* e *contra*.

3) Maggiori delucidazioni e più obiettivi contributi potevano venire dalle memorie dei tecnici e degli esperti, dai quali la Commissione era legittimata ad attendersi una collaborazione particolarmente preziosa, benché lo stesso relatore debba riconoscere che piuttosto esiguo fu il numero degli esperti e dei tecnici della cui opera di consulenza la Commissione si avvalse sia nella prima fase (passata legislatura) e sia nella seconda (legislatura attuale). Vero è che anche gli esperti non hanno potuto — a quanto essi stessi sottolineano (1) — disporre di tutte le fonti indispensabili per un tal genere di lavoro (che richiede rigore scientifico, capacità critica, visioni ampie e non particolaristiche, e soprattutto l'assenza di tesi preconstituite e la consapevole, faticosa rinuncia a schemi aprioristici), ma è anche vero che le palesi contraddizioni che si possono cogliere e gli espressi o sottintesi giudizi di valore che emergono da una impostazione chiaramente condizionata dalle idee politiche privano anche la parte meno caduca delle memorie stesse di quel preciso e indiscutibile grado di attendibilità che siamo soliti pretendere, e giustamente, dalla disinteressata collaborazione dei tecnici e degli esperti. Sotto questo profilo dirò che la Commissione, pur disponendo di qualche pregevole contributo (2) non politico né politicizzato, non ha potuto contare sul numero di collaborazioni di alta qualità e di indiscutibile attendibilità che pure sarebbe stato auspicabile.

(1) Il prof. Manlio Rossi Doria, ad esempio, si espresse nel modo seguente a proposito dei materiali di cui si era servito per la sua relazione presentata alla nostra Commissione nel dicembre 1962: « Si tratta di materiali incompleti, dispersi, eterogenei, irregolarmente distribuiti nel tempo, tali cioè da non consentire un quadro completo della realtà, ma tutt'al più un ipotetico panorama di questa e un elenco dei punti interrogativi che l'esame incompleto suscita nel ricercatore ».

(2) Cfr. GIUSEPPE ORLANDO, « Il settore dei concimi e degli antiparassitari », *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*, vol. VIII.

4) Diverso il giudizio sui documenti consegnati spontaneamente alla Commissione o da questa in varie fasi acquisiti. Essi costituiscono, insieme con i non abbondanti dati certi reperibili nelle memorie degli interrogati e in quelle dei tecnici e degli esperti, i soli veri documenti di cui il relatore ha potuto servirsi, tenendone il giusto conto nella redazione dell'attuale relazione.

In conclusione, e sulla base delle considerazioni esposte nei quattro punti che precedono, il relatore ha ritenuto doveroso seguire il criterio più idoneo, dal punto di vista dell'obiettività, per redigere una relazione organica che sia al tempo stesso un punto d'arrivo, dopo una così estesa ed accesa discussione nel Parlamento e fuori, e un punto di partenza ai fini di una migliore comprensione della dibattuta questione sullo « stato » della concorrenza nel settore dell'agricoltura italiana.

A questo duplice fine la relazione conclusiva non poteva che ispirarsi ad un intento puramente conoscitivo, esulando dagli scopi e dai propositi di questa Commissione ogni intento polemico. Perciò, una relazione sulla posizione della Federconsorzi nel mercato agricolo italiano (cioè limitandosi al punto di vista che forma l'oggetto della nostra Commissione) e non già una relazione sulla polemica che da tempo è accesa sulla Federconsorzi.

Sotto questo profilo, e per evitare al massimo di scivolare sia pure involontariamente sul piano inclinato della polemica, il relatore è venuto nella determinazione di adottare il criterio più rigoroso possibile, cui prima si accennava, che si può così schematicamente riassumere: *a*) esame critico di tutto il materiale disponibile; *b*) utilizzazione, come dati certi, dei soli documenti inoppugnabili che fossero veramente tali; *c*) utilizzazione delle memorie e delle risposte ai questionari fornite dagli interrogati soltanto in parte limitata e preliminare, cioè nel senso di trarne, con la massima precisione possibile, i termini veri delle maggiori questioni controverse; *d*) ricorso ad altri dati, statistici e tecnici, attingendo a fonti non di parte (ad es., Istituto centrale di statistica, F.A.O., Ministero dell'agricoltura, Comunità economica europea, I.N.E.A., ecc., nonché opere, saggi ed articoli di studiosi di indubbia competenza); *e*) confronto tra alcune ipotesi, avanzate da taluni degli interrogati, ma non corroborate da documenti specifici e da dati incontestabili, e le corrispondenti teorizzazioni della scienza economica.

Quest'ultimo punto (*sub e*) esige forse maggiori chiarimenti, che anche il relatore considera, più che opportuni, indispensabili. Mi limito, per brevità, ma nella speranza di non sacrificare la necessaria chiarezza, a qualche esemplificazione.

Tra le critiche, o meglio le accuse, rivolte alla Federconsorzi c'è l'affermazione — peraltro non chiaramente e non rigorosamente espressa — che essa si comporterebbe da monopolista. La questione che ne discende è di stabilire come mai l'organizzazione federconsortile — la cui posizione sul mercato, in base ai dati certi in nostro possesso, non può essere definita *sic et simpliciter* « monopolistica » — potrebbe agire da monopolista. Un'affermazione del genere potrebbe contenere qualche fondamento di verità ove si dimostrasse, con dati certi, che la reattività della concorrenza è uguale a zero. Ma una dimostrazione del genere non soltanto appare impossibile perché sarebbe un assurdo logico, quanto risulta smentita dagli stessi argomenti addotti nel corso degli interrogatori dai fautori della tesi i quali hanno sostenuto che la concorrenza esiste ed è molto attiva e vivace al punto da riuscire ad offrire l'identico prodotto (ma forse si trattava di prodotto analogo) ad un prezzo, di poco o di molto, inferiore a quello praticato dalla Federconsorzi attraverso i consorzi agrari provinciali (3).

Questo mi pare, dunque, un caso tipico che dimostra l'opportunità, l'imprescindibilità, di un confronto, sui punti più controversi, tra le ipotesi avanzate da alcuni interrogati e le corrispondenti teorizzazioni della scienza economica. E, per rimanere all'esempio specifico, ritengo di non essere lontano dal vero se sostengo che affermazioni così contrastanti con la realtà economica e con la dottrina scaturiscono dal fatto che gli interrogati fautori della tesi in oggetto hanno, inconsapevolmente, trasferito ed applicato alla Federconsorzi risultati concettuali (purtroppo, correnti nei discorsi di persone anche colte ma non competenti in questo campo scientifico), che la teoria economica limita esclusivamente alla configurazione del « monopolio bilaterale ».

E si potrebbe continuare a lungo con esempi di questo genere. Qui mi basta osservare che, anche in materia di convenzioni per la vendita esclusiva di macchine agricole (ad es., la convenzione Federconsorzi-Fiat, per le trattrici), le critiche rivolte all'accordo non soltanto non appaiono suffragate da dati incontestabili (semmai il testo della convenzione e le lettere aggiuntive sembrano provare il contrario), ma una volta poste a confronto con le corrispondenti teorizzazioni della scienza economica rivelano di essere state dedotte da uno schema concettuale, non applicabile al caso specifico in oggetto, che è appunto quello già citato del monopolio bilaterale. Altrettanto può dirsi a proposito di un'al-

(3) Si veda, ad esempio, il verbale dei due interrogatori del dott. Nino Costa. V. anche i verbali degli interrogatori del dott. Codicé, del dott. Genovese Zerbi e di altri.

tra, non troppo scoperta e non troppo chiara accusa, secondo cui l'organizzazione federconsortile e la fabbrica torinese ricaverebbero dalla convenzione (4) un profitto congiunto, come se entrambe operassero nell'ipotesi del monopolio bilaterale e non già — come avviene nella realtà — in un mercato di concorrenza, reso vivace dalla presenza di altre marche e specialmente dall'importazione dalle più diverse provenienze. Senza contare che rimarrebbe poi da dimostrare — e non sarebbe impresa di poco conto — la convenienza che avrebbe l'organizzazione federconsortile a realizzare un profitto congiunto qualora avesse, per semplice ipotesi, la figura del monopsonista che non ha da preoccuparsi della concorrenza in quanto, in ipotesi, la concorrenza non esisterebbe (5).

E non vado oltre, essendomi qui sufficiente ripetere l'avvertenza circa l'opportunità da me avvertita di seguire, per la mia relazione, un criterio obiettivo che, in mancanza di dati tutti inoppugnabili, non potesse assolutamente prescindere dal necessario confronto — che volentieri avrei risparmiato agli onorevoli colleghi — tra alcune ipotesi emerse dagli interrogatori e dalle memorie e i corrispondenti schemi della teoria economica.

Il criterio da me adottato esclude che la relazione possa svolgersi ed esaurirsi in una sorta di pura descrizione o di semplice annotazione degli argomenti *pro* e *contra* che sono emersi dagli interrogatori e dalla discussione. Un quadro sinottico di questo tipo è stato da me considerato con attenzione durante la stesura di questa relazione ed ha costituito una traccia permanente alla quale mi sono sempre riferito nell'intento di compiere un lavoro organico. Ma la relazione non è pura, anche se ordinata, descrizione di tesi opposte su punti particolarmente controversi; è qualcosa di più e di diverso. Essa comporta un esame obiettivo

(4) Il testo della convenzione e le lettere aggiuntive fanno parte dei documenti acquisiti dalla nostra Commissione.

(5) Data la vastità della bibliografia in materia mi limito a segnalare:

A. COURNOT, *Recherches sur la théorie mathématique de la théorie des richesses*, 1838, nuova edizione, Parigi 1939;

P. JANNACCONE, « Questioni controverse sulla teoria del baratto », *La riforma sociale*, 1907, ristampato in: *Prezzi e mercati*, Torino 1936, 2^a ed. 1951;

J. A. SCHUMPETER, « Instability of Capitalism », *Economic Journal*, 1928, pp. 361-386;

A. C. BOWLEY, « Bilateral Monopoly », *Economic Journal*, 1928;

G. DI NARDI, *L'indeterminazione del monopolio bilaterale*, Archivio dell'Istituto superiore di commercio di Bari, 1932;

J. R. HICKS, « Annual Survey of Economic Theory; the Theory of Monopoly », *Econometrica*, 1935, pp. 1-20;

H. DENIS, *Le Monopol bilaterale*, Parigi 1943;

W. FELLNER, « Prices and Wages under Bilateral Monopoly », *Quarterly Journal of Economics*, 1946-7, pp. 503-32;

W. FELLNER, *Competition among the Few*, New York, 1949;

L. AMOROSO, *Economia di mercato*, III ed., Bologna 1949, specialmente il capitolo sul prezzo di monopolio e relativa appendice matematica, pp. 159-164.

delle tesi, accompagnato da un'analisi critica e non aprioristica dei documenti e delle fonti, per giungere poi ad un giudizio conclusivo, che la Commissione è libera di accettare, di respingere o di modificare. Pertanto, anziché l'esposizione notarile delle tesi contrapposte che non offrirebbe alla Commissione né la base per un giudizio né un giudizio di base, tenterò di fare un quadro il più possibile preciso della posizione della Federconsorzi nell'ambito del mercato agricolo italiano per meglio esaminare, in tale contesto, le critiche e le accuse che vengono mosse e, quindi, per esprimere un motivato giudizio conclusivo.

CAPITOLO V.

COMPITI E FINALITÀ DELLA FEDERCONSORZI E DEI CONSORZI AGRARI PROVINCIALI

Innanzitutto vediamo che cosa è la Federconsorzi, che cosa sono i consorzi agrari provinciali, quale è la loro struttura, quali sono gli scopi che l'organizzazione federconsortile ed i consorzi agrari provinciali sono chiamati a perseguire.

Si dimentica spesso, o comunque non si tien conto, che tanto la Federconsorzi quanto i consorzi agrari provinciali sono imprese private, aventi la forma giuridica di « società cooperative a responsabilità limitata ». In quanto cooperative, l'una e gli altri sono soggetti alla vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Possono essere soci dei consorzi agrari provinciali (C.A.P.) le persone fisiche e giuridiche che esercitano un'impresa agraria di qualsiasi dimensione (proprietari, enfiteuti, usufruttuari, mezzadri o coloni parziari), nonché i proprietari che, pur non esercitando l'impresa agraria, compiono a proprie spese opere di manutenzione o di miglioria nel fondo.

Soci della Federazione sono esclusivamente i consorzi agrari provinciali. Questi operano nell'ambito geografico della rispettiva provincia; l'organizzazione federconsortile svolge la sua attività nell'intero territorio nazionale.

Le attività svolte dalla Federconsorzi risultano così enunciate dallo statuto (art. 3):

a) produce, acquista e vende fertilizzanti, antiparassitari, sementi, mangimi, attrezzi, prodotti, macchine, scorte vive e morte ed in genere tutto ciò che può riuscire utile agli agricoltori e all'agricoltura;

b) esegue, promuove e agevola la raccolta, il trasporto, la lavorazione, il collocamento dei prodotti del suolo e di tutte le industrie connesse con l'agricoltura, operando sia come intermediaria sia come contraente;

c) provvede alle operazioni di ammasso volontario e di utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei prodotti agricoli;

d) dà in locazione macchine ed attrezzi agricoli.

Le operazioni suddette potranno essere compiute anche con non soci, prestando garanzia ad acquirenti e produttori e facendo anche credito agli acquirenti;

e) compie operazione di credito agrario di esercizio a favore dei consorzi agrari e dei produttori e concede finanziamenti diretti o a mezzo fidejussione ai consorzi agrari federati per tutte le operazioni che essi possono compiere per il raggiungimento del loro scopo sociale e per l'assolvimento dei compiti ad essi affidati;

f) concorre agli studi ed alle ricerche nonché all'impianto di campi e stazioni sperimentali nell'interesse dell'agricoltura e, in genere, a tutte le iniziative intese al miglioramento della produzione e della capacità professionale dei coltivatori;

g) può partecipare ad enti e società i cui scopi interessino l'attività della Federazione stessa o promuoverne la costituzione e può finanziare direttamente o a mezzo di fidejussioni gli enti e società ai quali essa partecipa o da essa costituiti, per tutte le operazioni che essi possono compiere per il raggiungimento del loro scopo sociale e per l'assolvimento dei compiti ad essi affidati;

h) può eseguire, per conto e nell'interesse dello Stato, le operazioni necessarie per il ricevimento, la conservazione e la distribuzione di merci e prodotti di qualsiasi specie; le gestioni connesse con tali operazioni saranno tenute separatamente da quelle normali;

i) è legittimata a compiere, per delibera del suo Consiglio di amministrazione, tutte le operazioni industriali, commerciali, finanziarie, che direttamente o indirettamente risultino concorrenti allo scopo essenziale ad essa assegnato dal presente articolo nel primo capoverso di esso.

Le attività di cui al presente articolo sono esercitate dalla Federazione con riguardo alle esigenze di carattere nazionale. La Federazione svolge servizi di carattere generale nell'interesse dei consorzi agrari, agevolandone e coordinandone le attività.

La Federconsorzi e i consorzi agrari provinciali non possono riservare — e non riservano — le loro prestazioni esclusivamente ai soci, ma le forniscono senza discriminazione alcuna, ed alle stesse condizioni, a chiunque le richieda. Infatti, per statuto, la Federconsorzi non è chiamata ad operare a vantaggio di alcuni produttori agricoli rispetto ad altri o addirittura a svantaggio degli altri produttori agricoli (cioè i non

soci dei consorzi), ma deve svolgere la sua attività al servizio dell'intera categoria dei produttori agricoli.

Nel perseguire i suoi scopi istituzionali, la Federconsorzi non è guidata dall'intento speculativo di realizzare utili da distribuire ai propri soci, ma dal fine mutualistico di creare un'imponente struttura economica, tecnica ed organizzativa, capillarmente diffusa ed operante in qualunque zona del territorio nazionale ed atta a conferire all'intera categoria dei produttori agricoli un'effettiva forza contrattuale nei confronti dell'industria produttrice di beni e di servizi e maggiore capacità di miglioramento, di utilizzazione e di valorizzazione (attraverso efficienti impianti di conservazione e di trasformazione) dei prodotti del suolo.

In armonia con gli scopi sociali e con la loro comune natura di enti cooperativi, sia la Federazione sia i singoli consorzi non possono distribuire dividendi ai soci in misura eccedente l'interesse legale, maggiorato dell'1%, ragguagliato al valore nominale delle azioni e della riserva ordinaria e, in caso di liquidazione, i soci hanno diritto soltanto al rimborso del valore nominale delle azioni e delle quote versate a titolo di contribuzione alla riserva ordinaria, mentre il restante patrimonio è devoluto a quei fini di pubblica utilità di carattere agrario (della provincia per i consorzi e dello Stato per la Federazione), che saranno stabiliti dall'assemblea generale dei soci.

CAPITOLO VI.

LA POSIZIONE DELLA FEDERCONSORZI NEL MERCATO AGRICOLO

La vastissima gamma di beni strumentali occorrenti all'agricoltura — dai fertilizzanti alle macchine agricole, dalle sementi ai mangimi, dai carburanti agli antiparassitari — esclude che l'organizzazione federconsortile possa assumere un ruolo primario nella produzione industriale di essi.

L'attività che svolge in tale settore mira perciò non tanto a soddisfare direttamente la domanda di quei prodotti, quanto a controllare i costi di produzione di essi, per trarne guida per la propria condotta nella fase di scambio. D'altra parte, è proprio in questa fase che la Federconsorzi, facendo leva sulla sua forza contrattuale, sull'organizzazione dei servizi d'assistenza tecnica e sulla sua struttura nazionale e capillare ad un tempo, può raggiungere risultati economici, in funzione dei suoi fini sociali, certamente maggiori di quelli che potrebbe sperare di ottenere assumendo in proprio il rischio dell'attività industriale nei vari campi in cui essa opera attualmente come ente intermediario tra la produzione e il consumo.

Diversa è, invece, la posizione dell'organizzazione federconsortile nel settore della distribuzione degli accennati prodotti. A tale settore essa partecipa nelle notevoli proporzioni, che per il decennio 1951-1960 e per le indicate categorie di beni strumentali, risultano dalla tabella n. 1.

L'esame di questo quadro statistico dà luogo ad alcune considerazioni che conviene obiettivamente esporre nel loro significato essenziale. Debbo tuttavia avvertire che alcune di tali considerazioni vengono da me esposte brevemente come se fossi in sede di prima approssimazione: su di esse, pertanto, ritornerò più ampiamente cercando di passare ad un ulteriore stadio di approssimazione, tale da costituire, in certo senso, la base per

le mie note conclusive. Espongo intanto le osservazioni che emergono dall'analisi dei dati contenuti nella tabella:

a) il canale distributivo della Federconsorzi occupa, in ciascuno dei settori particolari considerati nel prospetto, una posizione di indubbio rilievo;

b) tale posizione va esaminata e valutata nel corso degli anni (nel caso specifico, nel decennio 1951-1960) anche in rapporto ad eventuali incrementi o decrementi dei consumi di materie prime e di beni strumentali da parte dell'agricoltura italiana.

Solo da tali confronti e dall'andamento delle quantità distribuite dal canale federconsortile può scaturire un primo giudizio sicuro sull'ampiezza della posizione conquistata dalla Federconsorzi e dai consorzi agrari provinciali nel mercato agricolo italiano. Dal confronto tra la distribuzione percentuale effettuata dal canale federconsortile e la corrispondente distribuzione percentuale effettuata da altri canali, può risultare anche — sempre in prima approssimazione — quale sia in effetti l'area coperta dalla concorrenza e quale la quota di incremento della distribuzione federconsortile nel quadro degli eventuali aumenti, che si sono realmente registrati, nei consumi delle materie prime e dei beni strumentali considerati nella tabella.

In rapporto a tutti questi punti mi sembrano valide le seguenti considerazioni:

1) per tutti i consumi presi in esame la quota distribuita dal canale federconsortile non risulta mai costante nel decennio considerato. Infatti, si registrano variazioni, anche molto sensibili, da un anno all'altro, variazioni che non sono attribuibili soltanto all'andamento della domanda, ma anche all'azione della concorrenza, alle preferenze degli agricoltori, ai prezzi, ecc. Tipico è il caso, a tale riguardo, della diminuzione della quota di fertilizzanti complessi distribuita dalla Federconsorzi. Tale quota era del 45,5% nel 1951, passò al 56,9% nell'anno successivo, per salire fino al 67% nel 1954. A partire dal 1955 essa scende, sia pure attraverso variazioni annuali in più o in meno, fino a raggiungere nel 1960 la quota minima del 39,3%. Ovviamente gli altri canali distributivi seguono la tendenza inversa. Ma il rilievo è tanto più importante in quanto a partire dal 1958-59 si registra un forte incremento (rispetto al 1953-54) nei consumi dei concimi complessi binari e ternari (1);

(1) Cfr. gli indici del consumo dei concimi chimici elaborati dall'I.N.E.A. su dati dell'Istituto centrale di statistica: I.N.E.A., *Annuario 1963*, cit., pag. 96.

Rapporti di concorrenza nella distribuzione di macchine

| ANNO | FERTILIZZANTI | | | | | | | |
|--------------|------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|
| | FOSFATICI | | AZOTATI | | POTASSICI | | COMPLESSI | |
| | Canale federconsortile | Altri canali distributivi | Canale federconsortile | Altri canali distributivi | Canale federconsortile | Altri canali distributivi | Canale federconsortile | Altri canali distributivi |
| | % | % | % | % | % | % | % | % |
| 1951 | 55,7 | 44,3 | 43,2 | 56,8 | 45,4 | 54,6 | 45,5 | 54,5 |
| 1952 | 60,7 | 39,3 | 48,1 | 51,9 | 57,8 | 42,2 | 56,9 | 43,1 |
| 1953 | 61,9 | 38,1 | 47 | 53 | 49 | 51 | 64,9 | 35,1 |
| 1954 | 61 | 39 | 47,4 | 52,6 | 55,2 | 44,8 | 67 | 33 |
| 1955 | 61 | 39 | 48,9 | 51,1 | 47,5 | 52,5 | 61,6 | 38,4 |
| 1956 | 63,2 | 36,8 | 52,1 | 47,9 | 57,1 | 42,9 | 49 | 51 |
| 1957 | 61,2 | 38,8 | 47,5 | 52,5 | 53,7 | 46,3 | 52,9 | 47,1 |
| 1958 | 60,5 | 39,5 | 46,8 | 53,2 | 52,3 | 47,7 | 51 | 49 |
| 1959 | 59,6 | 40,4 | 48 | 52 | 53,4 | 46,6 | 37,7 | 62,3 |
| 1960 | 60,5 | 39,5 | 46,9 | 53,1 | 49,9 | 50,1 | 39,3 | 60,7 |

(1) La tabella che indica le percentuali dei prodotti trattati dalla Federconsorzi è compi Per stabilire le percentuali, val quanto dire per rapportare le quantità della Federconsorzi alle centrale di statistica in primo luogo, agli annuari dell'Associazione dell'industria chimica, e ad possono considerare assolutamente precise fino al decimale, non esistendo alcuna statistica uff per l'agricoltura.

e materie utili alla agricoltura (1).

TABELLA N. 1.

| MACCHINE | | | | CARBURANTI | | ANTIPARASITARI | | GRANO DA SEME | |
|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| TRATTRICI | | ALTRE MACCHINE | | | | | | | |
| Canale federconsortile % | Altri canali distribuitivi % | Canale federconsortile % | Altri canali distribuitivi % | Canale federconsortile % | Altri canali distribuitivi % | Canale federconsortile % | Altri canali distribuitivi % | Canale federconsortile % | Altri canali distribuitivi % |
| 25,3 | 74,7 | 27 | 73 | 37,68 | 62,32 | 36,87 | 63,13 | 56,1 | 43,9 |
| 26,1 | 63,9 | 22,8 | 77,2 | 37,22 | 62,78 | 40,26 | 59,74 | 66 | 34 |
| 36,1 | 63,9 | 38,1 | 61,9 | 36,19 | 63,81 | 37,94 | 62,06 | 71,5 | 28,5 |
| 47,9 | 52,1 | 35,6 | 64,4 | 44,83 | 55,17 | 41,14 | 58,86 | 81,5 | 18,5 |
| 44,7 | 55,3 | 33,1 | 66,9 | 42,40 | 57,60 | 38,75 | 61,25 | 85,6 | 14,4 |
| 47,9 | 52,1 | 40,3 | 59,7 | 45,31 | 54,69 | 41,05 | 58,95 | 92,1 | 7,9 |
| 52,9 | 47,1 | 29,9 | 70,1 | 46,41 | 53,59 | 37,61 | 62,39 | 86,8 | 13,2 |
| 45,2 | 54,8 | 30,8 | 69,2 | 47,50 | 52,50 | 35,78 | 64,22 | 91,3 | 8,7 |
| 52,1 | 47,9 | 41 | 59 | 48,20 | 51,80 | 38,73 | 61,27 | 90,9 | 9,1 |
| 48,3 | 51,7 | 36 | 64 | 48,49 | 51,51 | 38,69 | 61,31 | 88,4 | 11,6 |

lata tenendo conto delle quantità effettivamente distribuite agli agricoltori dall'organizzazione. quantità complessive dell'industria italiana, si è attinto alle fonti più varie, e cioè all'Istituto altre fonti. Pertanto, le percentuali in questione, pur essendo sufficientemente indicative, non si ciale della produzione complessiva italiana, né del consumo, di fertilizzanti e prodotti chimici

2) per alcuni beni strumentali la distribuzione attraverso il canale federconsortile risulta in aumento (sempre al termine del decennio considerato) e per altri risulta invece in diminuzione. Sia gli incrementi che i decrementi risultano conseguiti attraverso continue variazioni annuali registrate nell'arco del decennio;

3) nello stesso arco di tempo, i consumi di tali beni strumentali sono notevolmente cresciuti.

Le considerazioni contenute in questi tre punti vanno ulteriormente chiarite. Esse contribuiscono a dimostrare che:

a) la posizione di rilievo conquistata dalla Federconsorzi non è tale da impedire l'azione di una vivace concorrenza;

b) per alcuni beni strumentali la concorrenza è riuscita, nel corso del decennio considerato, a rafforzare la propria posizione nel mercato;

c) lo stesso andamento « a onde » della quota distribuita dal canale federconsortile prova che la posizione di mercato conquistata dalla Federconsorzi non è così forte da risultare cristallizzata o sempre in aumento, ma che essa è soggetta all'azione della concorrenza e che quindi la Federconsorzi non potrebbe illudersi di operare in una posizione privilegiata di carattere mono o oligopolistico ma deve, invece, operare in un mercato aperto sostenendo, e preoccupandosi di vincere, il confronto con le forze concorrenziali;

d) l'azione concorrenziale degli altri canali distributivi si dimostra operante perfino nel campo del grano da seme dove tuttavia la Federconsorzi è andata acquistando, pur attraverso variazioni della quota percentuale distribuita, una indubbia posizione di netta prevalenza. Ma il mercato del grano da seme risponde a particolari esigenze e caratteristiche poiché l'attività distributiva è strettamente connessa con quella professionale di selezionamento. In questo caso specifico la scelta del consumatore è quasi esclusivamente condizionata da particolari valutazioni tecniche e fiduciarie;

e) tranne che per il caso specifico del grano da seme, la quota di incremento dei consumi non appare assorbita — come invece avverrebbe se la posizione della Federconsorzi fosse mono o oligopolistica, interamente o in gran parte — dal canale distributivo federconsortile. L'incremento del fatturato globale della Federconsorzi appare quindi in evidente relazione con lo sforzo che la Federconsorzi e i consorzi agrari provinciali compiono, con la loro politica dei prezzi, con i servizi che essi assicurano, con l'assistenza tecnica che essi forniscono, con le garanzie che l'organizzazione federconsortile offre agli agricoltori e, quindi,

in ultima analisi, con le condizioni di convenienza e col rapporto di fiducia instaurato tra il canale distributivo federconsortile e la gran massa di consumatori.

* * *

Il quadro che risulta dall'analisi delle statistiche sulla distribuzione nel decennio 1951-60 potrebbe già apparire da solo sufficientemente convincente. Esso dimostra una proposizione che, espressa in forma sintetica potrebbe essere così enunciata: *la Federconsorzi occupa nel mercato delle materie prime e dei beni strumentali per l'agricoltura una posizione di sicuro rilievo, ma non già una posizione dominante e tanto meno un posto di carattere oligo o monopolistico.*

Ma, ove le considerazioni ricavate dall'analisi statistica richiedessero ulteriori chiarimenti per essere considerate valide ai fini della proposizione sopra enunciata, si potrebbe utilmente ricorrere — come ho già avvertito prima — ad un confronto con la corrispondente teorizzazione della scienza economica. Nel caso specifico, volendo misurare il grado di dominio che, sulla base di valutazioni non certo rigorose, si suole attribuire alla Federconsorzi, si può fare uso di una formula appropriata che tenga conto non soltanto del rapporto tra quantità distribuita dal canale federconsortile e quantità distribuita dai canali concorrenti, ma anche della reattività della concorrenza, cui ho già accennato in un precedente capitolo. Con « reattività della concorrenza » si intende esprimere il rapporto fra il tasso percentuale con cui tende a variare l'offerta della concorrenza e il tasso con cui tende a variare in senso contrario l'offerta totale. Indicando con σ tale quantità, la formula è:

$$S = \frac{x}{x+y(1+\sigma)}$$

dove x è la quantità distribuita dalla Federconsorzi;

y la quantità distribuita dalla concorrenza;

σ la reattività della concorrenza.

S può essere assunto come un indice di potenza che misura, come sottolineavo prima, il grado di dominio dell'impresa sul mercato. Se $y=0$ anche $\sigma=0$ ed allora $S=1$, cioè sta ad indicare il caso limite del monopolio totale. Se, invece, $S=0$ l'indice esprime il caso limite della concorrenza totale. Ma i due casi estremi sono pressoché sconosciuti nella realtà,

mentre tra $S=0$ e $S=1$ esiste una vasta gamma di casi intermedi, che sono quelli più importanti e più diffusamente riscontrabili nella realtà.

La posizione di mercato della Federconsorzi assume, dunque, un valore compreso tra i due estremi con una precisa tendenza a muoversi più verso i valori della zona concorrenziale (cioè tra 0 e 0,5) che non verso i valori della zona opposta (cioè tra 0,5 e 1).

CAPITOLO VII.

ANALISI DEGLI ACCORDI DI ESCLUSIVA

Al mercato dei fertilizzanti la Federconsorzi partecipa sia come produttrice — attraverso società collegate — e sia come distributrice.

Nel settore della produzione — che, in Italia, è di gran lunga superiore al consumo, con crescenti eccedenze non sempre assorbite dalle possibilità di esportazione — la partecipazione federconsortile raggiunge proporzioni di un certo rilievo soltanto nel campo dei fosfatici, con una produzione pari a circa il 20% del consumo nazionale.

Nel settore della distribuzione, la partecipazione del canale federconsortile è del 60,50% per i fosfatici, del 46,88% per gli azotati, del 49,89% per i potassici e del 39,26% per i complessi (1).

Nel campo degli antiparassitari ed anticrittogamici l'organizzazione federconsortile partecipa al settore della produzione nella misura di circa il 10% ed a quello della distribuzione nella misura del 38,69% del consumo nazionale.

Nel campo delle macchine agricole l'organizzazione federconsortile partecipa esclusivamente al settore distributivo, con le percentuali seguenti:

| | |
|--|------------|
| Trattrici | 48,33% |
| Motocoltivatori, attrezzi e macchine varie | 35,92% (2) |

Nel campo degli accordi di esclusiva stipulati dalla Federconsorzi per i fertilizzanti e per le macchine agricole — problema su cui la Commissione si è a lungo soffermata — la situazione reale viene esposta qui di seguito.

(1) Queste percentuali sono riferite all'esercizio 1960, ma, salvo lievi differenze, corrispondono anche alla media dell'intero decennio 1951-60.

(2) Anche i dati predetti sono riferiti all'esercizio 1960, ma corrispondono, con lievi differenze, alla media del decennio 1951-60.

a) FERTILIZZANTI.

La Federconsorzi ha stipulato accordi di esclusiva con l'ANIC e con la Terni-Ilva-Cornigliano.

Essi sono entrati in vigore nel luglio 1958, acquistando efficacia a partire dalla campagna 1958-59.

Ad un anno di distanza da tali accordi, nel 1960, le due imprese produttrici (che sono entrambe a partecipazione statale) avevano assorbito il 34,4% del consumo nazionale nel campo degli azotati e meno del 10% nel campo dei complessi. Nello stesso anno, la Federconsorzi distribuiva — in aggiunta ai prodotti acquistati in esclusiva — un altro 12,5% per gli azotati ed un altro 30% (cioè tre volte di più) per i concimi complessi. Queste ulteriori distribuzioni si riferiscono a grossi quantitativi tutti acquistati o venduti in regime di libera e vivace concorrenza. Nell'esercizio 1961-62 le vendite di fertilizzanti acquistati dalla Federconsorzi in regime di libero acquisto hanno superato di oltre 100 mila tonnellate le vendite dei fertilizzanti acquistati sulla base degli accordi in esclusiva.

Ed ecco quale è stato l'andamento dei prezzi dei fertilizzanti a partire dal 1957-58. Nelle tabelle che seguono tali prezzi sono anche confrontati con quelli dei paesi del M.E.C. È facile vedere come il confronto risulti nettamente a favore dei consumatori italiani.

TABELLA N. 2.

Andamento dei prezzi dei fertilizzanti in Italia.

| | 1957-58 | 1958-59 | Differenza | |
|--|---------|---------|------------|---------------|
| | lire | lire | (in lire) | (in %) |
| <i>Solfato ammonico</i> | | | | |
| prezzo di 1 unità di azoto ammoniacale | 152,10 | 126,29 | — 26,81 | — 17 % circa |
| <i>Nitrato ammonico</i> | | | | |
| prezzo di 1 unità di azoto ammoniacale | 124,30 | 103,07 | — 21,23 | — 17 % circa |
| <i>Nitrato di calcio</i> | | | | |
| prezzo di 1 unità di azoto nitrico | 168,30 | 151,67 | — 16,63 | — 10 % circa |
| <i>Concimi complessi</i> | | | | |
| 1 unità di azoto ammoniacale | 152,20 | 144 | — 8,20 | — 5,50% circa |
| 1 unità di azoto nitrico | 178,40 | 144 | — 34,40 | — 20 % circa |

(segue TABELLA N. 2).

| | 1959-60 | 1960-61 | Differenza | |
|--|---------|---------|------------|-------------|
| | lire | lire | (in lire) | (in %) |
| <i>Solfato ammonico</i> | | | | |
| prezzo di 1 unità di azoto ammoniacale | 126,29 | 114,68 | — 11,61 | — 9% circa |
| <i>Nitrato ammonico</i> | | | | |
| prezzo di 1 unità di azoto ammoniacale | 103,07 | 94,73 | — 8,34 | — 8% circa |
| <i>Nitrato di calcio</i> | | | | |
| prezzo di 1 unità di azoto nitrico | 151,67 | 144,32 | — 7,35 | — 5% circa |
| <i>Concimi complessi</i> | | | | |
| 1 unità di azoto ammoniacale | 138 | 120 | — 18 | — 13% circa |
| 1 unità di azoto nitrico | 138 | 120 | — 18 | — 13% circa |

TABELLA N. 3.

Riduzioni (in %) dei prezzi dei fertilizzanti nel periodo 1957-1961.

| | |
|--|--------------|
| 1 unità di azoto ammoniacale del solfato ammonico | — 26 % circa |
| 1 unità di azoto ammoniacale del nitrato ammonico | — 25 % » |
| 1 unità di azoto nitrico del nitrato di calcio | — 15 % » |
| 1 unità di azoto ammoniacale nei concimi complessi | — 18,50% » |
| 1 unità di azoto nitrico nei concimi complessi | — 33 % » |

TABELLA N. 4.

Valori indici dei prezzi medi franco-fabbrica dei fertilizzanti alla produzione nei paesi del M.E.C. riferiti al 1961 (Germania = 100).

| | Germania | Belgio | Lussemb. | Francia | Italia | Olanda |
|----------------------------|----------|--------|----------|---------|--------|--------|
| Solfato ammonico | 100 | 102 | — | 104 | 71 | 93 |
| Nitrato ammonico | 100 | 98 | — | 95 | 66 | 99 |
| Nitrato calcio | 100 | — | — | — | 90 | 100 |
| Calcicocianamide | 100 | 101 | — | — | 100 | — |
| Scorie Thomas | 100 | 81 | 69 | 77 | 127 | — |
| Superfosfato | 100 | 75 | — | 80 | 76 | 84 |

TABELLA N. 5.

Valori indici dei prezzi dei fertilizzanti al consumo nei paesi del M.E.C. riferiti al mese di ottobre del 1961 - Base sacco carta - (Germania=100).

| | Germania | Belgio | Lussemb. | Francia | Italia | Olanda |
|----------------------------|----------|--------|----------|---------|--------|--------|
| Solfato ammonico | 100 | 96 | 100 | 102 | 84 | 93 |
| Nitrato ammonico | 100 | 97 | 102 | 104 | 77 | 90 |
| Nitrato calcio | 100 | — | — | 109 | 90 | 91 |
| Calciocianamide | 100 | 117 | 108 | — | 103 | — |
| Scorie Thomas | 100 | 83 | 61 | 83 | 111 | 86 |
| Superfosfato | 100 | 77 | — | 80 | 74 | 77 |

TABELLA N. 6.

Valori in lire dei prezzi dei fertilizzanti al consumo nei paesi del M.E.C. riferiti al mese di ottobre 1961 (base sacco carta) ed ottenuti dando al valore indice per l'Italia il corrispondente prezzo al consumo (base sacco carta) stabilito dal C.I.P. per il mese di ottobre 1961.

| | Germania | Belgio | Lussemb. | Francia | Italia | Olanda |
|---|----------|--------|----------|---------|-----------|--------|
| Solfato ammonico | 3.631 | 3.486 | 3.631 | 3.704 | 3.050 | 3.377 |
| Nitrato ammonico | 3.402 | 3.300 | 3.470 | 3.538 | 2.620 | 3.062 |
| Nitrato calcio | 3.255 | — | — | 3.548 | 2.930 | 2.962 |
| Calciocianamide | 3.398 | 3.976 | 3.670 | — | 3.500 | — |
| Scorie Thomas | 1.595 | 1.323 | 973 | 1.323 | 1.770 (1) | 1.372 |
| (1) Prezzo C.I.P. L. 1.650 maggiorato di L. 40 compenso distribuzione dettagliante, L. 60 per resa da stazione a magazzino e L. 20-1% sfrido e calo | | | | | | |

I dati contenuti nelle precedenti tabelle sono indicativi della situazione concorrenziale esistente in Italia nel mercato di vendita dei fertilizzanti. Si esclude, quindi, che gli accordi di esclusiva stipulati dalla Federconsorzi con le due imprese a partecipazione statale abbiano avuto come effetto una incidenza negativa sui prezzi ed un carattere, o uno scopo, restrittivo della concorrenza sul mercato di vendita. Ovviamente, le due imprese produttrici hanno trovato nell'accordo una loro sicura

convenienza, rappresentata dalla certezza del collocamento e dal sollievo dagli oneri e dai rischi della distribuzione.

I due accordi di esclusiva prevedono, infatti, espressamente che i prezzi al consumo fissati dalle due imprese produttrici — contenuti, naturalmente, nei limiti massimi dei prezzi stabiliti dal C.I.P. — debbono costantemente livellarsi ai prezzi più bassi praticati sul mercato ed allinearsi alle complessive condizioni di vendita praticate da qualsiasi altro venditore concorrente.

Vi è poi da osservare che — come risulta dai raffronti della prima delle precedenti tabelle — i prezzi dei fertilizzanti registrarono notevoli flessioni proprio nella prima campagna di applicazione (1958-59) dei due accordi di esclusiva. Infine, proprio a seguito di una espressa clausola contenuta nei due accordi di esclusiva, si è potuto stabilire — per la prima volta in Italia — un prezzo uniforme dei fertilizzanti in tutto il territorio nazionale. Si è stabilito, cioè, un prezzo che è indipendente dalla distanza tra il luogo di produzione ed il luogo di vendita. Il criterio è stato poi adottato dal C.I.P. nelle sue determinazioni. Ma, ciò che più conta, ne è risultato un sicuro vantaggio per gli agricoltori del Mezzogiorno. I dati contenuti nella tabella n. 7 sono così eloquenti da non richiedere alcun ulteriore chiarimento.

b) TRATTRICI AGRICOLE.

In questo settore la Federconsorzi ha stipulato accordi di esclusiva con due fabbriche: la Fiat e la Steyr Daimler Buck.

L'organizzazione federconsortile distribuisce sul mercato il 48,33% del fabbisogno nazionale di trattrici contro il 51,67% che è distribuito dagli operatori concorrenti, molti dei quali hanno accordi di esclusiva con altre imprese produttrici italiane ed estere.

Le percentuali della distribuzione di trattrici attraverso il canale federconsortile sono, pur con le già sottolineate variazioni annuali in più o in meno, in chiaro aumento. Questa precisa tendenza non sembra che possa essere assunta come la risultante di un disegno mono o oligopolistico da parte della Federconsorzi, ma piuttosto come effetto dell'azione concomitante di una serie di fattori e condizioni, tra cui primeggiano, oltre alla competitività dei prezzi, l'ormai antica esperienza dell'organizzazione federconsortile e soprattutto l'assistenza tecnica da prestare all'utente, specialmente nelle zone più arretrate, sia al momento dell'acquisto per determinare le caratteristiche ed il potenziale di lavoro della macchina in rapporto alle esigenze dell'azienda, e sia durante l'impiego per addestrare l'utente e per aiutarlo a rimuovere ogni osta-

TABELLA N. 7.

Indici dei prezzi medi dei concimi nel Mezzogiorno rispetto ai prezzi praticati nel Centro-Nord (1).

| | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solfato ammonico . . . | 106,7 | 104,2 | 105,6 | 108,1 | 105,9 | 105,4 | 107,4 | 98,4 | 96,9 | 102,5 |
| Perfosfato minerale . . . | 104,7 | 93,9 | 103,7 | 104,2 | 108,6 | 108,0 | 105,3 | 103,9 | 104,0 | 107,4 |
| Solfato di rame | 98,7 | 102,9 | 101,5 | 102,5 | 101,2 | 101,7 | 91,8 | 104,8 | 101,7 | 101,3 |
| Nitrato di calcio 15-16 . . | 104,7 | 104,1 | 97,0 | 106,0 | 103,9 | 101,6 | 104,3 | 102,2 | 100,8 | 102,4 |
| Nitrato ammonico . . . | 110,3 | 108,5 | 109,8 | 109,1 | 109,8 | 98,3 | 108,2 | 102,8 | 127,2 | 102,7 |
| Arseniato di piombo . . . | 115,3 | 119,6 | 122,3 | 108,7 | 110,6 | 110,1 | 110,4 | 103,8 | 104,3 | 102,9 |
| Calcocianamide | 97,7 | 92,6 | 104,8 | 106,0 | 106,8 | 105,4 | 105,3 | 100,3 | 108,2 | 97,5 |
| Fosfoammonio | - | - | - | - | 106,1 | 112,3 | 113,3 | 114,8 | 111,2 | 102,5 |

(1) Indici calcolati sulla base dei prezzi indicati dall'Istituto centrale di statistica per le diverse piazze, ponderati con le quantità passate al consumo.

Fonti: I.N.E.A., *Annuario dell'agricoltura italiana*, 1963.

colo al fine della più razionale ed economica utilizzazione della macchina. Ciò comporta l'esigenza di tenere a disposizione dell'utente un'officina ben attrezzata e ben rifornita delle parti di ricambio. Da questa vasta attività di assistenza tecnica l'organizzazione federconsortile ricava poi le esperienze che le consentono di suggerire al fabbricante le opportune modifiche e i necessari perfezionamenti.

Nella stipulazione degli accordi di esclusiva con la Fiat e la Steyr Daimler la Federconsorzi ha dimostrato di essersi preoccupata dell'esigenza di contenimento dei prezzi e della loro uniformità su tutto il territorio nazionale indipendentemente dalla distanza tra luogo di produzione e luogo di vendita (analogamente a quanto si è fatto per i fertilizzanti). Quest'ultimo risultato ha recato un indubbio vantaggio agli utenti dell'Italia meridionale ed insulare.

Per quanto riguarda il livello dei prezzi le riduzioni si ricavano dalla tabella n. 8 dove i confronti tra il 1950 ed il 1962 sono riferiti a HP di potenza (che viene generalmente considerato come l'unico parametro atto a rendere omogenee macchine tra loro dissimili).

Il risultato della economicità dei criteri con cui gli accordi di esclusiva sono stati stipulati può essere, infine, sottolineato con la constatazione del continuo aumento della percentuale di trattorie vendute dal canale federconsortile, percentuale che si è raddoppiata al termine del decennio 1951-1960.

La critica, o l'accusa, secondo cui gli accordi di esclusiva per le trattorie avrebbero danneggiato gli agricoltori è facilmente contestabile in base alla constatazione dei forti incrementi registrati nelle vendite e in base al fatto che l'azione della concorrenza non sia riuscita a battere l'organizzazione federconsortile. Presentandosi come monopsonista nei confronti della Fiat, la Federconsorzi ha potuto fare leva sulla sua forza contrattuale ed ottenere per gli agricoltori italiani prezzi e condizioni favorevoli che gli agricoltori hanno mostrato di apprezzare dal momento che con le loro scelte, operate in regime di libera concorrenza, hanno indirizzato una sempre più larga preferenza verso l'organizzazione federconsortile.

Questa ha tenuto presente, nel realizzare l'accordo di esclusiva, i suoi effettivi rapporti di forza nei riguardi del produttore, al quale ha assicurato una capillare ed efficiente organizzazione di assistenza tecnica e la certezza del collocamento, ottenendone in contropartita il contenimento e la uniformità dei prezzi, nonché l'estensione della garanzia d'uso da sei a dodici mesi. Si può aggiungere che il contenimento dei prezzi diventava un risultato logico una volta che il produttore veniva posto in condizione: *a*) di prevedere con larga approssimazione la domanda; *b*) di

TABELLA N. 8

Riduzioni dei prezzi delle trattrici agricole in Italia (1).

| | 1950 | 1962 | % |
|--|--------------|-------------|-------------|
| <i>Trattrici a ruote</i> | | | |
| media dei tipi 211 R - 312 R - 411 R - 513 R - 80 R | da L. 61.111 | a L. 32.640 | — 47% circa |
| <i>Trattrici a cingoli</i> | | | |
| media dei tipi 312 C - 411 C - 50 C - 70 C | da L. 77.888 | a L. 53.498 | — 31% circa |
| <i>Trattrici a ruote e cingoli</i> | | | |
| media | da L. 69.499 | a L. 43.069 | — 38% circa |
| (1) I prezzi sono riferiti a HP di potenza. | | | |

avere la certezza del collocamento della produzione; c) di operare la riduzione del costo di produzione. Ma è appunto in cambio di tale contropartita che la Federconsorzi poteva sperare un contenimento dei prezzi, il perfezionamento delle macchine e la sicurezza delle consegne. D'altra parte, in assenza della forza contrattuale dell'acquirente, il produttore avrebbe probabilmente preferito tentare la massimazione del suo profitto manovrando l'offerta e non già il prezzo. Il fatto che sia avvenuto il contrario — cioè, vi sia stata una riduzione di prezzo e, al tempo stesso, un aumento dell'offerta — può dimostrare un effetto non già negativo, ma positivo derivante dalla presenza sul mercato di un compratore forte al posto di una miriade di compratori deboli.

CAPITOLO VIII.

LE PARTECIPAZIONI DELLA FEDERCONSORZI IN ALTRE SOCIETÀ

Le partecipazioni assunte dalla Federazione italiana dei consorzi agrari in altre società possono essere così raggruppate:

A) SETTORE DEI FERTILIZZANTI.

La Federconsorzi partecipa in otto società, in cinque delle quali, però, la sua partecipazione non raggiunge il 10% del capitale sociale.

Le altre tre possiedono fabbriche di fertilizzanti le quali, complessivamente, hanno le seguenti capacità produttive annue:

— perfosfato minerale, q.li 1.100.000, pari a circa il 5,50% della capacità produttiva ed a circa il 7,33% dell'effettiva produzione nazionale di perfosfato minerale del 1960;

— solfato ammonico, q.li 300.000, pari al 2,30% della produzione nazionale 1960;

— concimi complessi, q.li 300.000, pari al 2,48% della produzione nazionale 1960.

B) SETTORE DEGLI ANTIPARASSITARI.

La Federconsorzi partecipa in una sola società, che produce annualmente circa 210.000 q.li di antiparassitari ed erbicidi, pari a circa il 10% del consumo nazionale.

C) SETTORE DELLE INDUSTRIE ALIMENTARI.

a) *Industrie lattiero-casearie.*

La Federazione partecipa in una sola società, i cui dati di lavorazione o di produzione annua sono i seguenti:

— latte: ritirato/lavorato circa hl 1.000.000, pari all'1,06% della produzione nazionale di latte ed al 2,17% del latte che in Italia viene trasformato industrialmente;

— burro: immessi al consumo q.li 40.000 circa, pari al 4,26% del consumo nazionale;

— formaggio grana: immessi al consumo q.li 20.000 circa, pari all'1,74% della produzione nazionale.

b) *Industrie conserviere.*

La Federazione partecipa in una sola società che ha una produzione di qualche entità esclusivamente nel ramo dei succhi di frutta e dei surgelati, mentre, per ogni altro ramo (pelati, concentrati, marmellate, sciroppi, ortaggi naturali e sottaceti) ha produzioni che vanno dallo 0,10% ad un massimo del 5% della produzione nazionale.

c) *Industrie di macinazione e pastificazione.*

La Federconsorzi partecipa in una sola società, che produce annualmente q.li 145.000 di farina e q.li 14.500 di pasta, pari a circa l'uno per mille delle rispettive produzioni nazionali.

d) *Industria zuccheriera.*

La Federconsorzi ha recentemente concorso, insieme con una società del gruppo I.R.I., con l'Associazione nazionale bieticoltori e con privati bieticoltori, alla costituzione di una società che ha appena completato lo stabilimento e che, nel 1962 ed in fase puramente sperimentale, ha prodotto q.li 22.735 di zucchero, fra grezzo e cristallino, pari a circa lo 0,25% della corrispondente produzione nazionale.

e) *Industrie di lavorazione, trasformazione e conservazione di prodotti agricoli.*

La Federazione partecipa in una sola società, che lavora circa q.li 180.000 di prodotti ortofrutticoli, pari allo 0,51% della produzione ortofrutticola nazionale.

f) *Commercio di prodotti ortofrutticoli.*

La Federconsorzi partecipa in due società, che in proprio e per conto di terzi svolgono attività commerciale e intermediaria per il collocamento dei prodotti ortofrutticoli.

Non è il caso di parlare di percentuali rispetto alla produzione nazionale, trattandosi di cifre così insignificanti che, probabilmente, non sarebbe possibile esprimere neppure in decimillesimi.

D) SETTORE DELLE INDUSTRIE ENOLOGICHE.

La Federazione partecipa in cinque società che, nel loro complesso, immettono al consumo prodotti che non raggiungono l'uno per mille del consumo nazionale.

E) SETTORE DELLE MACCHINE E ATTREZZI AGRICOLI.

La Federazione partecipa in tre società delle quali la prima possiede una fabbrica di motopompe, atomizzatori, solforatrici e attrezzi vari per uso agricolo, la seconda possiede una fabbrica per la costruzione di motozappe ed attrezzi agricoli e la terza esercita il commercio di macchine ed attrezzi agricoli usati.

F) SETTORE DI PRODUZIONE DELLE SEMENTI.

La Federazione partecipa in cinque società, in una delle quali però la sua partecipazione è veramente simbolica, corrispondendo appena all'uno per mille del capitale sociale.

Le altre quattro producono complessivamente il 10,72% della produzione nazionale di sementi selezionate cerealicole ed il 6,47% di sementi selezionate foraggere.

G) SETTORE DI PRODUZIONE DEI MANGIMI.

La Federazione partecipa in due società delle quali una gestisce una fabbrica di prodotti integrativi per la zootecnia e l'altra produce mangimi bilanciati per l'alimentazione del bestiame.

La prima ha una produzione pari al 4% della produzione nazionale di integrativi zootecnici e la seconda produce il 2,70% dei mangimi bilanciati di produzione nazionale, che a loro volta sono soltanto il 13% di tutti i mangimi (semplici e bilanciati) che si consumano in Italia.

H) SETTORE ASSICURATIVO.

La Federazione partecipa in una sola società che, nel ramo danni, riscuote un ammontare di premi pari a circa l'1,74% del totale dei premi che, nello stesso ramo, vengono annualmente pagati alle varie compagnie per tutto il lavoro assicurativo italiano.

I) SETTORE IMMOBILIARE.

La Federazione partecipa, con quote che vanno fino ad un massimo del 12,50% circa, in otto istituti per l'edilizia economica e popolare

aventi sede nei capoluoghi di regioni in cui hanno sede gli uffici della Federazione stessa.

Tali partecipazioni hanno lo scopo di facilitare la risoluzione del problema dell'alloggio agli impiegati.

Partecipa inoltre in alcune società che, in varie località, sono proprietarie di immobili rustici e urbani e di attrezzature varie, utilizzate dall'organizzazione federconsortile per le sue finalità istituzionali.

L) SETTORE DI FABBRICAZIONE DEGLI IMBALLAGGI.

La Federazione partecipa in due società, delle quali una è attualmente inattiva e l'altra ha una produzione assolutamente infinitesimale rispetto alla produzione ed al consumo nazionale.

M) SETTORE DI LAVORAZIONE DEL TABACCO.

La Federazione partecipa in una sola società, la cui produzione è assolutamente irrilevante rispetto a quella nazionale.

N) SETTORE DELLE ATTREZZATURE FRIGORIFERE.

La Federazione vi partecipa con una società di importanza assolutamente trascurabile sul piano nazionale.

O) SETTORE EDITORIALE.

La Federazione vi partecipa con una società, particolarmente dedicata alla diffusione di opuscoli, periodici e pubblicazioni di interesse agricolo. Questa società ha in corso l'avanzata pubblicazione della « Enciclopedia Agraria Italiana ».

P) INDUSTRIE PER LA SGRANATURA DEL COTONE.

La Federazione partecipa in una sola società di minuscolo carattere locale.

Q) INDUSTRIA DELLE COSTRUZIONI EDILIZIE.

La Federazione partecipa in una sola società, che viene per lo più utilizzata per la costruzione di attrezzature occorrenti all'organizzazione federconsortile.

R) PARTECIPAZIONI VARIE, DI ENTITÀ TRASCURABILE.

La Federazione partecipa in dieci società ed istituti di diritto pubblico, con frazioni di capitale addirittura irrisorie, che vanno dallo 0,002% al 2,82%.

Consistenza relativamente più ampia, pari all'11,39%, ha la partecipazione in una azienda bancaria, Banca Nazionale dell'Agricoltura, la

cui costituzione promosse ed alla cui fondazione, nel 1921, l'organizzazione federconsortile direttamente partecipò.

S) SOCIETÀ OPERANTI ALL'ESTERO.

La Federazione partecipa in maniera puramente simbolica (0,008%) ad una Associazione internazionale cooperativa di New York e in maniera effettiva in cinque piccole società costituite in altrettanti paesi europei, alle quali viene appoggiato il lavoro in commissione per l'esportazione di prodotti ortofrutticoli.

L'analisi delle partecipazioni della Federconsorzi in altre società e la valutazione della loro entità non fanno emergere condizioni limitative della concorrenza. Le dimensioni di tali partecipazioni sono, in genere, tali da escludere un disegno monopolistico perché questo, ove esistesse, dovrebbe risultare dalla concentrazione delle partecipazioni federconsortili in società operanti in pochi settori e forti di una posizione mono od oligopolistica. D'altra parte, anche se tali società (è, in generale, una semplice ipotesi) godessero di una posizione dominante, la partecipazione azionaria della Federconsorzi è talmente modesta da escludere l'acquisizione di una posizione di rilievo.

In via generale, quindi, le partecipazioni assunte dalla Federazione mostrano di avere scopi:

- o puramente strumentali di controllo del costo dei beni e dei servizi nei settori che interessano l'attività dell'organizzazione;
- o di promozione e di incoraggiamento di particolari iniziative nei settori predetti;
- o di soddisfacimento di particolari esigenze dell'organizzazione federconsortile.

CONCLUSIONI

A conclusione dell'esame della posizione della Federconsorzi sul mercato italiano, si può cercare di trarre un giudizio (che ovviamente non è né di assoluzione né di condanna in quanto l'organizzazione federconsortile non è stata considerata dalla nostra Commissione come un'imputata) che può essere riassunto in queste proposizioni, che mi sembra legittimo ricavare da quanto ho esposto nei capitoli precedenti.

Da nessun documento o interrogatorio o memoria di parte o di esperti si può desumere che l'attività svolta dalla Federazione italiana dei consorzi agrari sia negativa agli effetti della concorrenza, dato che nella

realtà dell'agricoltura italiana la polverizzazione dei produttori esige il formarsi di organizzazioni che, per le loro dimensioni, risultino correttive di un mercato nel quale gli operatori dal lato dell'offerta verrebbero a trovarsi in condizioni di favore rispetto agli operatori dal lato della domanda (in questo caso gli agricoltori).

Anche gli accordi di esclusiva stipulati nel campo dei fertilizzanti e nel campo delle trattrici non rientrano né in un disegno né in un'azione rivolta ad impedire o restringere l'esplicazione di forze concorrenziali.

Per completezza di esposizione noterò, infine, come da alcuni interrogatori e documenti si rilevi la indicazione di disfunzioni e la necessità di più ampi coordinamenti e di più armoniche integrazioni funzionali nell'ambito dell'organizzazione federconsortile che però, oltre ad essere contraddette in altre deposizioni, non rientrano nei compiti demandati alla nostra Commissione, trattandosi di rapporti interni della stessa organizzazione federconsortile centrale e periferica che, a seguito delle profonde innovazioni intervenute nel settore agricolo, dovrà sempre più assicurare un razionale ed intenso adeguamento delle sue strutture alle crescenti esigenze ed alle molteplici aspettative del nostro mondo agricolo.

RELAZIONE DI MINORANZA

CAPITOLO I.

La Federazione italiana dei consorzi agrari sorse a Piacenza con atto notarile del 10 aprile 1892.

L'atto costitutivo risulta firmato da 32 agricoltori, 9 comizi agrari, 5 consorzi agrari, 2 banche popolari, che avevano in complesso sottoscritto un capitale sociale di L. 3.825.

La Federazione, sorta come società cooperativa, aveva per obiettivo statutario l'esercizio di operazioni commerciali in agricoltura per conto proprio e di terzi. Era diretta da un Consiglio di 9 membri.

Negli stessi anni cominciarono a sorgere e a diffondersi in Italia le cattedre ambulanti di agricoltura (la prima fu quella sorta nel 1891 a Rovigo per opera di Tito Poggi) e tali cattedre, là dove non esisteva altro tipo di associazione agraria, promossero la formazione di consorzi agrari, il primo dei quali fu costituito a Parma nel 1892 su iniziativa di Antonio Bizzozzero.

L'iniziativa dei tecnici e l'interesse degli agricoltori favorirono il rapido sorgere di norme consortili le quali contribuirono soprattutto a diffondere l'impiego dei fertilizzanti chimici nelle coltivazioni.

Tale diffusione si accentuò al punto di indurre alcuni consorzi a diventare essi stessi fabbricanti industriali: nel 1897 il consorzio agrario di Bagnolo Mella (Brescia) si trasformò in società cooperativa a responsabilità illimitata per la fabbricazione di concimi chimici.

Parallelamente lo sviluppo del processo agricolo suggerì l'opportunità e determinò la possibilità di affermazione di altre forme associative tra agricoltori nel settore dei finanziamenti, della mutualità agraria, della trasformazione dei prodotti.

Sorsero così nel 1908 la Federazione delle casse mutue rurali, l'Unione nazionale delle latterie sociali, il Comitato nazionale della mutualità agraria, che immediatamente si collegarono con la Federazione dei consorzi agrari e presero sede negli stessi locali della Federazione di Roma.

Un tale collegamento non tardò ad assumere maggiore estensione ed organicità con la costituzione nel 1910, su proposta dello stesso Giovanni Ranieri che fu il fondatore della Federazione dei consorzi agrari, della Confederazione generale delle cooperative e mutue agrarie italiane. La Confederazione, sotto l'egida cooperativa, diventò così l'organico strumento per lo sviluppo del nascente capitalismo agrario italiano.

A tale processo associativo erano necessariamente estranee le grandi masse agricole italiane le quali, nello stesso periodo, erano impegnate in dure lotte per il miglioramento delle loro inumane condizioni di vita e di lavoro e trovavano gli strumenti organizzativi per la soddisfazione delle loro esigenze, oltre che nelle leghe di categoria, nelle cooperative di lavoro e di trasformazione agricola facenti parte della Lega nazionale.

Durante il fascismo i consorzi agrari e la Federconsorzi divennero strumenti della politica autarchica del regime. Il Governo, attraverso la costituzione nel 1930 di un Ente finanziario di consorzi agrari, fornì larghi mezzi per il risanamento economico di quei consorzi, quasi tutti, che erano in crisi per indebitamento proprio e degli agricoltori. Come contropartita venne annullato di fatto ogni collegamento democratico degli enti consortili con le campagne, declassando a semplici agenzie di 92 consorzi agrari provinciali gli oltre mille consorzi esistenti in Italia.

Così ristrutturati e con il sostegno statale, i consorzi agrari estesero ed intensificarono la loro attività sviluppando servizi di vendita di prodotti ortofrutticoli ed effettuando in esclusiva la gestione di ammassi sempre più vincolanti le produzioni agricole: grano, bozzoli, lana, ecc.

Come conseguente sbocco della politica autarchica ed autoritaria del fascismo, con decreto 5 settembre 1938, n. 1593, convertito in legge 2 febbraio 1939, n. 159, i consorzi e gli enti cooperativi agricoli cessavano di essere società commerciali e venivano eretti ad enti morali. In ogni provincia tali consorzi ed enti venivano riuniti, mediante fusione obbligatoria dichiarata con decreto del Ministro dell'agricoltura, in un unico ente morale denominato consorzio agrario provinciale. Anche la Federazione italiana dei consorzi agrari cessava di essere una società commerciale e veniva eretta ad ente morale.

Il collegamento dell'organizzazione federconsortile ai consorzi provinciali tra i produttori dell'agricoltura costituiti con legge 16 giugno 1939, n. 1008, e la designazione obbligatoria degli esponenti sindacali fascisti alla direzione federconsortile segnano ormai la definitiva ed anche formale subordinazione dell'organizzazione al regime.

Il nuovo ordinamento ratificava ed istituzionalizzava il connubio tra attività privata ed attività pubblica nella organizzazione federconsortile, prefigurando omertà e complicità a livello ministeriale crescenti con l'accre-

scersi della sfera pubblicistica dovuta al passaggio da un'economia di emergenza ad una economia di guerra.

Nel 1948, la struttura giuridica dell'organizzazione federconsortile veniva fissata per legge ed il decreto 7 maggio 1948, n. 1235, ratificato senza modifiche con legge 17 aprile 1956, n. 561, ne regola ancor oggi il funzionamento.

In virtù del decreto 7 maggio 1948, n. 1235:

— possono essere soci dei consorzi agrari le persone fisiche e giuridiche che esercitano un'impresa agraria ed i proprietari non imprenditori che compiono manutenzioni, migliorie, ecc. (articolo 7);

— l'obiettivo sociale dei consorzi agrari è quello di contribuire all'incremento ed al miglioramento della produzione agricola (art. 2);

— per raggiungere tale obiettivo i consorzi agrari eseguono la produzione, l'acquisto, la vendita dei mezzi tecnici necessari all'agricoltura, la raccolta, la trasformazione, la lavorazione, il collocamento dei prodotti agricoli, la somministrazione del credito agrario in natura e l'anticipazione per il conferimento dei prodotti, la locazione di macchine, l'elaborazione di studi e ricerche, nonché tutte le operazioni di interesse agricolo ad essi affidate dallo Stato, per conto dello Stato (art. 2).

Il decreto citato stabilisce altresì:

— che soci della Federazione italiana dei consorzi agrari (Federconsorzi) sono, *ope legis*, i singoli consorzi agrari (art. 4 dello statuto, allegato 2 al decreto);

— che la Federconsorzi ha obiettivo identico a quello dei consorzi agrari (art. 3 dello statuto sopra citato);

— che per raggiungere tale obiettivo, con riguardo alle esigenze di carattere nazionale, la Federazione (art. 3 dello statuto sopra citato) esercita in proprio le stesse attività dei consorzi agrari; effettua qualsiasi tipo di operazione direttamente o indirettamente concernente lo scopo; gestisce servizi di carattere generale nell'interesse dei consorzi agrari; redige un elenco nazionale dei dirigenti tecnici tra i quali i consorzi agrari dovranno scegliere i propri direttori.

La sorveglianza sugli organismi federconsortili è esercitata dal Ministro dell'agricoltura (art. 35).

I Ministri dell'agricoltura, del lavoro e del tesoro nominano propri rappresentanti nei collegi sindacali della Federconsorzi e dei consorzi agrari (art. 44).

Il Ministro dell'agricoltura ha potere di far ispezionare i consorzi, di sospenderne le delibere e di annullarne gli atti (art. 35). Come si

deduce dall'esame delle principali norme soprariportate, la legge del 1948 non ha, neppure formalmente, restituito all'organizzazione federconsortile il suo carattere privatistico di società tra agricoltori.

L'obbligo di adottare statuti non elaborati ed approvati preventivamente dai soci, ma dettati per legge e che l'assemblea non può sostanzialmente modificare; i poteri, non solo di vigilanza ma di intervento, del Ministero dell'agricoltura; la presenza di rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali; l'obbligo dei consorzi agrari di associarsi *ope legis* alla Federconsorzi e di scegliere i propri direttori tra quelli indicati dalla Federconsorzi ed altre norme stabilite per legge tolgono, anche formalmente, all'organizzazione federconsortile una completa configurazione privatistica e le conferiscono una posizione ambigua e globale di ente di servizio pubblico e di società privata. Qualcuno ha voluto sintetizzare questa situazione definendo consorzi agrari e Federconsorzi, società private con funzioni pubbliche al servizio di una determinata politica agraria. In una sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite del 29 gennaio 1949 veniva *in extenso* affermato il carattere pubblicistico della Federconsorzi.

Tale funzione pubblicistica non poteva essere esclusa da norme di legge che non volessero essere in aperto contrasto con la realtà operativa dell'organizzazione federconsortile la quale era rivolta fundamentalmente ad attività di interesse pubblico.

Nel 1950, anno nel quale l'intervento statale nella produzione agricola e nella regolamentazione alimentare del Paese era già sensibilmente dimensionato nei confronti dell'immediato dopoguerra, il bilancio della Federconsorzi registra attività straordinarie o di interesse pubblico per 845 miliardi, attività ordinarie o di interesse privato per 22 miliardi: il 2,6% del bilancio totale dell'Ente! Solo con le colossali attività di interesse pubblico in passato esercitate si può spiegare il miracoloso accrescimento del patrimonio immobiliare della Federconsorzi: 3.525.000 nel 1945 e 8.336.000.000 nel 1962.

Un così importante organismo, che anche giuridicamente ha caratteristiche pubbliche, viene affidato di fatto per intero alla direzione di privati i quali, attraverso concentrazione di potere e deleghe di vario tipo, sfuggono persino all'ordinario controllo democratico degli associati.

Molto opportunamente il Sylos Labini, ordinario di economia politica all'Università di Roma, dichiarava: « Che cosa è mai la Federconsorzi se non una sovrastruttura, un organismo che ha la caratteristica di combinare privilegi pubblici con profitti privati? ».

Se ai privilegi pubblici non si accoppiano rigidi doveri controllati severamente e se i profitti privati non sono realizzati attraverso attività presiedute da una direzione democraticamente eletta e democraticamente

chiamata all'osservanza degli obiettivi statutari, è inevitabile che, oltre ad illeciti a danno della collettività, i profitti privati si ingigantiscono a mezzo dei privilegi pubblici; che si adoperi una così ingente potenza economica per moltiplicare patrimonio e reddito realizzando posizioni di predominio economico obiettivamente limitativi della libertà di concorrenza; e che il tutto, non agli obiettivi statutari ed alle finalità di interesse pubblico, ma ad interessi a questi estranei o contrastanti sia diretto.

Per questi motivi non solo non è compito estraneo ma è esigenza indispensabile, per giungere a conclusioni attendibili sul tema preposto, quella che la nostra Commissione, oltre che le attività ordinarie, faccia oggetto del suo attento esame, la struttura, le gestioni pubbliche, i controlli ministeriali, la direzione dell'organizzazione federconsortile.

CAPITOLO II.

Ai fini della presente relazione richiameremo le attività principali e più recenti svolte dall'organizzazione federconsortile avendo presente, nell'esame suddiviso per settori, che tali attività non vengono esplicate in modo isolato ma spesso hanno tra loro dei collegamenti ed inoltre che, mentre i consorzi agrari esercitano una parte di tali attività, la Federconsorzi le esercita tutte.

A) CREDITO AGRARIO ED ALTRE AGEVOLAZIONI STATALI

In virtù della legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni, l'organizzazione federconsortile è potuta intervenire in modo massiccio nel campo del credito agrario.

Il credito dell'organizzazione federconsortile ai produttori viene fatto: a breve termine per la conduzione aziendale; a medio termine per la dotazione delle aziende.

I prestiti agricoli di conduzione vengono erogati ai produttori dai consorzi agrari provinciali, contro rilascio di cambiali agrarie, a un tasso che secondo le direttive della Federconsorzi, anche in rapporto al tasso di sconto, non deve superare il 6%.

Attualmente con il « Piano Verde », il tasso è portato al 3%. Secondo i dati forniti dal rag. Mizzi durante il suo interrogatorio davanti alla nostra Commissione, gli stanziamenti per questo concorso statale sono ripartiti nelle assegnazioni operate dal Ministero dell'agricoltura per 3/4 al sistema bancario e per 1/4 alla organizzazione federconsortile.

Questa notevole incidenza dell'organizzazione federconsortile si è manifestata mentre le operazioni di credito agrario hanno assunto le proporzioni indicate nella tabella 1.

Oltre la metà del credito di esercizio è assorbita da prestiti di conduzione. L'altra parte si suddivide, in porzioni pressoché uguali, tra cre-

TABELLA N. 1.

Credito agrario: operazioni effettuate.
(in miliardi)

| ANNATA AGRARIA | Credito di esercizio | Credito di miglioramento | In complesso |
|--|----------------------|--------------------------|--------------|
| 1962-63 | 374,5 | 80,9 | 455,4 |
| 1963-64 | 410,9 | 83,3 | 494,2 |
| Variazioni $\frac{1964}{1963}$ | + 36,4 | + 2,4 | + 38,8 |

dito per acquisto di bestiame, macchine, ecc., e prestiti a enti e anticipazioni su derrate (tab. 2).

Pressoché stazionario è invece il credito agrario di miglioramento e comunque scarsissimo è nel complesso l'apporto di esso al finanziamento degli investimenti fondiari, come risulta dalle cifre della tabella 3.

L'ampia possibilità dell'organizzazione federconsortile di intervenire nel campo del credito le ha permesso di concedere facilitazioni o dilazioni nei pagamenti da parte dei produttori acquirenti in misura nettamente maggiore di quanto potessero fare altri venditori venendo così a limitare la possibilità di concorrenza.

Del resto il dott. Costa, ex Presidente della Federconsorzi, nelle sue risposte alla Commissione ha affermato:

« Il motivo per il quale i produttori agricoli si rivolgono ai Consorzi agrari provinciali è perché essi vi attingono il cosiddetto credito

TABELLA N. 2.

Credito agrario di esercizio: operazioni effettuate.
(in miliardi)

| ANNATA AGRARIA | Conduzione | Acquisti bestiame e macchine | Prestiti a Enti | Totale |
|---------------------------------------|------------|------------------------------|-----------------|--------|
| 1° semestre 1963 | 102,5 | 30,8 | 38,0 | 171,3 |
| 1° semestre 1964 | 105,2 | 41,9 | 43,7 | 190,8 |
| Variaz. $\frac{1964}{1963}$ | + 2,7 | + 11,1 | + 5,7 | + 19,5 |

TABELLA N. 3.

Credito agrario di miglioramento: operazioni effettuate
(in miliardi)

| ANNATA AGRARIA | Costruzioni | Piantagioni, irrigazione, sist. terreni | Formazione proprietà coltivatr. | Altre migliorie | Totale |
|-----------------------------|-------------|---|---------------------------------------|--------------------|--------|
| 1° semestre 1963 | 14,9 | 3,2 | 9,9 | 12,2 | 40,2 |
| 1° semestre 1964 | 18,4 | 4,2 | 8,5 | 9,5 | 40,6 |
| Variaz. $\frac{1964}{1963}$ | + 3,5 | + 1,0 | - 1,4 | - 2,7 | + 0,4 |

immediato, cioè al momento in cui acquistano la macchina, firmano cambiali e ottengono il credito mentre diversamente dovrebbero fare una pratica presso gli Istituti finanziari autorizzati al credito con tutte le lungaggini che ne derivano. Ma se disponessero di denaro potrebbero comperare a prezzi più convenienti ».

Non intercorrono di regola rapporti diretti tra la Federconsorzi e gli agricoltori.

La Federconsorzi ha un rapporto di credito con i consorzi agrari provinciali mentre questi sono in rapporto con gli agricoltori.

La Federazione, infatti, apre un fido ai consorzi federati ad eccezione, e sono molti, di quelli che, a causa della loro situazione di dissesto economico e finanziario, devono ormai vendere le merci in conto deposito come agenzie della Federconsorzi.

Tale fido si addebita in conto corrente, valuta quasi sempre immediata, indipendentemente dalle dilazioni ottenute dalla Federconsorzi e successivo regolamento cambiario ogni 15 giorni.

Il regolamento cambiario a firma diretta dei consorzi avviene con rilascio di effetti bancari a scadenza 4 mesi, raggruppati in scadenze che costituiscono il cosiddetto scaduto, parzialmente rinnovato fino alla chiusura annuale, ma che costituisce, mediante la concessione del rinnovo o meno, l'arma più usata dalla Federazione per ottenere assensi alle sue richieste di vario tipo nel confronto dei consorzi.

Nel caso di finanziamenti speciali messi a disposizione degli agricoltori con fondi dello Stato o anche con fondi provenienti dalle disponibilità della Federconsorzi o da essa comunque procurati, il credito agrario pur essendo sempre affidato agli agricoltori dai consorzi, viene espletato attraverso ritiro di cambiali degli agricoltori all'ordine diretto dalla

Federazione. Ma i consorzi appongono lo stesso il loro avallo, accollandosi il rischio dell'insolvenza degli agricoltori senza alcun compenso. Tale compenso per il rischio viene anzi attribuito alla Federconsorzi, pur essendo il rischio accollato ai consorzi agrari provinciali, nella misura dello 0,80% !

Nel considerare l'intervento dell'organizzazione federconsortile nel campo del credito agrario bisogna tenere conto delle molteplici disposizioni emanate in varie epoche e attribuenti alla stessa organizzazione la possibilità di esercitare facilitazioni creditizie per gli ammassi volontari nonché di elargire altre agevolazioni statali.

Si può rilevare, ad esempio, che solo i consorzi agrari provinciali possono vendere sementi selezionate di grano, usufruendo direttamente del concorso dei contributi statali.

Per vero, né la legge, né le istruzioni ministeriali hanno dettato alcuna disposizione per un tale privilegio: ma esiste un telegramma dell'ex Ministro dell'agricoltura Colombo, diramato agli Ispettorati agrari il 16 settembre 1957, così formulato:

« I.P.A. - Sedi.

At seguito intese presso Ministero tesoro consentesi che pagamento contributo sementi selezionate sia anticipato da consorzi agrari provinciali at agricoltore all'atto dell'acquisto della semente punto In tal caso importo contributo sarà rimborsato I.P.A. at C.A.P. previa presentazione relativa documentazione.

Ministro agricoltura Colombo »

E ciò in contrasto con una disposizione legislativa, regio decreto del 18 novembre 1923, n. 2440, che all'art. 69, tuttora in vigore, afferma:

« Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno e gli atti di revoca, rinuncia o modificazioni di vincoli devono risultare da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio ».

Questa impensabile deroga ad una legge consente ai consorzi agrari provinciali, e solo a loro naturalmente, di praticare, relativamente all'ammontare del contributo, lo sconto in fattura, operazione che ha permesso all'organizzazione federconsortile di accentrare quasi tutti gli acquisti di sementi da parte dei piccoli e medi produttori, realizzando in tale settore una condizione di monopolio che ha eliminato ogni concorrenza.

A questo si deve aggiungere che la distribuzione del prodotto nazionale per le patate da seme è tutta nelle mani dell'organizzazione federconsortile la quale ha acquistato il controllo del mercato in quanto sono stati ad essa affidati i centri moltiplicazione patate da seme (CE.MO.PA.).

B) ACQUISTI E VENDITE DI MEZZI TECNICI PER L'AGRICOLTURA

Il prof. Rossi Doria nel suo *Rapporto sulla Federconsorzi* riporta la seguente tabella degli acquisti medi in agricoltura, negli ultimi anni, sino al 1961:

TABELLA N. 4.

Acquisto medio annuo mezzi tecnici in agricoltura.

(miliardi lire)

| ACQUISTI | Totali | Attraverso la organizzazione federconsortile | % |
|----------------------------|--------|--|----|
| Fertilizzanti | 100 | 52 | 52 |
| Anticrittogamici | 30 | 15 | 50 |
| Sementi | 30 | 21 | 72 |
| Mangimi | 170 | 45 | 27 |
| Carburanti | 20 | 6 | 30 |
| Varie | 50 | 25 | 50 |
| <i>Macchine</i> | | | |
| — Manutenzione | 20 | 6 | 30 |
| — Rinnovo | 70 | 35 | 50 |
| — Incremento | 30 | 15 | 50 |
| Bestiame | 50 | 25 | 50 |
| Totali generali | 570 | 245 | 43 |

Dalla tabella si rileva come l'ammontare complessivo degli acquisti di valore molto elevato, pari a circa il 17% della produzione lorda agraria nazionale, sia in gran parte (43%) manovrato dall'organizzazione federconsortile.

Tale constatazione ha confermato il rag. Mizzi nel suo interrogatorio presentando il valore del fatturato che riportiamo nella tabella 5.

Da questi riporti di fatturato mancano:

- la frutta venduta all'estero;
- la vendita ad altri enti che non siano consorzi agrari provinciali.

TABELLA N. 5.

Valori del fatturato.

| ANNO | Vendita consortile agli agricoltori (miliardi) | Fatturato della Federconsorzi ai C.A.P. | % su vendita consortile |
|----------------|--|---|-------------------------|
| 1950 | 102 | 43 | 42 |
| 1955 | 206 | 117 | 56 |
| 1960 | 252 | 157 | 62 |
| 1961 | 284 | 175 | 61 |

Un fatturato di 284 miliardi annui per una sola organizzazione risulta inferiore solo a quello della Fiat, della Finsider e dell'E.N.I., superiore a quello della Montecatini e della Finmeccanica.

Come si vede, in un così notevole volume di vendite della organizzazione federconsortile la parte maggiore (60-62%) ha come protagonista la Federconsorzi.

L'incidenza dell'organizzazione federconsortile nella distribuzione dei mezzi necessari all'agricoltura è notevole.

Per i fertilizzanti essa è riportata nella seguente tabella, riferentesi all'anno 1960.

TABELLA N. 6.

Vendite di fertilizzanti da parte della Federconsorzi e consumi totali nazionali.

| | Consumo naz. totale | Vendite attraverso l'organizzazione federconsortile | % |
|--------------------------|---------------------|---|-------|
| Fosfatici q.li | 11.869.000 | 7.180.750 | 60,5 |
| Azotati | 14.369.000 | 6.739.060 | 46,9 |
| Potassici | 991.000 | 494.510 | 49,9 |
| Complessi | 8 821.000 | 3.466.650 | 39,3 |
| | 36.050.000 | 17.880.970 | 49,67 |

Vi è da notare che la partecipazione della Federconsorzi al mercato dei concimi è salita nel 1961 e 1962 ad oltre il 52% e nel 1963 al 56%. Agli inizi del 1960 la produzione con nuovi sistemi degli azotati da parte

dell'ANIC a Ravenna determinò un crollo dei prezzi per tali fertilizzanti. Ma nell'estate del 1960 si stabilì un'intesa ANIC-SEIFA-Federconsorzi che assicurava a quest'ultima la partecipazione al mercato nazionale dei concimi per oltre i 2/3, con la predeterminazione di quote provinciali. Dovette intervenire il C.I.P. per indurre la SEIFA a non limitare oltre misura le sue forniture al commercio ed alle cooperative. L'intesa è stata rinnovata di anno in anno, sia pure con criteri meno rigidi, ma in modo da assicurare sempre una priorità alle forniture destinate alla Federconsorzi ed i prezzi degli azotati si sono in tal modo « stabilizzati » a favore del monopolio.

La produzione dei fertilizzanti complessi da parte dell'industria privata è divenuta importante solo dopo il 1955: e da quella data l'aumento della partecipazione al mercato della Federconsorzi segue un andamento parallelo all'incremento produttivo, come risulta dalla seguente tabella:

TABELLA N. 7.

Numeri indici della produzione di fertilizzanti complessi e relative vendite da parte della Federconsorzi.

| ANNI | Indice produzione | Indice vendite |
|----------------|-------------------|----------------|
| 1955 | 100 | 100 |
| 1956 | 257 | 181 |
| 1957 | 253 | 287 |
| 1958 | 308 | 320 |
| 1959 | 456 | 281 |
| 1960 | 596 | 499 |

L'eccezione al ritmo di incremento delle vendite federconsortili nel 1959 è spiegata dal fatto che il 1959 è stato l'anno del maggiore incremento della produzione di complessi da parte dell'industria privata, anche per l'entrata nel mercato dei nuovi impianti Sincat (Edison), ma è anche l'anno in cui si è avuta una quasi rottura dei rapporti fra Federconsorzi ed industria privata in conseguenza dell'accordo di esclusiva della prima con l'ANIC e la Terni.

Si è cercato di attribuire alle intese di esclusiva della Federconsorzi il merito di avere fatto diminuire il prezzo dei concimi: particolarmente nel Mezzogiorno per effetto dell'adozione del sistema « franco destino » per gli azotati e per i complessi.

In realtà l'entrata nel mercato dell'A.N.I.C., il rinnovamento degli impianti esistenti per la produzione di azotati da metano ed il sorgere di nuovi hanno portato la produzione di azotati da metano ad una percentuale vicina al 90% contribuendo così in modo decisivo alla flessione dei costi.

Quanto poi al « franco destino » tale sistema non ha portato alcun apprezzabile vantaggio al Mezzogiorno, ma è il pretesto per giustificare di fronte al C.I.P. l'esistenza delle intese tra A.N.I.C.-S.E.I.F.A.-Federconsorzi in relazione alla necessità di superare le conseguenze negative, ad esempio quelle della continuità dei rifornimenti, che il sistema comporta.

Ciò è dimostrato dalla tabella 8 in riferimento ai concimi azotati o complessi per i quali è stato introdotto il sistema « franco destino » che figura inizialmente negli accordi di esclusiva fra le industrie di Stato e la Federconsorzi.

L'industria di Stato (A.N.I.C.) ha ormai rinunciato alla sua originaria vocazione di autonomia e di calmieramento ed è diventata la chiave di volta di un sistema comprendente monopoli industriali e Federconsorzi che ha via via rafforzato le sue basi mediante il diretto controllo del 93% della produzione dei concimi ed il 50% della distribuzione di essi (corrispondenti alla reale minima partecipazione della Federconsorzi sul mercato) e con l'indiretto controllo anche della rimanente rete di-

TABELLA N. 8.

Indici dei prezzi medi di concimi ed antiparassitari nel Sud rispetto al Centro Nord.

| | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | Variaz. in % fra i 2 bienni 57/58 - 58/59 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---|
| Solfato ammonico | 107,1 | 109,1 | 100,0 | 98,5 | 104,2 | — 6,5 |
| Arseniato piombo | 106,1 | 106,4 | 100,0 | 100,5 | 99,1 | — 6,1 |
| Calciocianamide | 105,1 | 105,0 | 100,0 | 107,9 | 97,2 | — 2,4 |
| Perfosfato minerale | 103,4 | 101,3 | 100,0 | 100,1 | 103,4 | — 0,6 |
| Fosfatammonico | 97,8 | 98,7 | 100,0 | 96,9 | 89,3 | — 0,6 |
| Nitrato calcio | 99,4 | 102,1 | 100,0 | 98,6 | 100,2 | — 0,1 |
| Solfato di rame | 97,0 | 87,6 | 100,0 | 87,0 | 96,7 | + 4,9 |
| Nitrato ammonico | 95,5 | 105,3 | 100,0 | 123,7 | 99,9 | + 11,3 |

tributiva attivata dagli operatori privati. Quel 7% della produzione, attribuita alle industrie minori non vincolate da accordi, ha più un valore nominale che reale perché, volta a volta, i piccoli produttori del tipo Marchi (perfosfati) o i Brambilla (azotati) si inseriscono nel gioco, collegandosi direttamente alla Federconsorzi e alla S.E.I.F.A.

La convenzione con l'A.N.I.C. prevede particolari agevolazioni anche economiche in favore della Federazione la quale, poi, naturalmente le pretende pure dagli altri fornitori. Ad esempio, su ogni quintale di azotati ceduto viene praticato uno sconto di lire 50 al quintale, come extra in aggiunta al compenso ufficiale praticato ai grossisti. Inoltre la Federconsorzi, nel rivendicare a se stessa una funzione di intermediazione fra i fabbricanti ed i consorzi agrari — analoga a quella che nel settore privato è assolta dagli agenti — si fa pagare una provvigione, naturalmente maggiorata rispetto a quelle in uso nei rapporti di agenzia agricola (3,25% sul fatturato).

Senonché la funzione della Federconsorzi rispetto ai consorzi non è propriamente quella dell'agente, in quanto i consorzi operano nella rete consortile come fossero filiali di un unico organismo distributivo impostato su base nazionale. E questo sistema offre alla Federconsorzi la possibilità di un'alta fonte di introiti.

Il dott. Costa nel suo interrogatorio ha detto:

« Altro caso è quello riguardante i concimi. In un vagone che trasportava i concimi era contenuta la fattura, sicché il consorzio agrario provinciale destinatario ha potuto rilevare che, per il ritiro anticipato della merce, oltre le 150 lire spettanti per convenzione al consorzio agrario provinciale, la Federazione riceve anche lire 300. Questo era sconosciuto ai consorzi agrari provinciali ».

La forte concentrazione nelle distribuzioni, gli accordi in esclusiva coi massimi produttori nazionali, le già accennate facilitazioni nella concessione del credito di esercizio hanno messo l'organizzazione federconsortile nella condizione di operare una limitazione obiettiva delle possibilità di concorrenza degli altri distributori piccoli e cooperativi ed una limitazione della concorrenza da parte dei piccoli fabbricanti.

A vantaggio di chi ha operato tale limitazione di concorrenza ?

Non di una politica di prezzi più favorevoli per gli imprenditori agricoli.

Infatti, le grosse industrie con le convenzioni si sono assicurate le vendite per gran parte del consumo nazionale e possono esportare all'estero a prezzi minori.

Del resto, anche se non in misura sensibile, la partecipazione della Federconsorzi al capitale azionario della Montecatini dimostra una identità di interessi.

I prezzi minori di molti fertilizzanti rispetto all'estero non possono certo attribuirsi alla presenza dell'organizzazione federconsortile ma dipendono in particolare dal minor costo della manodopera nella fase produttiva.

Vi è inoltre da considerare che l'azione della Federconsorzi nel C.I.P. ha servito per mantenere alti i prezzi. Infatti gli impianti della Federconsorzi per la produzione di perfosfati hanno costi piuttosto elevati ed hanno influito negativamente nelle analisi del C.I.P. al momento della fissazione dei prezzi massimi di tali fertilizzanti.

Nel campo degli antiparassitari la Federazione ha maggiori interessi come produttore in quanto ha fra le sue collegate una industria di notevoli dimensioni (S.I.A.P.A.).

Gli ingenti interessi creati da certe gestioni per conto dello Stato, anche nella conservazione e disinfestazione dei prodotti ammassati, trovano la possibilità di affermarsi appunto per l'esistenza di quell'industria e della sua esclusiva rete di distribuzione. Si ripete qui lo stesso fenomeno di concentrazione che ha avuto forse la sua massima espressione nella società di assicurazioni (F.A.T.A.) di proprietà della Federconsorzi.

La S.I.A.P.A. inoltre aderisce (insieme con le seguenti industrie private: Montecatini, Shell, Caffaro, Rumianca, Sipcam, Ravit, Solplant, Sariaf, B.P.D.) ad un cartello che la Federazione ha contribuito a costituire per mantenere un controllo nella produzione e nella vendita di alcuni principi attivi che sono la base per la produzione di certi anticrittogamici.

Si tratta della S.V.A. — Società per lo sviluppo della vendita di anticrittogamici — ed il cui presidente è lo stesso direttore della S.I.A.P.A.

Anche qui l'iniziativa federconsortile è valsa a tutelare gli interessi industriali e ad evitare lo sviluppo di una concorrenza nel settore.

Per le macchine agricole l'attività distributrice dell'organizzazione federconsortile è fondamentalmente regolata dall'accordo in esclusiva circa i trattori firmato nel 1950 e rinnovato nel 1960 fra la Federconsorzi e la Fiat.

Di questo accordo, del quale riportiamo alcuni articoli più importanti, sono rimasti per molto tempo segreti gli aspetti economici che sono regolati con lettere aggiuntive.

Dal testo dell'accordo:

Articolo 2.

La Fiat si impegna di riservare alla Federconsorzi, che si avvarrà dell'opera dei consorzi agrari provinciali suoi federati ed eventualmente di altra organizzazione ad essa collegata, con l'esclusione di qualsiasi altro acquirente, la fornitura dei trattori di tutto il territorio dello Stato italiano.

Articolo 6.

I prezzi di vendita della produzione oggetto della presente convenzione verranno determinati dalla Fiat, sentito il parere della Federconsorzi.

Tale collaborazione verrà attuata anche per eventuali variazioni di prezzi e di condizioni generali di vendita, quando ciò fosse ritenuto necessario dalle parti per fronteggiare le esigenze del mercato e della concorrenza.

Articolo 7.

Qualora si manifestassero turbamenti di mercato e situazioni di concorrenza, la Federconsorzi, appena venutane a conoscenza, ne darà immediata comunicazione alla Fiat.

Di comune accordo la Fiat e la Federconsorzi esamineranno tempestivamente la situazione creatasi per intervenire nella forma più idonea e conveniente ad assicurare la continuità del collocamento dei trattori.

Nel caso in cui un consorzio agrario provinciale svolga nel settore trattoristico un'attività inadeguata alla possibilità che la sua zona offra, consegnando una percentuale di immatricolato o che la Federconsorzi e la Fiat giudichino dannosa per i loro comuni interessi, le due organizzazioni, al fine di normalizzare prontamente la situazione, si accorderanno per adottare adeguati provvedimenti con eventuale intervento diretto in affiancamento all'attività del consorzio agrario provinciale.

* * *

Riportiamo nelle tabelle 9 e 10 alcuni dati che si riferiscono alle vendite e alle immatricolazioni dei trattori in Italia.

Dalle tabelle si vede che il posto preminente nelle vendite dei trattori è riservato a quelli prodotti dalla Fiat ed associate. Ciò è dovuto dall'esistenza del monopolio nella produzione e nella distribuzione favorito per molto tempo:

a) da forti dazi di importazione dei trattori esteri;

b) dall'esclusione dei prestiti sui fondi di rotazione agricoli agli acquirenti di trattori esteri.

TABELLA N. 9.

Immatricolazioni Fiat-O.M.-Steyr per trattori venduti dalla Federconsorzi.

| ANNO | FEDIT | | | Totale | Totale immatr. | % Fedit |
|----------------|--------|-------|-------|--------|----------------|---------|
| | FIAT | O.M. | STEYR | | | |
| 1951 | 2.302 | 94 | 536 | 2.932 | 9.041 | 32,4 |
| 1952 | 3.125 | 442 | 948 | 4.515 | 14.797 | 30,5 |
| 1953 | 4.986 | 2.166 | 547 | 7.699 | 19.998 | 38,4 |
| 1954 | 7.436 | 2.883 | 622 | 10.941 | 25.139 | 43,5 |
| 1955 | 6.709 | 2.536 | 849 | 10.094 | 24.425 | 41,3 |
| 1956 | 6.102 | 3.032 | 851 | 9.985 | 23.526 | 42,4 |
| 1957 | 7.299 | 2.303 | 797 | 10.399 | 22.820 | 45,5 |
| 1958 | 7.276 | 1.700 | 628 | 9.604 | 22.080 | 43,4 |
| 1959 | 8.369 | 1.515 | 342 | 10.226 | 22.409 | 45,6 |
| 1960 | 9.525 | 1.980 | 379 | 11.884 | 26.426 | 44,9 |
| 1961 | 11.475 | 2.326 | 275 | 14.076 | 27.774 | 50,6 |
| 1962 | 14.877 | 2.726 | 407 | 18.010 | 34.667 | 51,9 |
| 1963 | 16.881 | 2.983 | 489 | 20.353 | 38.991 | 52,1 |

TABELLA N. 10.

Incremento delle immatricolazioni dei trattori nazionali dopo l'entrata in vigore del fondo di rotazione.

| ANNO | F.I.A.T.-O.M. | % | Altre marche italiane | % |
|----------------|---------------|-----|-----------------------|-----|
| 1951 | 2.396 | 100 | 2.788 | 100 |
| 1952 | 3.576 | 149 | 3.781 | 136 |
| 1953 | 7.152 | 298 | 5.445 | 195 |
| 1954 | 10.319 | 431 | 7.006 | 251 |
| 1955 | 9.245 | 386 | 8.028 | 288 |
| 1956 | 9.134 | 381 | 7.981 | 286 |
| 1957 | 9.602 | 401 | 7.743 | 278 |
| 1958 | 8.976 | 375 | 7.853 | 282 |
| 1959 | 9.884 | 412 | 7.637 | 274 |
| 1960 | 11.505 | 480 | 9.554 | 343 |
| 1961 | 13.801 | 576 | 9.400 | 337 |
| 1962 | 17.603 | 735 | 10.668 | 383 |
| 1963 | 19.864 | 829 | 11.617 | 417 |

A ciò si aggiunge, come già abbiamo rilevato, la facoltà per l'organizzazione federconsortile di effettuare il credito in conto proprio.

Da questa situazione è derivata una politica di prezzi sostenuti per il necessario allineamento degli altri fabbricanti e distributori nazionali costretti a vendere poche unità ed a contanti.

Durante il suo interrogatorio il rag. Mizzi, rispondendo a una domanda dell'on. Giolitti che gli faceva presente la situazione suddetta per le macchine agricole, disse che mentre i trattori Fiat diminuivano di prezzo, i trattori delle altre ditte aumentavano di prezzo. In questo modo si spiegherebbe che statisticamente i prezzi dei trattori Fiat risultano ridotti solo del 3,80%.

Il rag. Mizzi ha tralasciato, volutamente, di riferire i prezzi riportati perfino dagli annuari di statistica, per i tipi più venduti dei modelli Fiat, che la Federconsorzi ha praticato. In particolare per il modello 60/C (oggi denominato 70/C e nel 1952-53 denominato 55/L) il prezzo del 1961 era di L. 4.700.000, cioè lo stesso identico prezzo già vigente nel 1951. Per il modello 25/C il prezzo è passato da L. 1.600.000 a L. 1.450.000 con una riduzione quindi di circa il 9%.

È facile dedurre quali enormi vantaggi i gruppi industriali abbiano tratto dalla politica federconsortile. L'ente federconsortile infatti non soltanto ha incentivato la domanda e ha creato una efficiente rete distributiva (consentendo, in tal modo, all'industria l'allargamento degli sbocchi e forti risparmi sulle spese di vendita), ma ha, specialmente, garantito livelli elevati di prezzo che non hanno riflesso in alcun modo il grande aumento di produttività industriale avvenuto in questi anni.

Tutto ciò viene confermato dal dr. Costa e dai presidenti e direttori dei consorzi agrari provinciali.

Negli interrogatori davanti la nostra Commissione il dr. Costa ha affermato:

« ... L'intervento della Federconsorzi con il convenzionamento del fornitore non ha minimamente ridotto il prezzo di vendita al pubblico. Prezzo che è restato tale e quale a quello che il fornitore praticava quando trattava direttamente con i consorzi.

Non si è fatto insomma che sottrarre al consorzio parte del margine utile di cui godeva ».

« ...Se è vero, come è vero, che tramite i consorzi viene venduta la maggior parte del fabbisogno nazionale, il prezzo al consumo si allinea sul prezzo fatto dai consorzi, *nel senso che anche la produzione non convenzionata non ha alcuna ragione di scendere al di sotto o sensibilmente al di sotto di quel livello.*

Ciò fa ritenere che in assenza di convenzionamento di una buona parte della produzione, il prezzo al pubblico potrebbe avere una flessione ».

« ... Questo discorso vale anche per i contratti in esclusiva. Sui trattori Fiat i consorzi hanno una provvigione del 10% (in certi casi l'11%) aumentata ultimamente dello 0,70% per aumento della durata della garanzia.

E questo quando nessun privato rivenditore di trattori ha un margine inferiore al 22-27%; quando i consorzi agrari provinciali devono mantenere un costoso apparato di vendita, effettuare gratuitamente l'assistenza in azienda a mezzo di personale specializzato a loro carico, eseguire il pagamento anticipato, valuta uscita di fabbrica ».

In una loro assemblea nazionale i direttori ed i presidenti dei consorzi agrari hanno riconosciuto che:

« ...Tali convenzioni assicurano ai consorzi agrari provinciali il cosiddetto privilegio per il quale ad essi non sarà applicato un prezzo superiore a quello pagato dai commercianti, mentre riservano esclusivamente alla Federazione i sostanziosi vantaggi dovuti all'*eccezionalità dell'acquisto equivalente al 50-60% e anche al 70% del fabbisogno agricolo nazionale.*

...Talvolta i consorzi agrari provinciali trattano con ditte non ancora convenzionate. Naturalmente ciò avviene con notevoli vantaggi di prezzo, di valuta ed altro, ma l'esperimento, che indirettamente comprova la eccessiva pesantezza del pedaggio della Federconsorzi, dura poco, una stagione tutt'al più, perché ben presto la ditta viene convenzionata ed i prezzi allora aumenteranno del 6-8-10% a seconda dei prodotti. La politica della Federazione vigila costantemente a convenzionare qualsiasi nuova ditta fornitrice di prodotti che interessino l'agricoltura, per eliminare ogni possibilità di evasione dei consorzi agrari provinciali ».

Oltre agli effetti negativi per quanto riguarda la politica dei prezzi si è determinato un orientamento della meccanizzazione verso i tipi di trattori prodotti dalla Fiat e un ritardo nella diffusione di altri trattori più indicati per particolari e ormai indispensabili operazioni colturali e dei motocoltivatori.

Ma oltre a ciò, l'accordo in esclusiva con la Fiat ed il privilegio del credito in natura accordato alla Federconsorzi hanno praticamente orientato gli investimenti pubblici. Il fondo di rotazione che doveva servire ad un ammodernamento funzionale della nostra agricoltura viene dirottato verso investimenti che passano attraverso la Federconsorzi: macchine e bestiame. Trascurabili sono gli investimenti degli impianti irrigui e le piantagioni, più idonei a far avanzare l'economia agricola. Vi è poi stato un intervento presso gli Enti di riforma che ha causato un sovraccarico (oggi inutilizzato) di trattori Fiat agli stessi Enti a danno di

altri investimenti e di altri tipi di macchine ritardando lo sviluppo produttivo ed appesantendo la situazione debitoria degli assegnatari e quella finanziaria degli Enti.

Nel campo delle sementi, come si è già accennato, la concessione della distribuzione dei contributi statali all'organizzazione federconsortile ha permesso a quest'ultima di essere facilitata nelle vendite e questa condizione di privilegio assegnata ad una sola organizzazione ha portato ad una dequalificazione della qualità delle stesse sementi.

Ad esempio, ben pochi sforzi di ricerca sono stati compiuti per nuovi tipi di sementi di grano duro specialmente necessari nell'attuale situazione con gli sviluppi della politica agricola del M.E.C.

La documentazione raccolta dalla nostra Commissione attesta poi la massiccia presenza della Federconsorzi nella trasformazione dei prodotti agricoli (uva, olio, latte, conserve, ecc.).

In queste attività, specie in quelle dove l'incidenza federconsortile è più sensibile (uva e latte), i produttori agricoli vengono a trovarsi legati agli organismi economici della Federconsorzi ma non partecipano alle decisioni sui realizzzi.

Ci sembra opportuno, a questo proposito, ripetere il seguente giudizio espresso dal prof. Sylos Labini:

« Per quanto riguarda la trasformazione dei prodotti agricoli, gli agricoltori possono riuscire a migliorare le loro condizioni nella misura in cui possono riuscire a uscire dall'agricoltura in senso stretto ed entrare nel campo della trasformazione industriale, oltreché nel commercio dei prodotti agricoli.

La Federconsorzi costituisce un vero e proprio ostacolo a tale inserimento perché là dove riesce ad organizzare od acquistare fabbriche per la trasformazione dei prodotti lo fa, al solito, perseguendo il proprio profitto e non col fine di distribuire agli agricoltori i guadagni.

Analoga situazione si riproduce nel settore del rifornimento dei mezzi tecnici ».

Proprio questa notevole presenza nella trasformazione dei prodotti agricoli e il modo come si esercita, costituisce una limitazione alla possibilità di concorrenza, cioè alla costituzione di forme associate di produttori specialmente tra i piccoli e nelle zone più depresse come il Mezzogiorno.

D'altro canto non bisogna dimenticare tutto il peso che esercitano le facilitazioni nei contributi statali e nel credito per determinare le condizioni di privilegio della Federconsorzi.

In Puglia, ad esempio, alle cantine sociali dei piccoli produttori le banche non concedono i fondi per gli anticipi ai conferenti di uva (o pre-

tendono impossibili garanzie personali degli amministratori) mentre agli enopoli dell'organizzazione federconsortile concedono crediti così lauti da potere essere distratti ad altri fini con appropriazione dei contributi dello Stato che hanno provocato denunce giudiziarie come quella avvenuta in provincia di Lecce anche a carico del Direttore generale, rag. Mizzi.

Grazie ai cospicui profitti realizzati, l'organizzazione federconsortile, oltre che attraverso le partecipazioni ordinarie ed i crediti bancari disponibili, si è creata un patrimonio in altre due direzioni:

- a) impianti vari di sua proprietà;
- b) società collegate da essa create o acquistate.

In via approssimativa il valore complessivo degli impianti e delle attrezzature della Federconsorzi supera i 270 miliardi, impianti e attrezzature che sono sorti in massima parte dal 1947 al 1955.

Per settori di attività, consta di questi impianti e attrezzature:

| | Valore in miliardi di lire |
|---|----------------------------------|
| 1) <i>Magazzini e stabilimenti lavorazione cereali:</i> | |
| Magazz. n. 3.253, essiccatoi n. 95, macinaz. n. 40, pastific.-molini n. 3, per un totale di | n. 3.391 45 |
| 2) <i>Impianti per l'allestimento di mezzi tecnici per l'agricoltura:</i> | |
| Officine, stabilimenti concimi, antiparassitari, mangimi, complessi, sementi, prod. imbal- laggi, canapifici, vetrerie, depositi e distri- butori carburanti n. 1.405 per un totale di | n. 1.699 50 |
| 3) <i>Impianti agricoli vari:</i> | |
| Aziende sperimentali, stabilimenti vivaisti, centri di fecondazione e avicoli | n. 57 5 |
| 4) <i>Impianti e stabilimenti per la lavorazione di prodotti agricoli:</i> | |
| Enologici n. 119, oleifici e raffinerie n. 24, lattiero caseari n. 18, stagionatura formaggi, produzione salumi, lavorazione carni, con- serve e succhi di frutta, tabacco, bozzoli, cotone, distilleria alcool, per un totale di . . | n. 209 40 |

| 5) Magazzini e impianti commercializzazione: | | Valore in miliardi di lire |
|---|----------|----------------------------------|
| Magazzini merci n. 4.175, magazz. generali n. 51, mercati bestiame n. 66, attrezzature ortofrutticole n. 35, centrali frigorifere n. 18, produzione ghiaccio, gabinetti di ana- lisi, tipografie, spacci alimentari n. 574, per un totale di | n. 4.981 | 130 |
| TOTALE IMPIANTI | | n. 10.337 270 |

Il riparto di questa consistenza patrimoniale in ragione della proprietà rapportata al valore degli impianti è del 70% della Federconsorzi, 20% dei consorzi agrari provinciali, 10% a società collegate dirette dalla Federconsorzi.

La potenza economica e finanziaria della Federconsorzi appare anche evidente se si considera l'elenco delle società ed enti cui la stessa Federconsorzi partecipa e che si allega alla presente relazione.

Da tale elenco risulta che, su 90 partecipazioni, in 45 società la percentuale di intervento è superiore al 50%, assicurando alla Federconsorzi il comando pieno dell'azienda.

CAPITOLO III.

L'attività di difesa dei produttori agricoli mediante opportuni e programmati interventi di mercato può definirsi istituzionale per ogni forma di associazione in agricoltura.

Detta attività non poteva pertanto mancare dagli scopi statutari dell'organizzazione federconsortile. Anche se agli inizi ebbero scarso rilievo in rapporto all'approvvigionamento dei mezzi tecnici per l'agricoltura, gli interventi di mercato dei consorzi agrari assunsero successivamente importanza crescente con il crescere del peso dei problemi di mercato in confronto a quelli della produzione. Non la legittima ed utile funzione di intervento nel mercato ma la distorsione e l'eversione di questa funzione posta al servizio non dei produttori agricoli ma di una aberrante politica autarchica sono all'origine del marasma federconsortile e dell'obiettiva posizione monopolistica dell'Ente.

Infatti una efficace politica di intervento sul mercato avrebbe dovuto estrinsecarsi in un maggiore potere di contrattazione dei produttori agricoli, ed in specie dei piccoli, non tanto nei confronti dei consumatori isolati ed indifesi, ma nei confronti della potente industria di trasformazione, delle grandi concentrazioni commerciali e finanziarie, della diffusa speculazione; avrebbe dovuto, anche se in forme indirette, orientare la fase produttiva in modo che fossero diminuiti i costi, fossero convertite le colture, fossero migliorate le qualità dei prodotti sì da venire incontro alle esigenze dei consumatori senza diminuire ma aumentando i redditi dei produttori, in specie piccoli e medi.

Per traguardi di tale portata si sarebbero dovute responsabilmente impegnare le grandi masse dei produttori agricoli italiani attraverso libere forme associative che garantissero interventi o controlli massimi da parte degli associati.

Una siffatta politica però era in netto contrasto con quella che intendeva strumentalizzare il processo agricolo non nell'interesse dei pro-

duttori ed al servizio dei consumatori ma per la realizzazione di un regime autoritario che, sotto velleitarie rievocazioni dei fasti del passato, tendesse a rafforzare la concentrazione ed il predominio della grande industria, dell'alta finanza, della grossa proprietà terriera. A queste finalità la politica autarchica del fascismo utilizzò a pieno la struttura organizzativa della Federconsorzi attraverso la pratica degli ammassi. Gli interventi di mercato che, per essere efficaci, avrebbero dovuto interessare in primo luogo prodotti agricoli destinati alle industrie di trasformazione ed ai grandi complessi distributivi, furono ridotti dal regime fascista ad un rastrellamento, di fatto forzoso, di prodotti indispensabili ai più larghi consumi, realizzato a prezzi di imperio, messo al servizio delle grandi industrie trasformatrici, sottratto al controllo dei produttori interessati, rivolto non al miglioramento ma alla cristallizzazione del processo produttivo nella prospettiva, non di sostenere vantaggiosamente la competitività internazionale, ma di rendere possibile quel permanente stato di chiusura delle frontiere caratteristico della belligeranza effettiva o potenziale.

Il fascismo, attraverso la pratica degli ammassi affidati all'organizzazione federconsortile, ebbe in mano uno degli strumenti indispensabili per realizzare i suoi piani di autarchia e la sua politica di guerra. Abbandonati questi piani e ripudiata una siffatta politica dopo la liberazione, la sopravvivenza di un'organizzazione per essi ingigantita e strutturata, in un nuovo clima di pace e di sviluppo economico democratico, oltre che a cristallizzazioni e deviazioni perniciose del nostro indirizzo agrario, ha portato ad obiettive limitazioni della concorrenza sul mercato e dell'affermazione di libere forme associative.

La politica degli ammassi statali è di vecchia data.

Nell'anno 1936 con regio decreto-legge del 15 giugno, n. 1273, veniva istituito l'ammasso obbligatorio di tutto il grano di produzione nazionale e venivano designati come enti ammassatori la Federconsorzi ed i consorzi agrari provinciali.

Tale designazione viene confermata dalla legge 16 giugno 1938, n. 1008, che istituisce i consorzi provinciali tra i produttori agricoli e da tutte le leggi successive. All'ammasso obbligatorio del grano si aggiungono successivamente quello del granturco, dell'avena, dell'orzo, della segale, dell'olio, della lana, dei bozzoli, dei legumi e di molti altri prodotti agricoli tutti affidati in esclusiva all'organizzazione federconsortile.

Dalla contabilità presentata al Parlamento dal Ministero del tesoro nell'ottobre 1951 e dal Ministero dell'agricoltura e foreste nel dicembre 1963 si possono dedurre i dati necessari delle gestioni pubbliche federconsortili.

Per le annate agrarie dal 1937-38 al 1943-44 nelle quali le quote stabilite a copertura di tutte le spese di gestione venivano accentrate negli stessi conti provinciali di finanziamento da cui venivano prelevati gli acconti dall'Ente ammassatore, le operazioni di ammasso sono state concluse con i seguenti saldi al 31 marzo 1951:

| | | |
|---------------------------------------|---|-----------------------|
| Grano | — | L. 632.033.975 |
| Granturco | + | » 32.050.196 |
| Avena | — | » 11.851.837 |
| Orzo | — | » 7.300.190 |
| Segale | + | » 754.050 |
| Fave | — | » 12.171.669 |
| Olio | — | » 103.798.588 |
| Lana | — | » 210.463.860 |
| Bozzoli | + | » 286.645 |
| Semi oleosi | + | » 2.085.286 |
| Cotone | + | » 4.655.891 |
| Frutta secca | — | » 6.332.538 |
| TOTALE SALDI FINANZIARI PASSIVI . . . | | <u>L. 944.122.459</u> |

Per le annate agrarie dal 1945-46 al 1961-62 i dati delle gestioni pubbliche affidate alla Federconsorzi risultano i seguenti:

- a) Per grano nazionale conferito agli ammassi obbligatori o per contingente (q.li 253.294.000 per un valore di lire 1.982.226.000.000)
- | | |
|---|--------------------|
| spese di gestione e di finanziamento . . . | L. 565.616.270.000 |
| onere totale a carico dello Stato per disavanzo di gestione | » 785.093.966.000 |
- b) per il granturco nazionale conferito agli ammassi obbligatori (importo L. 14.616.000.000)
- | | |
|---|-----------------|
| spesa di gestione e di finanziamento . . . | » 4.233.410.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » 7.441.033.000 |
- c) per l'avena ammassata nel 1945 (importo lire 289.000.000)
- | | |
|---|--------------|
| spese di gestione e di finanziamento . . . | » 45.168.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » 24.155.000 |

| | |
|---|------------------|
| d) per l'orzo ammassato dal 1945 al 1949 (importo lire 3.624.000.000) | |
| spese di gestione e di finanziamento | L. 2.138.822.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » 3.781.014.000 |
| e) per la segala negli anni dal 1945 al 1949 (importo lire 2.414.000.000) | |
| spese di gestione e di finanziamento | » 1.494.496.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » 2.618.445.000 |
| f) per i legumi ammassati nel 1945 (importo lire 137.000.000) | |
| spese di gestione e di finanziamento | » 33.310.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » 11.999.000 |
| g) per l'olio d'oliva ammassato dagli anni 1945 al 1946 (importo lire 46.590.000.000) | |
| spese di gestione e di finanziamento | » 15.484.071.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » 14.740.365.000 |
| h) per la lana ammassata negli anni 1945 e 1946 (importo lire 1.864.481.000.000) | |
| spese di gestione e di finanziamento | » 439.000.000 |
| oneri totali a carico dello Stato | » — |

Ma oltre alla esclusiva della manovra del grano nazionale l'organizzazione federconsortile otteneva anche il monopolio della importazione estera. Il decreto-legge 11 giugno 1936, n. 1273, nel fare divieto ai privati di importare grano dall'estero, all'art. 4 attribuiva l'incarico di tale importazione alla Federconsorzi ed ai consorzi agrari.

In virtù di tale disposizione l'organizzazione federconsortile eseguì la seguente manovra di grano estero:

dal 1936 al 1945 importati dall'estero q.li 23.763.359 di grano con una differenza tra costi e ricavi di L. 310.195.178;

dal 1946 al 1951 importati dall'estero q.li 41.180.336 di grano con una differenza di gestione di L. 153.185.557.000;

dal 1951 al 1963 importati dall'estero q.li 80.890.923 di grano con un avanzo di gestione di L. 28.652.164.000.

Perciò dal 1946 al 1963 (periodo per il quale sono esibiti parzialmente conti analitici) attraverso l'organizzazione federconsortile è stata effettuata la manovra di q.li 122.061.269 di grano estero per un valore di lire 954.095.596.000, che ha avuto un costo (ancora provvisorio) di soli servizi (escluso il costo del finanziamento) di lire 85.500.000.000 con un disavanzo di gestione di lire 124.533.393.000.

La Federconsorzi, nel periodo dal 1947 al 1960, ha inoltre operato per conto dello Stato importazioni e vendite di olii e di grassi per un importo di lire 118.312.209.448, con un costo di servizi di lire 5.225.606.000 e con un onere passivo globale a carico dello Stato di lire 28.096.074.626.

In conclusione, per il periodo dal 1945 al 1962 l'organizzazione federconsortile ha avuto in gestione dallo Stato la manovra di merci e derivati agricoli nazionali ed esteri del valore di lire 3.124.164.000.000 con una spesa di servizio e finanziamento di più di lire 680.211.000.000 e con un risultato di gestione (ancora solo parzialmente calcolato) in passivo per lire 966.340.000.000 a carico dello Stato oltre ai maturati interessi passivi per le notevoli esposizioni bancarie ancora in atto.

Da queste cifre sono escluse quelle riferentisi alla ricezione ed alla distribuzione degli aiuti internazionali che sono state affidate per intero all'organizzazione federconsortile e che hanno comportato la manovra di mezzi finanziari ingenti.

I dati sopraesposti mostrano come l'organizzazione federconsortile ha per lungo tempo polarizzato e selezionato le sue attività verso le gestioni speciali ad essa affidate in esclusiva dallo Stato. Una prima conseguenza che deriva da questa constatazione riguarda la formazione del patrimonio federconsortile.

Dal bilancio 1960 la Federconsorzi risulta proprietaria di stabili e di attrezzi per 9 miliardi, titolare di oltre 15 miliardi di crediti dei consorzi agrari, detentrica di 41 miliardi di cambiali in portafoglio per piani speciali, capace di offrire fideiussione e garanzie per 38 miliardi.

Queste cifre segnalano una delle consistenze patrimoniali più rilevanti del nostro paese cioè una delle condizioni necessarie, anche se non sufficienti, per l'affermarsi di una posizione di monopolio.

Una seconda osservazione da fare è quella che si riferisce ai ritmi ed alle fonti dell'accrescimento patrimoniale.

I ritmi di accrescimento sono resi evidenti dai seguenti dati: patrimonio immobiliare nel 1945 lire 3.525.000, nel 1960 (senza rivalutazioni) 8.336.000.000: 2.360 volte in 15 anni !

Le fonti di tale accrescimento coincidono con le gestioni speciali esercitate dalla Federconsorzi per conto dello Stato.

Infatti nel 1950 tali gestioni speciali per un ammontare di lire 845 miliardi rappresentavano il 97% dell'attivo patrimoniale di bilancio; nel 1962 le gestioni stesse, anche se ridotte a lire 417.400.000.000, rappresentavano pur sempre il 63,8% di tale attivo.

Perciò le caratteristiche peculiari dell'organizzazione federconsortile si sostanziano in un veloce ritmo di accrescimento della consistenza patrimoniale divenuta ormai notevole ed in una attività prevalentemente indirizzata verso le gestioni speciali per conto dello Stato che sono all'origine del denunziato accrescimento.

Da questa caratterizzazione discendono importanti conseguenze. Una prima conseguenza si riferisce al mutamento di fatto della natura dell'organizzazione federconsortile nei confronti delle sue origini e delle sue dichiarate finalità, il che induce a giudicarla non più dalle formali norme statutarie ma dalle reali attività e dalla sua effettiva compagine direzionale. Si tratta cioè di effettuare un esame e di esprimere un giudizio non tanto su una società di agricoltori che ha reso o non reso dei servizi ai suoi associati, ma su di un Ente che per circa trenta anni è stato lo strumento principale di realizzazione di essenziali attività economiche dello Stato in materia agricola e di approvvigionamento.

Si tratta di verificare se un tale Ente, con le descritte attività, prevalentemente di attribuzione statale, abbia rappresentato o meno un limite all'esplicarsi della normale concorrenza sul mercato. Si tratta di concludere se l'eventuale limitazione della concorrenza sia necessariamente da attribuirsi alle funzioni pubbliche dell'Ente e trovi una contropartita socialmente accettabile negli effetti della politica perseguita o se tale limitazione non dipenda da interventi ed interessi non coincidenti con quelli della collettività nazionale, se non sia stata favorita da collusioni e complicità, se ad essa non abbia corrisposto una pressione dell'organizzazione federconsortile intesa a perpetuare determinati indirizzi e provvedimenti di politica agraria. Finalità di una simile indagine è quella di derivare dai suoi risultati eventuali proposte di modifica della struttura e degli indirizzi federconsortili capaci di eliminare i constatati inconvenienti dei quali pertanto occorre risalire alla origine.

Gli ammassi obbligatori per contingente del grano, specie quando è stato superato il periodo di emergenza alimentare, hanno rappresentato indubbiamente una limitazione alle possibilità di concorrenza negli acquisti da parte di commercianti, di mediatori, di industriali detentori di impianti di lavorazione, di esportatori. Il sottrarre al libero mercato ingenti quantitativi di grano che, tenuto conto delle quote destinate all'autoconsumo alimentare ed alle semine, rappresentano forti percentuali del prodotto effettivamente commerciabile, ha significato alterare profonda-

mente la dinamica della libera contrattazione mettendo gli acquirenti di fronte a disponibilità artificialmente ridotte e determinando con ciò quotazioni obbligatorie in un intervallo diverso da quello normalmente segnato dalla produzione.

La limitazione della possibilità di acquisto di grano determinata all'interno degli ammassi è stata ulteriormente aggravata dal divieto imposto ai privati di rifornirsi di grano estero.

Che l'organizzazione federconsortile attraverso la gestione degli ammassi e l'esclusiva della importazione sia stato un fattore di obiettiva limitazione della libertà di concorrenza nell'acquisto del grano non può, perciò, essere contestato.

Per giustificare questa limitazione con uno stato di necessità ed in ogni caso di opportunità economica e sociale, si deve poter rispondere alla domanda: a chi ha giovato, dopo il periodo di emergenza alimentare, l'ammasso del grano? Non certamente alle grandi masse dei consumatori italiani i quali attraverso il libero mercato interno e le importazioni avrebbero potuto pagar meno pane, pasta e generi ancorati al prezzo del grano.

Non certamente ai piccoli produttori di grano i quali, specie se coltivatori diretti, coloni, mezzadri, compartecipanti, avendo dovuto riservare parte del loro scarso prodotto ai fabbisogni alimentari ed aziendali, ben poco hanno avuto disponibile per il mercato. In ogni caso per queste categorie la difesa del prezzo si sarebbe potuta egualmente, e forse meglio, garantire attraverso ammassi volontari agevolati o acquisti di Stato a prezzo remunerativo: il tutto con oneri notevolmente minori da parte dello Stato e con limitazioni irrilevanti della concorrenza negli acquisti sul mercato interno.

Non certamente alle finanze dello Stato, che per sostenere ammassi ed acquisti all'estero hanno dovuto accollarsi un onere di oltre 900 miliardi, oltre gli interessi quotidianamente in maturazione presso gli istituti finanziatori ancora non liquidati per mancata approvazione dei rendiconti. La gestione federconsortile degli ammassi di Stato è servita certamente ai grossi cerealicoltori, specie a quelli della Valle Padana, molti dei quali hanno prodotto a costi internazionali ed hanno venduto a prezzi protetti, realizzando notevoli profitti di emergenza.

In tali condizioni era, più che illusorio, colpevole sperare che gli inviti puramente formali del Governo alle conversioni colturali, specie quelle della cerealicoltura a foraggiere per allevamento, particolarmente adatte nelle zone della Valle Padana, trovassero nei potenziali protagonisti di questa zona, i grossi agrari capitalisti, accoglimento ed attuazione.

Sarebbe stato infatti inconcepibile che quegli agricoltori abbandonassero una coltura fortemente redditizia e altamente meccanizzabile, garantita dallo Stato attraverso gli ammassi, come quella granaria, per gli allevamenti che avrebbero richiesto forti spese di impianto e di servizio ed i cui realizzi sarebbero stati soggetti alle ondate alee del mercato internazionale.

Si afferma che la politica degli ammassi di Stato fu voluta dal Parlamento e che su questo occorre far ricadere ogni responsabilità per le conseguenze.

Premesso che le opposizioni di sinistra sostennero sempre in Parlamento la restrizione degli ammassi di Stato ai soli coltivatori e ai piccoli produttori, si deve ricordare quale fosse la forza dell'organizzazione federconsortile nel paese e la sua influenza decisiva sul Parlamento e sul Governo.

La forza dell'organizzazione federconsortile nel Paese, oltre che sulla capillare espansione nelle campagne dove ogni produttore, specialmente piccolo, era in relazione e spesso in soggezione economica coi consorzi agrari, si esprimeva nello stretto legame con la più potente organizzazione politico-sindacale dei contadini, la Confederazione dei coltivatori diretti. Questo stretto legame divenne qualche volta identificazione direzionale delle due organizzazioni, non solo alla periferia ma anche al centro, dove l'on. Bonomi fu per un certo tempo Presidente della Federconsorzi e della Coltivatori diretti. L'organizzazione federconsortile fu così, ed in gran parte rimane nei fatti, lo strumento economico della Coltivatori diretti e chiamata ad esprimere e tutelare in ogni sede gli interessi di tale organizzazione.

È a tutti noto come, in specie nella 1^a e nella 2^a legislatura, la Coltivatori diretti avesse mandato in Parlamento un forte numero di deputati costituitisi in gruppo all'interno del partito di maggioranza relativa, ed è del pari noto come in molte occasioni questo gruppo divenne arbitro della sorte di Ministri e di Governi.

Era prevedibile, e ciò è avvenuto, che la Coltivatori diretti, attraverso questo suo gruppo, facesse accettare alla maggioranza parlamentare ed al Governo la prosecuzione di quella politica degli ammassi di Stato che accresceva patrimoni ed utili della organizzazione federconsortile, la quale teneva legate nel paese, attraverso interessi permanenti, grandi masse di produttori e che le garantiva così una vasta influenza politica nelle campagne. I coltivatori diretti diventarono così la massa di manovra e la bandiera per sostenere la prosecuzione degli ammassi di Stato, mentre i veri beneficiari di questi ammassi, le grosse aziende capitalistiche, mai

nominate nella vicenda, partecipavano anche esplicitamente all'azione attraverso quel blocco unitario del « mondo rurale » che vede in ogni occasione associati al vertice accanto alla Federconsorzi, la Coltivatori diretti e la Confagricoltura.

La posizione della Federconsorzi nella politica degli ammassi è stata concretamente e tenacemente sostenuta anche in modo diretto in tutte le sedi ed in tutti i tempi. Perfino quando ormai imminente se ne poteva prevedere la fine, nel 1961, la Federconsorzi sostenne la prosecuzione degli ammassi di Stato da centralizzare ed adottare anche nella nuova regolamentazione del Mercato comune. Infatti, nella relazione presentata alla Conferenza dell'agricoltura e del mondo rurale (pag. 53) la Federconsorzi afferma: « la politica tracciata dalle C.E.E. prevede gli sviluppi che dovrà avere il mercato del grano... L'imponenza del problema... consiglia di mantenere una politica di sostegno... che abbia come fondamentale strumento... il tradizionale ammasso... ».

Se la pressione nel Parlamento attraverso il gruppo dei coltivatori diretti ha avuto pieno successo, non meno proficua è stata la diretta influenza dell'organizzazione federconsortile sugli organi di Governo nella gestione degli ammassi granari. Questa gestione ha potuto sopravvivere oltre al necessario e divenire fattore di limitazione nazionale, specie nella scelta di razionali prospettive di sviluppo agricolo, anche per il modo in cui gli ammassi sono stati realizzati, per la carenza di tempestivi controlli pubblici, per le collusioni di organi ministeriali e di istituti bancari.

Senza di ciò gli ammassi, ridotti a puro servizio rimborsato a costo economico, non avrebbero rappresentato quella insostituibile fonte di rapido arricchimento che sono stati per l'organizzazione federconsortile ed avrebbero ceduto il posto ad altre attività economiche più redditizie.

Non si può quindi far richiamo ad una astratta gestione degli ammassi granari ma ad una precisa gestione, quella effettuata dall'organizzazione federconsortile, per giudicare delle loro conseguenze.

La gestione degli ammassi granari di Stato è stata oggetto di aspre critiche e di pesanti denunce nel Parlamento e nel paese. Non ha utilità ripeterle in questa sede ma, per le proposte finali che la nostra Commissione dovrà avanzare, è necessario puntualizzare poche risultanze.

La politica degli ammassi ha avuto un alto costo non giustificabile né dai risultati immediati né tanto meno dalle prospettive da essa create.

La maggioranza dei costi è dovuta in gran parte al fatto che la gestione è stata affidata in esclusiva, e non in concorrenza, ad un Ente al quale tra l'altro venivano praticate agevolazioni di ogni genere (credizie, contributive, ecc.).

I conti di gestione rimborsati a consuntivo sono stati derivati da un coacervo di spese per altre attività (ammassi volontari, vendite di mezzi tecnici, ecc.) esercitate dall'Ente.

Le spese di gestione rimborsate *à forfait* non solo sono state fissate in misura elevata (rispetto ad offerte minori di enti comparativi) ma sono state di solito integrate da arbitrarie maggiorazioni di tipo vario.

Il finanziamento bancario ha messo nelle mani dell'Ente un'ingente massa monetaria concessa ad incerto tasso di interesse ed utilizzata per attività diverse.

L'attività assicurativa per una così ingente massa di prodotti manovrata è stata monopolizzata dallo stesso Ente, sottraendola ad offerte concorrenziali.

Il rendiconto delle operazioni di ammasso è stato incompleto, qualche volta erroneo, sempre ritardato, sì da provocare rilievi notevoli da parte della Corte dei conti e sì da impedire a tutt'oggi al Parlamento l'approvazione dei disegni di legge per la liquidazione dei crediti agli istituti che hanno finanziato le gestioni di ammasso con un parassitario gravame progressivamente crescente per l'ammontare di miliardi a danno della collettività.

La sorveglianza ed il controllo sulle gestioni federconsortili è stata demandata alle responsabilità delle divisioni III, IV e V della Direzione tutela economica dei prodotti agricoli presso il Ministero dell'agricoltura e statutariamente è stata anche esercitata da funzionari ministeriali facenti parte per legge dei collegi sindacali della Federconsorzi e dei consorzi agrari. Tali organi ministeriali e sindacali non hanno portato alcun apprezzabile elemento di chiarificazione sul modo e sui tempi coi quali hanno esercitato le loro funzioni e sui risultati della loro opera.

In tale situazione si può concludere che le gestioni degli ammassi di Stato, specie granari, da parte dell'organizzazione federconsortile, avendo costituito, anche per le modalità di attuazione e di controllo, un notevole rafforzamento patrimoniale dell'organizzazione federconsortile, essendosi combinate con facilitazioni statali di ogni genere all'ente ammassatore, essendo state integrate dall'esclusiva delle importazioni affidate allo stesso Ente, hanno costituito una obiettiva limitazione alle prospettive di concorrenza nell'acquisto da parte di operatori privati.

Tale limitazione settoriale ha rafforzato la posizione monopolistica della Federconsorzi anche nella distribuzione dei mezzi tecnici necessari all'agricoltura perché l'ammasso di Stato ha indotto i conferenti a rifornirsi presso l'organizzazione federconsortile stabilendo con essa un rapporto unico e continuativo dare-avere ed utilizzando di fatto un comodo pagamento in natura, pagamento che, d'altro canto, ha fornito all'Ente

automatiche garanzie nelle forniture e possibilità di prevedere con sufficiente certezza cospicui rifornimenti.

La presenza e l'attività fortemente redditizia dell'organizzazione federconsortile nella gestione ammassi ha, d'altro canto, favorito il proseguimento di una politica agraria non più rispondente agli interessi del paese ed ha contribuito a ritardi nelle conversioni di coltura imposte dalle mutate condizioni dell'economia e dei consumi nazionali, nonché dall'attuazione degli accordi comunitari.

CAPITOLO IV.

L'obiettivo limitazione alla concorrenza praticata dall'organizzazione federconsortile nel settore degli acquisti collettivi ed in quello delle vendite di prodotti agricoli potrebbe trovare giustificazione se essa venisse effettuata per conto e nell'interesse degli imprenditori agricoli più deboli i quali, attraverso una loro democratica associazione economica, intendessero validamente opporsi a concentrazioni economiche esterne attraverso la volontaria autodisciplina delle loro operazioni di mercato.

Una tale posizione, più che legittima da parte dei produttori agricoli più deboli, sarebbe consona al dettato della Costituzione che, all'art. 44 prevede lo sviluppo della piccola e media proprietà imprenditrice, mentre all'art. 41 ammette limiti e controlli all'attività economica pubblica e privata (concorrenza).

La Costituzione stessa (art. 45) dà poi pieno riconoscimento ad uno degli strumenti che possono meglio contribuire al raggiungimento dei predetti obiettivi: « la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata ».

La domanda alla quale a questo punto occorre rispondere è pertanto la seguente: l'organizzazione federconsortile ha di fatto la caratteristica cooperativistica indicata dalla Costituzione che la faccia corrispondere agli interessi delle categorie agricole più deboli anche a costo di provocare limiti all'attività economica (concorrenza) dei privati ?

La risposta a tale domanda non può venire soltanto da un esame tecnico dello stato giuridico e della legislazione, ma deve riferirsi al reale funzionamento ed alle effettive attività dell'organizzazione federconsortile, comparati a quelli della democratica cooperazione esistente nel nostro paese alla quale la Costituzione nel citato art. 45 intende riferirsi riconoscendole funzione sociale.

La cooperazione del nostro paese ha storia remota e gloriosa quale componente avanzata del movimento di emancipazione dei lavoratori. Perseguitata e quasi annientata dal fascismo, la cooperazione è risorta con la riconquistata libertà, innestandosi alle tradizioni del passato ed aggiornandosi alle nuove esigenze di sviluppo economico.

Specie nel settore agricolo, insieme con le permanenti esigenze di assicurare occupazione adeguatamente retribuita alle masse bracciantili, la rinata cooperazione ha affrontato con criteri moderni i problemi della produzione e del mercato attraverso forniture collettive di mezzi tecnici, impiego comune di macchine, trasformazione, ammasso, vendita di prodotti. Ma in ogni sua struttura ed attività la cooperazione ha di fatto costantemente conservato le sue fondamentali e tradizionali caratteristiche: volontarietà, democrazia, mutualità.

Nell'organizzazione federconsortile queste caratteristiche assumono soltanto aspetti formali.

La volontarietà nella cooperazione si estrinseca non tanto e non solo nella libertà di appartenere o no ad una determinata associazione, ma nella effettiva possibilità di scegliere tra diverse associazioni esistenti o di costituirne delle nuove. La molteplicità delle associazioni cooperative che operano negli stessi settori economici e territoriali è la conferma che la predetta caratteristica trova di fatto attuazione nel movimento cooperativo italiano. Nell'organizzazione federconsortile invece la volontarietà si traduce solo nella possibilità da parte degli imprenditori agricoli di richiedere o no la iscrizione ai consorzi agrari, con la eventualità di vedersi respinti con metodi e per finalità discriminatori.

Non esiste altra possibilità di scelta a parità di condizioni, essendo l'organizzazione federconsortile l'unica nel paese che fruisca di attributi, di facilitazioni, di esclusive statali.

Per gli stessi motivi non esiste pratica possibilità di creare organizzazioni dello stesso tipo che consentano le stesse prestazioni. D'altro canto, se per i soci dei consorzi agrari il principio della volontarietà di appartenenza e la conseguente possibilità di recesso sono, per lo meno formalmente, salvaguardati, la stessa cosa non può affermarsi per l'appartenenza dei consorzi agrari alla Federconsorzi.

Infatti l'art. 7, secondo comma, del decreto-legge 7 maggio 1948, n. 1235, tassativamente afferma che « sono soci della Federazione italiana dei consorzi agrari i consorzi agrari ».

La democrazia nella cooperazione è il fondamento dell'istituto e la base reale del suo funzionamento: democrazia nella scelta delle finalità e delle strutture organizzative, democrazia nella elezione delle cariche sociali, democrazia nella direzione attraverso assemblee degli associati per

elaborare e decidere sulle questioni più importanti, democrazia nel controllo dell'operato attraverso interventi degli associati e rendiconti degli amministratori, democrazia nella possibilità concreta di apportare quelle modifiche degli obiettivi e delle strutture che la maggioranza degli associati ritenesse necessarie.

Nell'organizzazione federconsortile gli attributi della democrazia sono puramente formali. Sin dall'inizio i soci non hanno possibilità di scelta della loro forma di organizzazione e delle sue finalità come avviene per tutte le associazioni e società volontarie al momento dell'elaborazione e dell'approvazione dello statuto, poiché lo statuto è stato, anche nei dettagli, fissato per legge ed ogni modifica è resa di fatto impossibile dalla composizione del corpo sociale, ristretta ed ancorata a criteri discriminatori, nonché dalle modalità antidemocratiche di convocazione e di funzionamento dell'assemblea che finiscono col viziare profondamente l'elezione delle cariche sociali dell'organismo di base, il consorzio agrario. Infatti, per legge (art. 15 del decreto-legge 7 maggio 1948, n. 1235) le assemblee in parola « sono precedute da assemblee parziali convocate dagli amministratori in carica in località scelte dagli stessi ».

In queste assemblee parziali vengono designati, direttamente o per delega, i delegati (uno ogni venti) per l'assemblea generale senza che alcuna norma ne regoli lo svolgimento (validità in rapporto ai convocati, numero delle deleghe consentite ad ogni votante, modalità di rilascio delle deleghe, ecc.).

L'esperienza ormai quasi ventennale ha confermato che simili assemblee sono strumenti degli amministratori uscenti e delle organizzazioni sindacali a cui questi fanno capo: in esse nessuna seria modifica statutaria è stata mai apportata; con prestigiosa continuità si è mantenuto, e rafforzato, il potere direzionale nelle mani dei gruppi di ben caratterizzata osservanza eludendo con intese preliminari di vertice ogni presenza di valide opposizioni. Lo stesso presidente della Federconsorzi, dr. Costa, ebbe ad affermare davanti alla nostra Commissione: « Nella realtà le amministrazioni dei consorzi agrari provinciali, pur essendo elettive, sono predeterminate da organizzazioni che hanno il loro punto di forza nella Federconsorzi. E tale predeterminazione avviene tanto più facilmente quanto più un consorzio si trova in disagiate condizioni ».

La mutualità è, infine, il maggior elemento qualificante della nostra cooperazione dal punto di vista sociale. Se è vero che in tutto il mondo cooperazione significa unità e mutua assistenza tra i più poveri, se è vero che la prima cooperativa, il « Negozio cooperativo », nasceva nel 1832 a Rochdale tra operai tessitori inglesi affamati e disoccupati per le necessità di unirsi per diventare più forti, in Italia la cooperazione è stata,

prima del sindacato, la più elementare e razionale forma di solidarietà tra i ceti meno abbienti, i lavoratori agricoli salariati, per migliorare le loro condizioni di lavoro, di salario, e le possibilità dei consumi essenziali.

È questa la mutualità, il mutuo sostegno tra i più deboli, che sostanzia l'indirizzo della nostra cooperazione. Non indirizzo di classe, ma organica e fattiva solidarietà tra uomini più soggetti allo sfruttamento ed imprese economicamente meno attrezzate alla competizione. Un tale indirizzo mutualistico porta, come conseguenza, ad una certa omogeneità della base sociale della cooperazione, base sociale costituita in genere da lavoratori salariati, da artigiani, da piccoli produttori agricoli, da pescatori, da piccoli imprenditori economici, ecc.

Anzi il comitato centrale per le cooperative presso il Ministero del lavoro, nelle riunioni del 20 novembre 1951 e dell'8 gennaio 1952, ha definito « piccoli operatori economici » i quasi titolari d'impresa provvisti normalmente soltanto di limitati beni strumentali, qualificati anche come lavoratori autonomi o che lavorano quasi sempre senza l'ausilio di subordinati ed ha subito aggiunto che: « La sussistenza di tali circostanze di fatto è condizione per l'accesso alla forma associativa mutualistica intesa come mezzo per riparare alla scarsità, o alla mancanza di mezzi finanziari individuali e per procurare ai singoli soci la possibilità di ottenere forniture di beni e di mezzi a condizioni migliori di quelle praticate dal mercato ».

In tale condizione non si trova di certo l'organizzazione federconsortile nella quale (art. 7 del decreto-legge 7 maggio 1948, n. 1235) « possono essere soci le persone fisiche e giuridiche che esercitano una impresa agraria di qualsiasi dimensione... e i proprietari che pur non esercitando l'impresa agraria, compiono, a proprie spese, opere di manutenzione e di miglioria nel fondo ».

Insieme con i coltivatori, coloni, mezzadri, piccoli produttori, sono in fatto soci dei consorzi agrari, le grosse imprese agrarie capitalistiche e i grandi proprietari terrieri, i quali finiscono per assumere posizioni di fatto preponderanti nella direzione degli organismi o direttamente o a mezzo degli emissari dell'associazione politico-sindacale che controlla e strumentalizza gli enti federconsortili: la Confederazione nazionale coltivatori diretti. Nell'Ente federconsortile così si realizza quell'unità del mondo rurale sostenuta dalla Confederazione coltivatori diretti che di fatto riesce non a conciliare interessi, ma a subordinare i piccoli produttori agricoli alle grandi imprese capitalistiche, alla proprietà fondiaria, ai monopoli.

Con una tale effettiva composizione delle strutture è del tutto formale ed irrisoria la presenza negli statuti-tipo dell'organizzazione

federconsortile dei tre requisiti mutualistici richiesti dall'art. 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni ed integrazioni: *a)* divieto di distribuzione di dividendi superiori al saggio d'interesse legale; *b)* divieto di distribuzione delle riserve ai soci durante la vita sociale; *c)* devoluzione dell'intero patrimonio sociale a scopo di pubblica utilità in casi di scioglimento.

Si può anzi affermare che l'organizzazione federconsortile ha abdicato da tempo non solo ad ogni funzione mutualistica e cooperativa, ma persino ad ogni compito societario, cioè ad ogni compito di organizzazione che agisce per conto e nell'interesse dei propri associati e che rende loro dei servizi « a costi e ricavi ».

Dagli stessi statuti-tipo gli scopi sociali sono dilatati sì da divenire obiettivi di carattere generale e pubblicitario. I consorzi agrari, infatti, all'art. 3, lettera *f)*, di detti statuti sono impegnati a concorrere a tutte le iniziative intese al miglioramento della prestazione, mentre la Federconsorzi, secondo l'art. 3, primo comma, dello statuto-tipo: « Ha lo scopo di contribuire all'incremento ed al miglioramento della produzione agricola nonché alle iniziative di carattere sociale e culturale nell'interesse degli agricoltori ».

Questa dilatazione dei compiti è stata utilizzata per completare la scissione degli interessi del socio da quelli dell'organizzazione. Ogni normale cooperativa agricola compie determinate operazioni per conto e su mandato degli interessati, su loro commissione, rendendo conto dei risultati, suddividendo tra gli stessi vantaggi e perdite; ciò avviene per gli acquisti collettivi dei fertilizzanti primaverili ed autunnali, degli anticritogamici, ecc.

In nessun consorzio agrario, e tanto meno nella Federconsorzi, questo metodo ha cittadinanza, nessun socio partecipa ai risultati delle operazioni. Per il socio il consorzio è un venditore identico al privato, che può fare condizioni migliori o peggiori, ma che non opera per suo conto e per suo mandato.

Il consorzio vende a lui come ad altri non soci alle stesse condizioni; il coltivatore dimentica perfino di essere socio del consorzio sino a che non gli viene richiesta la delega per l'elezione delle cariche. La confusione delle molteplici gestioni in un unico ente fa perdere agli interessati la figura di protagonisti responsabili delle singole attività.

Questa scissione tra organizzazione e socio è stata approfondita e resa ormai pressoché istituzionale dalle funzioni pubblicitiche che lo Stato ha demandato all'organizzazione federconsortile, ma essa in ogni modo è un dato di fatto acquisito ed irreversibile che esclude l'organizzazione stessa

dalla grande famiglia delle cooperative del nostro paese. E, non è un caso, consorzi agrari e Federconsorzi non figurano nello schedario generale della cooperazione presso il Ministero del lavoro istituito dall'articolo 15 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, che rappresenta lo stato civile della cooperazione democratica italiana.

Statutariamente la Federconsorzi dovrebbe essere una cooperativa di 2° grado, cioè un consorzio nazionale dei consorzi agrari (art. 1 dello statuto-tipo). Ma già nello stesso statuto-tipo, imposto per legge, prendono rilievo le caratteristiche negative dell'Ente. La Federconsorzi è una cooperativa coatta perché (art. 4) ad essa sono tenuti a far parte, *ope legis*, tutti i consorzi agrari. Ogni normale consorzio di cooperative sorge ed agisce per rendere alle cooperative che lo costituiscono i servizi che esse richiedono al puro costo netto. Pertanto ognuno di tali consorzi ha uno statuto formulato dalle cooperative aderenti; ha scopi sociali di servizio e di coordinamento delle attività di tali cooperative e perciò analoghi a quelli delle stesse; ha direzione tecnica dettata dalle esigenze delle cooperative associate; ha come patrimonio e massa finanziaria di manovra da utilizzare la somma dei patrimoni e delle finanze delle cooperative associate. In una parola la vita, la capacità di sviluppo, la potenza economica del consorzio cooperativo sono strettamente dipendenti dalla vita, dalla potenza, dalla capacità di sviluppo delle proprie cooperative associate.

Orbene questa normale, fisiologica relazione è assente o capovolta nei rapporti Federconsorzi-consorzi agrari.

Infatti già per legge la Federconsorzi assume vita e personalità autonome da quelle dei consorzi agrari che la costituiscono. Lo scopo sociale primario è di carattere pubblico: « contribuire nell'incremento ed al miglioramento della produzione agricola... », nell'interesse degli agricoltori, evidentemente di tutti gli agricoltori perché sono tutti gli agricoltori ad essere protagonisti e beneficiari della produzione agricola. Per il perseguimento di questo obiettivo di carattere pubblicistico la Federconsorzi è autorizzata dallo statuto-tipo ad assumere iniziative e ad operare nei più diversi settori, dalla produzione dei fertilizzanti agli ammassi, dalla partecipazione alla costituzione di società ed enti, dal collocamento dei prodotti agricoli, sia come intermediaria sia come contraente, alle più varie operazioni industriali e commerciali.

Tutte queste attività sono esercitate dalla Federconsorzi con riguardo alle esigenze di carattere nazionale, cioè in proprio. Solo un timido comma finale del lungo articolo 3 dello statuto-tipo imposto per legge ricorda che la Federazione è il Consorzio nazionale dei consorzi agrari: « La

Federazione svolge servizi di carattere generale nell'interesse di consorzi agrari, agevolandone e coordinandone le attività ».

Ma l'indirizzo, il genere delle attività, il tipo di direzione subordinata a gruppi esterni di potere hanno sommerso perfino le timide enunciazioni di questo ultimo comma e la Federconsorzi è divenuta una potente organizzazione commerciale e finanziaria che opera non su commissione e nell'interesse ma in piena autonomia dei consorzi agrari aderenti e spesso in contrasto con gli interessi di tali consorzi.

I consorzi agrari invece di essere il tessuto connettivo dell'organizzazione dal quale debbono dipendere l'indirizzo, l'attività e le scelte economiche della Federconsorzi, sono diventati delle semplici agenzie di vendita alle quali la Federconsorzi non garantisce nemmeno ragionevoli provvigioni e nei confronti delle quali alcune volte pratica una massiccia concorrenza diretta. La declassazione e la subordinazione dei consorzi agrari sono realizzate dalla Federconsorzi attraverso due strumenti essenziali: l'imposizione di direttori tecnici (art. 12 dello statuto-tipo, allegato 2) e la fornitura del credito e delle garanzie fideiussorie (art. 3, lettera e) dello statuto-tipo, allegato 2).

Infatti i direttori, che i consorzi agrari debbono obbligatoriamente scegliere tra quelli designati dalla Federconsorzi, garantiscono a questa la continuativa sorveglianza e padronanza sugli enti periferici i quali vengono sottoposti a costosi e frequenti controlli di merito su ogni aspetto tecnico ed economico delle loro attività. In ogni organizzazione cooperative degna di questo nome dovrebbe essere garantito esattamente l'opposto: cioè il controllo e la sorveglianza dei federati sull'Ente centrale.

La manovra dei finanziamenti, per intero affidata alla Federconsorzi, mette poi, di fatto, i consorzi agrari in condizioni di stretta dipendenza economica che può arrivare alla paralisi di ogni loro attività.

Un simile stato di cose, che vede scissi i spesso contrapposti interessi della Federconsorzi e dei consorzi agrari e che si traduce per questi ultimi in una subordinazione squalificante, trova ripetute e permanenti conferme nella realtà. Una lapalissiana constatazione è in proposito preliminare ed illuminante. Mentre la gran parte dei consorzi agrari si trova in un permanente stato di difficoltà reddituale e finanziaria ed alcuni consorzi sono perfino in stato di fallimento, la Federconsorzi si presenta in una posizione patrimoniale, reddituale, finanziaria di stabile e crescente floridezza. Questo è indice del fatto che la Federconsorzi non è l'organizzazione cooperativa dei consorzi agrari. Se ciò fosse, delle difficoltà dei nuovi associati dovrebbe risentire la Federconsorzi. Ma questa è un complesso ad essi estraneo che fonda le sue fortune su altre diverse attività che, nella migliore delle ipotesi, non interessano ai consorzi quando

non sono ad essi dannose, nel quale caso gli utili della Federconsorzi derivano dalle perdite degli associati.

Sulla separazione, sull'antagonismo degli interessi e sulla subordinazione dei consorzi agrari alla Federconsorzi unanime è stata la denuncia e la sollevazione degli interessati nel recente passato.

Una commissione di presidenti e di direttori dei consorzi agrari provinciali, in una relazione consegnata durante l'interrogatorio del dott. Costa il 17 marzo 1964, affermava: « La Federconsorzi è divenuta un potente organo con preoccupazioni del tutto opposte a quelle dei federati in quanto, mentre questi non riescono a chiudere i bilanci in pareggio, quella ha la preoccupazione di mascherare gli ingenti profitti, di provvedere al loro investimento nel più svariato modo, spesso in forme che nulla hanno a che vedere con l'agricoltura... e che talvolta costituiscono strumenti di assurda concorrenza alla specifica attività dei consorzi agrari provinciali ». Ed altrove: ... « se si vuole arrestare il progressivo disfacimento degli enti provinciali, si deve procedere ad una radicale trasformazione del sistema attuale che ha condotto le province a non essere più federate ma tributarie dell'ente centrale ».

La commissione dei presidenti e dei direttori ha denunciato altresì come spesso i consorzi siano oberati dall'obbligo di servirsi a condizioni onerose di impianti e di servizi predisposti (quasi sempre a spese dello Stato) dalla Federconsorzi, o costretti ad aderire a condizioni di acquisto più onerose di quelle reperibili sul libero mercato, o spesso costretti a subire oneri che non costituiscono corrispettivi di effettivi servizi utili ai consorzi stessi.

Il dott. Costa, l'11 marzo 1964, ebbe ad affermare davanti alla nostra Commissione: « I proventi vengono ripartiti dalla Federconsorzi insindacabilmente secondo criteri tali per cui i consorzi senza poter conoscere le quote che la Federazione si attribuisce, non riescono, con le quote loro riservate, a coprire le spese di gestione », ed altrove lo stesso dott. Costa ha affermato: « I compensi per le gestioni di Stato venivano regolati con i consorzi agrari provinciali direttamente dalla direzione generale senza che il Consiglio di amministrazione avesse discusso sulla ripartizione... », « nello scambio tra consorzio e consorzio vi è un pedaggio che va a beneficio della Federconsorzi ».

Nella sua relazione al Consiglio di amministrazione della Federconsorzi del 21 novembre 1963, il dott. Costa così sintetizzava la situazione: « Tutti gli organismi consortili si dibattono in una crisi generale e profonda... che trae origine dal sovvertimento dei compiti che si è attuato all'interno della nostra organizzazione. Molti autorevoli, responsabili esponenti.. assumono che la Federazione è diventata un Ente a sé

stante con propri fini ed interessi, detentore di un potere che sembra porsi al di sopra, al di fuori e spesso addirittura contro gli organismi consortili in aperta disarmonia con ogni principio ispiratore del concetto giuridico e sociale della cooperazione ».

Allo stato attuale, pertanto, ci troviamo in presenza di un'organizzazione federconsortile che nel suo complesso non ha carattere cooperativistico. Questa organizzazione è strutturata in modo che il massimo potere economico e direzionale è concentrato nella Federconsorzi, mentre i consorzi agrari non sono che strumenti economici della prima, da essa in effetti diretti, controllati, finanziati. La potenza economica della Federconsorzi è in massima parte originata dalle convenzioni in esclusiva con i monopoli, dalle operazioni di interesse pubblico affidate dallo Stato, dal monopolio del credito agevolato e da altre massicce facilitazioni contributive, fiscali, doganali. I ricavi netti ed i vantaggi delle attività federconsortili non refluiscono in nessun modo ai consorzi agrari associati (che in genere si trovano in condizioni di dissesto economico) e attraverso di essi ai produttori agricoli che ne fanno parte, ma, quando non vengono distratti illecitamente, servono ad accrescere patrimonio e riserve della Federconsorzi, la quale è divenuta uno dei più consistenti complessi economici del paese obiettivamente al servizio di una ben individuata organizzazione politico-sindacale, la Confederazione dei coltivatori diretti.

Un simile complesso economico esercita una obiettiva limitazione della concorrenza nel settore dell'agricoltura, ma questa limitazione non trova origine e giustificazione sociale nella volontaria organizzazione dei produttori agricoli più deboli né torna a vantaggio diretto od indiretto di questi ultimi.

La struttura federconsortile è degenerata al punto da portare a contrasti ed incompatibilità economica tra Federconsorzi e federati. Si sono cioè create in essa forze centrifughe interne che ne rendono contraddittoria ed instabile la tradizionale composizione. A maggior ragione la presenza e le attività della Federconsorzi si presentano come principale ostacolo allo sviluppo di libere forme cooperative ed associative tra piccoli e medi produttori agricoli.

Questi produttori, a causa delle esclusive statali di cui essa gode, si trovano già fortemente impegnati con l'organizzazione federconsortile per mutui a medio termine, per acquisto macchine, per credito di esercizio destinato all'annuale gestione agricola, per conferimenti ad ammassi volontari e ad impianti di trasformazione, ecc., cioè per tutte quelle attività che richiederebbero la costituzione ed il funzionamento di autonome e libere forme cooperative ed associative democraticamente dirette dagli associati.

I tentativi di costituire autonomamente tali cooperative sono stati in genere frustrati dalla presenza di impianti, attrezzature, rapporti di assistenza già esistenti ed in potere dell'organizzazione federconsortile che, fra l'altro, hanno spesso indotto i pubblici poteri a negare ogni agevolazione per nuovi impianti e gestioni di cooperative autonome.

Dove con sacrifici importanti degli interessati si è riusciti a superare la prima fase, quella di impianto cooperativo, è stata resa difficile quella successiva della gestione, negando o rendendo difficile l'erogazione del credito di esercizio, ed infine ostacolando il collocamento finale dei prodotti.

Mentre nelle zone ad alto sviluppo produttivo spesso l'associazione volontaria dei piccoli e medi produttori è riuscita a superare tali ostacoli e forti complessi cooperativistici e consortili sono sorti e funzionano, la presenza della organizzazione federconsortile è stata ostacolo quasi sempre insormontabile nelle zone meridionali là dove più necessaria sarebbe la diffusione di forme cooperative autonome tra la miriade di piccoli produttori che caratterizza quelle economie agricole.

Né là dove l'obiettivo preclusione da parte dell'organizzazione federconsortile al sorgere di nuove forme associative è più forte, le esigenze dei piccoli e medi produttori trovano sbocco e soddisfazione nei consorzi agrari provinciali.

In tali zone, e nel Mezzogiorno in specie, i consorzi agrari presentano più esaltate le caratteristiche di subordinazione alla Federconsorzi e la mancanza di ogni loro attributo cooperativistico, mentre più pesanti e fallimentari sono le loro situazioni reddituali e finanziarie. Il tutto porta ad una più onerosa soggezione dei piccoli e medi produttori meridionali deboli, divisi, senza prospettive di nuovi sbocchi alla loro attività produttiva.

In tal modo, declassando e subordinando la struttura dei consorzi agrari, monopolizzando attività ed agevolazioni che dovrebbero essere attributo di libere forme cooperative tra produttori, la Federconsorzi diventa in tutto il paese, e specie nelle zone più arretrate, l'ostacolo principale al sorgere, al diffondersi, al potenziarsi della cooperazione agricola.

Una delle ragioni che potrebbero spiegare la presenza di una organizzazione del tipo Federconsorzi nel nostro paese sarebbe quella di una seria funzione cooperativistica dell'Ente o, in linea subordinata, almeno quella di un'apprezzabile promozione cooperativistica nel paese. Questo ultimo compito sarebbe stato nelle piene possibilità dell'Ente.

Un illustre economista agrario affermava in proposito: « se la Federconsorzi avesse aiutato a divenire vitali tutte le cooperative agricole

costituite nell'ultimo ventennio il nostro paese sarebbe il più cooperativo del mondo ».

La Federconsorzi non solo questo non ha fatto ma la sua presenza, la sua attività, la sua direzione, oltre ad un obiettivo limite alla libera concorrenza nel settore agricolo, hanno rappresentato il principale ostacolo allo sviluppo della cooperazione agricola nel paese, cioè ad una delle fondamentali esigenze per il progresso della nostra agricoltura.

CONCLUSIONI

Dalle considerazioni esposte si possono formulare alcune conclusioni e proposte.

L'organizzazione federconsortile (consorzi agrari e Federconsorzi) nel suo complesso, riduce obiettivamente le possibilità di concorrenza nel mercato agricolo nella vendita dei mezzi tecnici agli agricoltori e nell'acquisto dei prodotti agricoli grezzi e lavorati.

Tale limitazione della normale concorrenza non risponde ad interessi sociali od economici di carattere generale. Infatti da essa non deriva né un miglioramento del reddito netto delle categorie più deboli che operano nella campagne (coloni, mezzadri, fittavoli, coltivatori diretti, piccoli e medi produttori agricoli in genere), né un globale progresso della nostra agricoltura (aumento della produttività, diminuzione dei costi, conversioni colturali per una diversa qualificazione produttiva).

Con la presenza e l'attività federconsortile non si sono neppure create le condizioni per stabilizzare ed ammodernare l'azienda a proprietà coltivatrice, diffusissima nella nostra agricoltura, potenziandone l'attività produttiva e la presenza nel mercato attraverso una vasta rete di forme associative e cooperative liberamente costituite e caratterizzate da gestioni effettivamente democratiche affidate agli associati e da essi controllate.

Anzi la presenza e l'attività dell'organizzazione federconsortile sono divenute uno dei principali ostacoli al diffondersi e potenziarsi della cooperazione agricola nei vari settori produttivi e nei vari territori del nostro paese.

Se da qualcuno si sostiene che pur con le sue inevitabili deficienze, l'organizzazione federconsortile ha rappresentato un valido strumento per l'attuazione della politica agraria nazionale e per l'intervento economico statale, da altre fonti autorevoli, ed ormai prevalenti, ciò viene contestato con la citazione di fatti e risultanze inoppugnabili.

Ogni tentativo di rinnovamento e di progresso della nostra agricoltura ha trovato nell'organizzazione federconsortile, attraverso i suoi pre-

costituiti legami con i monopoli industriali e le grandi aziende capitalistiche, lo sbarramento più ostinato. Per citare un esempio, alla sopravvivenza di estese zone a cerealicoltura economicamente deficitaria in contrasto con gli interessi della nostra economia nazionale con le direttrici comunitarie, con gli stessi propositi manifestati dal Governo, ha in misura notevole contribuito la volontà di non attenuare la più cospicua ed incontrollata attività federconsortile, quella degli ammassi e della manovra dei cereali per la quale si è eretta, a spese della collettività, una imponente attrezzatura e si è costituito un corpo di specialisti ed un esercito di interessati.

In considerazione dei legami organici e frequentemente anche di identificazioni direzionali che, al centro ed alla periferia, stringono organizzazione federconsortile e Confederazione coltivatori diretti si può anche affermare, ed è stato affermato, che l'effettiva manovra della nostra politica agraria è effettuata dalla Coltivatori diretti attraverso un suo potente ed insostituibile strumento, la Federconsorzi, e che di fronte a tale realtà hanno rilievo marginale e funzioni strumentali i poteri ministeriali, nonché gli interventi e gli indirizzi di enti della pubblica amministrazione. Circa l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione federconsortile nel disimpegno delle operazioni effettuate per mandato dello Stato, il giudizio è generalmente severo a incominciare dai rilievi della Corte dei conti e finire alle conclusioni di autorevoli commissioni ministeriali quali quelle presiedute dal dott. Cozzi della Ragioneria generale dello Stato. Ad esempio il costo per gli oneri vari di ammasso e di importazione di circa 290 milioni di quintali di grano si fa ascendere in media a lire 2.870 al quintale. A questo si deve aggiungere il costo tuttora fluente per il finanziamento bancario ancora non definito a causa di mancata precisazione delle contabilità finali.

Infatti, dalla campagna 1954-55 di gestioni di ammasso e di distribuzione del grano di produzione nazionale a tutt'oggi non sono stati definiti gli oneri da porre a carico dello Stato per tali gestioni.

Le conseguenze del permanere di questa situazione fanno sì che nel disegno di legge presentato dal Governo al Senato in data 4 novembre 1963 e mai approvato (analogo tentativo si era fatto nel novembre del 1958) si prospettava l'esigenza di far assumere allo Stato il disavanzo maturato negli ammassi del grano per la campagna dal 1954-55 al 1961-1962 ammontante a 785.093 milioni di lire.

Ora si deve tener conto che, alla data del 31 dicembre 1962, il risultato d'esercizio delle gestioni di ammasso dei prodotti agricoli presentava un disavanzo complessivo di lire 830.000 milioni e che detratte le spese già effettuate rimanevano da versare da parte dello Stato 578.464 milioni

di lire, ai quali si dovevano aggiungere 114.836 milioni per gli interessi maturati sino alla data entro cui, col suddetto disegno di legge, si presumeva di effettuare il pagamento, cioè entro il 30 giugno 1964.

La mancata definizione di questa contabilità fa continuamente salire il costo per il finanziamento bancario e quindi gli interessi passivi che lo Stato deve sobbarcarsi.

Fatte queste considerazioni, occorre constatare che l'organizzazione federconsortile oltreché di un imponente patrimonio dispone di un'ingente mole di attrezzature, di mezzi finanziari, di esperti tecnici, di funzionari diffusi in tutta Italia.

Compito del Parlamento è quello di decidere in che modo tutto questo ingente e diffuso serbatoio di mezzi e di esperienze, cessando di essere ostacolo alle iniziative nel settore agricolo, possa essere utilizzato nell'interesse della collettività.

La nostra Commissione può e deve contribuire alla soluzione di un così importante problema avanzando suggerimenti e proposte derivanti dall'indagine svolta.

Innanzitutto l'organizzazione federconsortile dovrà di fatto divenire un'organizzazione cooperativa libera, volontaria e democratica tra piccoli e medi produttori agricoli.

Questa esigenza, oltre ad essere costantemente rivendicata dalle masse agricole e dalle loro organizzazioni, è stata espressa pressoché unanimemente dalla rappresentanza parlamentare. Infatti a conclusione dell'esauriente discussione svoltasi alla Camera dei Deputati nell'ottobre 1963 furono presentate tre risoluzioni:

1) Una mozione del gruppo comunista nella quale, tra l'altro, si chiedeva di « liquidare l'attuale struttura corporativa e di modificare in senso cooperativo l'orientamento dei consorzi agrari provinciali ».

2) Una mozione del gruppo socialista con la quale, tra l'altro, si invitava il Governo a « predisporre una riforma della Federconsorzi, che modificasse le funzioni (non pubbliche) di consorzi agrari restituiti alla originaria struttura democratica e cooperativa ».

3) Un ordine del giorno dei gruppi democratico cristiano e socialdemocratico con il quale « si impegnava il Governo (tra l'altro) a promuovere un'accentuazione in senso cooperativistico delle strutture e del funzionamento della Federazione e dei consorzi agrari, assicurando una maggiore autonomia dei consorzi agrari provinciali e orientandone l'azione verso la maggiore diffusione, attraverso la loro caratteristica di enti, cooperative di secondo grado ».

A 18 mesi di distanza la concorde indicazione della Camera dei Deputati non ha trovato la benché minima realizzazione.

In proposito l'organo della C.I.S.L. *Conquiste del lavoro* in data 27 dicembre 1964 era costretto ad ammettere: « Occorre la impostazione di una politica cooperativistica fondata sulla riforma della Federconsorzi ».

Occorre dare corso al volere del Parlamento:

a) trasformando i consorzi agrari in consorzi volontari di cooperative agricole di servizi tra produttori agricoli, in specie piccoli e medi;

b) trasformando la Federconsorzi in un consorzio nazionale volontario dei consorzi agrari con solo compito di coordinamento e di assistenza degli associati;

c) facendo elaborare, discutere ed approvare ai soci delle cooperative di base, dei consorzi agrari, della Federconsorzi gli statuti dei rispettivi enti, secondo i principi e le norme della cooperazione democratica in atto;

d) assegnando alle cooperative di base ed ai loro consorzi provinciali il patrimonio e le attrezzature della Federconsorzi;

e) prevedendo l'assistenza ed il coordinamento di tutta la nuova organizzazione federconsortile, divenuta il cardine di un sistema di forme cooperative ed associazioni in agricoltura, da parte degli enti regionali di sviluppo agricolo.

Alla nuova organizzazione federconsortile non potranno essere demandati compiti di intervento statale nel settore agricolo.

Tali compiti saranno assolti da enti pubblici i quali potranno affidarne in tutto e in parte l'esecuzione ai consorzi agrari ed alle cooperative con opportune convenzioni.

L'attuazione delle sopraddette proposte avvierebbe a soluzione, congiuntamente, tutte le gravi questioni collegate con l'attuale struttura ed attività federconsortile. Il monopolio commerciale distributivo esercitato sino ad oggi da una potente concentrazione nazionale si trasformerebbe in un volontario e differenziato sistema di acquisti collettivi pianificati e razionalizzanti. Di tali acquisti protagonisti sarebbero i soci delle cooperative di base e beneficiari attraverso precise gestioni « a costi e ricavi » e rigorosi controlli democratici.

Analogamente si dovrebbe intervenire per la trasformazione e la vendita collettiva dei prodotti per la quale sempre più dovrebbero emergere ed operare organismi associativi differenziati, escludendo confusioni di gestioni e di interessi sempre estranei e spesso in contrasto.

Gli enti pubblici per gli interventi statali, in mancanza della potente concentrazione federconsortile attuale, avrebbero effettiva autonomia e potrebbero esercitare al di fuori di ogni pressione le loro funzioni nell'interesse della collettività. Solo in tale nuova situazione diverrebbe possibile ed opportuno per gli enti stessi utilizzare le attrezzature delle cooperative e dei consorzi affidando loro l'esecuzione delle operazioni di intervento.

Una organizzazione federconsortile così trasformata troverebbe la sua forza e la spinta per il suo progresso nella estensione e nel rafforzamento delle organizzazioni di base, le cooperative di piccoli e medi produttori. Essa contribuirebbe pertanto, fisiologicamente, a quello sviluppo delle forme associative in tutto il paese che è il fondamento per ogni seria prospettiva di ammodernamento e di competitività della nostra agricoltura.

APPENDICE

SOCIETÀ ED ENTI CUI PARTECIPA L'ORGANIZZAZIONE FEDERCONSORTILE

| | Partecipazione Federconsorzi % |
|---|--------------------------------------|
| E.ME.RI. - Enopoli Meridionali Riuniti - S.p.A. (1) - Reggio Emilia | 100,00 |
| Enologica Valtellinese - S.p.A. - Roma | 100,00 |
| Fabbrica Interconsorziale di Concimi e Prodotti Chimici della Campania - S.p.A. - Roma | 100,00 |
| R.E.D.A. - Ramo Editoriale Degli Agricoltori S.p.A. - Roma | 100,00 |
| S.A.G.R.I.M. - Società Agraria Immobiliare - S.p.A. - Roma | 100,00 |
| S.A.I.F.A. - Soc. a r.l. - Società Approvvigionamento Invecchiamento Formaggi e Affini (1) - Roma | 100,00 |
| S.A.S.A. - Società per Azioni Saccherie Agricole (inattiva) - Roma | 100,00 |
| S.I.M. - Società Industria Mineraria - S. a r.l. (inattiva) - Viterbo | 100,00 |
| S.I.I.C.M.A. - Società Interconsorziale per l'industria ed il commercio delle materie prime e dei prodotti agricoli - S.p.A. - Roma | 100,00 |
| A.L.C.E.A. - Azionaria Lavori Costruzioni Edili Agrarie - Roma | 99,99 |
| Indipendenza Società Anonima Immobiliare - S.p.A. - Roma | 99,99 |
| S.I.S. - Società Italiana Sementi - S.p.A. - Roma | 99,99 |
| Federfrutta - S.p.A. - Bologna | 99,98 |
| S.I.A.R.T. - Società Industriale Agricola Rinascimento Trapanese - S.p.A. - Palermo | 99,90 |
| M.A.P. - Società Interconsorziale Molini e Pastificio Agro Pontino - Latina (Scalo) | 97,69 |
| Polenghi Lombardo - Soc. di Esportazione - S.p.A. - Lodi | 97,52 |
| S.I.A.P.A. - Società Italo Americana Prodotti Antiparassitari - S.p.A. - Napoli | 97,52 |
| S.A.L.P.A. - Società Azionaria Lavorazione Prodotti Agricoli Zootecnici - S.p.A. (1) - Roma | 97,50 |
| Massalombarda - S.p.A. - Roma | 94,23 |
| Immobiliare Kalat-Nissa - S.p.A. - Roma | 90,92 |
| Sementi Nazareno Strampelli - S.p.A. - Roma | 90,00 |

(1) Attualmente svolge solo attività immobiliare.

| | Partecipazione Federconsorzi % |
|--|--------------------------------------|
| S.I.G.A.P. - Società Immobiliare Gestione Attrezzature Palermo - S.p.A. (inattiva) - Palermo | 90,00 |
| S.A.I.I.M. - Società Agricola Immobiliare Interconsorziale del Mezzogiorno - S.p.A. - Napoli | 89,50 |
| Società per azioni Interconsorziale Romagnola - Roma | 86,50 |
| La Foraggera - S.p.A. - Bologna | 86,21 |
| S.A.I.A. - Società Azionaria Industrie e Commercio dei prodotti Agricoli (1) - Roma | 81,83 |
| Fabbricati di Perfosfati - S.p.A. - Roma | 80,60 |
| Federfrutta - Soc. a r.l. - Roma | 80,00 |
| S.I.V.I.S. - Società Interconsorziale Valorizzazione Vini Siciliani - S.p.A. (1) - Palermo | 80,00 |
| F.A.T.A. - Fondo Assicurativo tra Agricoltori - S.p.A. - Roma | 74,70 |
| F.I.L.I. - Fabbriche Interconsorziali Lavorazione Imballaggi - S.p.A. - Boretto (Reggio Emilia) | 73,71 |
| S.I.A.F. - Società Immobiliare Agricola Friulana - S.p.A. - Udine | 70,00 |
| OR.FE.VI. - Organizzazione Federconsorzi Vini - S.p.A. - Roma | 69,95 |
| Enopolio di Poggibonsi - Soc. Az. Gestione Impianti Viti- nicoli ed Oleari - S.p.A. - Roma | 60,00 |
| Zuccherificio Castiglione - S.p.A. - Roma | 57,95 |
| Immobiliare Basilicanova - S.p.A. - Roma | 55,00 |
| Società Polesana Produttori Sementi - S.p.A. - Badia Po- lesine (Rovigo) | 52,92 |
| Fratelli Gallinari - S.p.A. (1) - Roma | 51,00 |
| Vinolea D'Arneo - Soc. Az. Gestione Impianti Vitinicoli ed Oleari - S.p.A. (inattiva) - Roma | 51,00 |
| C.O.M.A.S. - Costruzioni Macchine Agricole Specializzate - S.p.A. - Poviglio (Reggio Emilia) | 51,00 |
| Officine Meccaniche F.lli Giacomo & Luigi Carpi - S.p.A. Roma | 51,00 |
| A.I.D. - Agricola Immobiliare Dauna - S.p.A. - Roma | 50,00 |
| Cimamori - Soc. a r.l. - Roma | 40,00 |
| S.M.I.A. - Società Marchigiana Immobiliare Industriale Agricola - S.p.A. - Roma | 35,00 |

(1) Attualmente svolge solo attività immobiliare.

| | Partecipazione Federconsorzi % |
|---|--------------------------------------|
| S.I.G.L.A. - Società Interconsorziale Gestioni Lavorazioni Agricole - S.p.A. - Forlì | 25,00 |
| Aticap - S.p.A. Tabacchi Tropicali - Avellino | 25,00 |
| Santarelli - S.p.A. | 20,00 |
| Commissionaria Internazionale - Soc. a r.l. - Roma | 12,56 |
| Banca Nazionale Agricoltura - S.p.A. - Roma | 11,39 |
| Società per Azioni Prodotti Chimici Superfosfati - Vercelli | 9,98 |
| A.R.S.O.L. - Industria Italiana Prodotti Sol - S.p.A. - Roma | 7,08 |
| Ifagraria - Industria e Finanza Italiane Riunite per il Pro- gresso dell'Agricoltura - S.p.A. - Roma | 6,67 |
| Fabbrica Interconsorziale Marchigiana di Concimi e Pro- dotti Chimici - S.p.A. - Porto S. Elpidio (Ascoli Piceno) | 2,00 |
| I.R.M.O. - Imprese Ricostruzioni Montane - S.p.A. - Roma | 1,67 |
| Montecatini - S.p.A. - Milano | 0,20 |
| Efibanca - Ente Finanziario Interbancario - S.p.A. - Roma | 0,16 |
| Società Produttori Sementi - S.p.A. - Bologna | 0,10 |
| I.C.L.E. - Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Ita- liano all'Estero - S.p.A. - Roma | 0,01 |
| A.N.I.C. - S.p.A. - Roma | 0,004 |
| A.N.I.C. - GELA - S.p.A. - Gela | 0,002 |

SOCIETÀ OPERANTI ALL'ESTERO

| | |
|--|--------|
| Fedexport - Berlino - Soc. a r.l. - Berlin - Mariendorf (Germania) | 100,00 |
| Fedexport - Monaco - G.m.b.H. - Portfach 66 - Muen- chen 50 (Germania) | 100,00 |
| Fedexport - Zurigo - S.A. Neugasse, 6 - Zuerich (Svizzera) | 100,00 |
| Fedexport France - Soc. a r.l. - 2, Rue de la Petite Truan- derie - Parigi (I.er) (Francia) | 98,00 |
| Svensk Italienska Handels - S.p.A. (inattiva) - Arsenal- sgatan n. 4 - Stoccolma (Svezia) | 20,00 |
| I.C.P.A. - International Cooperative Petroleum Association - Sede legale e amm.va: II West, 42.nd Street - New York 36 N.Y. (U.S.A.) | 0,008 |

SOCIETÀ COOPERATIVE OPERANTI IN ITALIA

| | |
|--|-------|
| Latteria Sociale Coop. Aurora - Soc. coop. - Gariga di Podenzano (Piacenza) | 12,97 |
|--|-------|

| | Partecipazione Federconsorzi % |
|---|--------------------------------------|
| Cooperativa Cremonese per la Fabbricazione dei Concimi Chimici - Soc. coop. a r.l. - Cremona | 2,62 |
| Cooperativa Daunia Latte - Soc. coop. a r.l. - Foggia | 0,58 |
| Fabbrica Cooperativa perfosfati Cerea - Soc. coop. a r.l. - Cerea (Verona) | 0,32 |
| Fabbrica Mantovana di Concimi Chimici - Coop. a r.l. - Mantova | 0,24 |
| Consorzio Coop. tra le Cooperative Prod. Latte della Pro- vincia di Genova - Soc. coop. a r.l. - Genova-Fegino | 0,08 |
| Banca Popolare di Novara - Soc. coop. a r.l. - Novara | 0,031 |
| Banca Mutua Popolare di Lodi - Soc. coop. a r.l. - Lodi | 0,002 |
| Centro Coop. Raccolta Latte - Soc. coop. a r.l. - Alessandria | — |

ENTI, ISTITUTI DI DIRITTO PUBBLICO ED ASSOCIAZIONI

| | |
|---|-------|
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Cagliari - S.p.A. - Cagliari | 12,50 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Bari - S.p.A. - Bari | 10,00 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Catania - S.p.A. - Catania | 10,00 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Palermo - S.p.A. - Palermo | 8,33 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Napoli - S.p.A. - Napoli | 6,66 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Genova - S.p.A. - Genova | 6,25 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Roma - S.p.A. - Roma | 4,25 |
| Istituto per l'Edilizia Economica e Popolare di Milano - S.p.A. - Milano | 3,22 |
| Consorzio Nazionale per il Credito Agrario di Migliora- mento - Roma | 2,82 |
| Banca Nazionale del Lavoro - Roma | 1,00 |
| Associazione Fiduciaria Italiana - Roma | — |
| Centro per lo Sviluppo dei Trasporti Aerei - Roma | — |
| Ente Autonomo Magazzini Generali di Padova | — |
| Ente Consorziale Interprovinciale Toscano Sementi - Firenze | — |

SETTORE DEGLI ENTI OPERANTI IN AGRICOLTURA

b) *ENTE NAZIONALE RISI*

Sull'Ente nazionale risi vennero presentate due relazioni, a firma, rispettivamente, dei deputati Buttè e Scarpa. Nella seduta del 22 giugno 1965 la Commissione approvava a maggioranza la relazione Buttè. La relazione Scarpa, su richiesta del proponente, veniva assunta come relazione di minoranza.

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

CAPITOLO I.

LA PRODUZIONE RISIERA IN ITALIA STORIA, CARATTERISTICHE, PROBLEMI

La coltivazione del riso in Italia, come è noto, risale a tempi molto lontani ed è superflua una storia dei vari periodi in cui si è sviluppata la coltivazione stessa.

Interessa piuttosto conoscere, per il riferimento che avrà la coltivazione attuale, l'estensione delle superfici coltivate a riso.

Dal 1810 al 1860 si è passati da circa 120.000 ettari a circa 140.000 ed è solo dopo l'apertura del Canale Cavour che si sono raggiunti i 233.000 ettari, punta massima finora raggiunta.

Dal 1880 ha avuto invece inizio una progressiva contrazione dovuta a molte cause, ma soprattutto all'impiego di nuove tecniche.

In contrapposizione alla riduzione delle aree coltivate si è però raggiunta una più alta media di produzione. Infatti, dai 20-25 quintali per ettaro dei primi anni del secolo si è giunti a superare, nell'ultimo trentennio, i 50 quintali per ettaro.

Sempre nell'ultimo trentennio si è verificata anche una stabilizzazione dell'area coltivata che, dopo alterne vicende, può considerarsi sui 140.000 ettari.

Dal punto di vista geografico le risaie in Italia si estendono prevalentemente nella Pianura padana e specialmente nelle province di Vercelli, Pavia, Novara, Ferrara e Milano, ma anche in Sardegna la coltivazione a riso ha assunto recentemente una notevole importanza.

Va poi tenuto presente che queste coltivazioni, interessando oltre 20.000 aziende, offrono lavoro stabile o saltuario a varie centinaia di migliaia di lavoratori.

La produzione stessa è sensibilmente superiore al fabbisogno nazionale tanto che 2 milioni-2 milioni e mezzo di quintali ogni anno devono trovare collocamento all'estero. Ciò costituisce una non indifferente fonte

di entrate per la nostra bilancia commerciale comportando l'ingresso di valuta estera per un importo che si aggira sui 15-20 miliardi di lire.

Questi brevi cenni sembrano sufficienti per valutare l'importanza che la produzione risicola riveste nel quadro dell'economia nazionale e la funzione sociale che essa assolve; al tempo stesso essi permettono di individuare i problemi riguardanti la remunerazione dei coltivatori e la conseguente determinazione dei prezzi sia all'interno sia all'estero.

CAPITOLO II.

L'ENTE NAZIONALE RISI: ORIGINE, NATURA GIURIDICA ATTIVITÀ SVOLTA FINO AL 1962

La costituzione dell'Ente nazionale risi, avvenuta nel 1931, fu determinata da molteplici e concorrenti cause tra le quali la crisi economica di portata mondiale del 1927-1933 e la politica economica adottata da quel periodo in America, politica che dette l'avvio agli interventi pubblici per stabilizzare i mercati e sostenere i prezzi e che, per quanto riguarda l'agricoltura, si concretò praticamente nelle anticipazioni ai produttori e nella garanzia di un prezzo minimo.

Evidentemente il sistema era legato a direttive governative in ordine alla estensione delle superfici e al volume della produzione.

Criteri, questi, adottati in molti altri paesi e seguiti nella organizzazione di strutture più o meno analoghe a quelle dell'Ente risi italiano.

E mentre oggi si lamenta ancora la carenza di una efficiente organizzazione di difesa dei prezzi e della produzione nel settore agricolo, si può dire — pur consentendo a modifiche dettate dall'esperienza — che in quello risiero si è ottenuta un'adeguata stabilizzazione del mercato attraverso l'attività dell'Ente in esame.

Questa stabilizzazione ha fronteggiato i fattori negativi che gravano, si può dire permanentemente, sull'economia risicola italiana e precisamente l'eccedenza dell'offerta rispetto alla domanda interna e lo scarto tra il costo del nostro prodotto e quello dei paesi produttori esteri dovuto in alcuni di essi anche ai bassi salari.

Va aggiunta poi per gli anni successivi al 1945 l'azione svolta dagli Stati Uniti d'America dove le vendite all'estero sono praticamente a carico dello Stato sia per le forti sovvenzioni sia per l'inclusione del prodotto nei piani di aiuto.

Le ragioni iniziali dell'istituzione dell'Ente nazionale risi sussistono ancora.

A questo Ente fu affidato dapprima il compito di presiedere agli interessi della produzione e successivamente anche a tutte le attività legate all'economia risicola.

L'art. 1 della vigente legge stabilisce di « provvedere alla tutela della produzione risicola nazionale e delle attività industriali e commerciali che vi sono connesse, agevolando la distribuzione e il consumo del prodotto e promuovendo e sostenendo iniziative rivolte al miglioramento della produzione, della trasformazione e del consumo del prodotto ».

Dal 1939 sino al 1962 le funzioni istituzionali dell'Ente vennero estese alla raccolta obbligatoria della produzione risicola, disciplina cessata a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale.

Circa la natura dell'Ente che la legge non precisa, il Consiglio di Stato ha emesso nel 1948 la definizione di « organo dell'amministrazione pubblica, ausiliario del Ministero dell'agricoltura per quanto concerne la disciplina statale della produzione risicola ».

Questa definizione del massimo organo della giurisdizione amministrativa esclude che all'Ente risi possa essere attribuito il carattere di organismo « corporativo » nel quale non è mai stato inquadrato sindacalmente.

Comunque, non risulta che vi sia una legge riguardante l'Ente risi che faccia cenno diretto o indiretto alle corporazioni o all'ordinamento corporativo.

Ad ogni modo non pare utile una discussione sul passato; preme invece constatare se l'Ente nella sua lunga vita abbia o no corrisposto ai compiti affidatigli.

Si possono seguire le varie fasi di intervento dell'Ente: azione di persuasione nei confronti dei produttori perché graduassero l'offerta sul mercato; acquisto di forti quantitativi da destinare all'esportazione; concessione di anticipazioni; vincolo dell'intera produzione per il soddisfacimento delle esigenze alimentari della popolazione; cessazione dell'ammasso obbligatorio per effetto della dichiarazione di illegittimità della legge 11 febbraio 1952 emanata dalla Corte costituzionale nel 1962.

L'azione dell'Ente risi sul mercato interno ed internazionale è stata affiancata da due società, la S.A.P.R.I. e l'A.G.I.R.E., costituite rispettivamente nel 1932 e nel 1937 applicando la norma statutaria che a ciò autorizzava l'Ente.

La S.A.P.R.I., il cui capitale è interamente di proprietà dell'Ente risi, ha lo scopo di disciplinare o normalizzare, in armonia con le direttive dell'Ente stesso, il mercato del riso greggio e lavorato nell'interesse della risicoltura.

L'attività della S.A.P.R.I. si è esplicata negli interventi sul mercato mediante acquisti o vendite di risone ogni qualvolta il mercato stesso lo richiedeva, con la produzione e la vendita di sementi selezionate e con la produzione di tipi di riso speciale coperti da brevetti.

Nel periodo di ammasso obbligatorio l'Ente risi fu autorizzato ad avvalersi della S.A.P.R.I. per la vendita del prodotto ammassato.

In parallelo alla S.A.P.R.I. funziona per il mercato estero l'A.G. I.R.E. (con capitale dell'Ente) che ha lo scopo di valorizzare il riso italiano all'estero.

Oltre all'azione di carattere mercantile, l'Ente nazionale risi ha dato vita a una serie di iniziative, tra le quali l'organizzazione di un servizio di anticipazioni finanziarie sulle produzioni, per evitare ai risicoltori di dovere vendere il prodotto nei momenti meno favorevoli del mercato nonché l'erogazione di sovvenzioni a tutti gli esportatori per consentire loro di competere con i venditori di altri paesi.

L'Ente ha inoltre creato un complesso di attrezzature di interesse generale per la risicoltura ed ha adottato iniziative nel campo tecnico, sperimentale e scientifico: dalle ricerche di laboratorio alle sperimentazioni in campo volte a migliorare le sementi, a trovarne di nuove, ad aumentare la produttività, a diffondere la meccanizzazione e a sperimentare ogni mezzo atto ad orientare la produzione risicola verso le forme più moderne.

Si può aggiungere l'azione pubblicitaria in Italia e all'estero per la conoscenza e la valorizzazione del prodotto e quella del controllo qualitativo sul riso immesso in vendita difendendo i legittimi interessi dei consumatori nazionali.

CAPITOLO III.

L'ENTE NAZIONALE RISI NELL'ATTUALE MOMENTO POTERI E ATTIVITÀ

Con la sentenza della Corte costituzionale del febbraio 1962 è automaticamente cessata l'efficacia di tutte le norme relative alla disciplina dell'ammasso obbligatorio, ivi comprese quelle regolamentari contenute nello statuto dell'Ente risi.

Poiché tale statuto fu approvato nel giugno 1961, quindi anteriormente alla citata sentenza, in esso figurano ancora norme relative all'ammasso obbligatorio che evidentemente hanno perso a loro volta ogni efficacia e valore.

Pertanto, sotto il profilo giuridico la situazione attuale è chiara: l'Ente è tenuto a regolare la propria attività sulla base della legge istitutiva e dei principi generali del diritto.

Di conseguenza i compiti dell'Ente nazionale risi risultano quelli previsti dallo statuto stesso depennato delle norme che traevano origine dalla legge dell'ammasso obbligatorio.

Tali compiti, contenuti nella legge istitutiva, rimangono quelli di « provvedere alla tutela della produzione risicola nazionale e delle attività industriali e commerciali che vi sono connesse, agevolando la distribuzione e il consumo del prodotto e promuovendo e sostenendo iniziative rivolte al miglioramento della produzione, della trasformazione e del consumo del prodotto ».

Con ciò, come ha rilevato la stessa Corte dei conti, viene affidato all'Ente lo svolgimento di un'azione destinata ad influire in modo rilevante sulle varie fasi dalla produzione al consumo, dotando l'Ente stesso di poteri pubblici che lo abilitano ad una serie di interventi attivi nel settore della risicoltura.

Tali poteri non sono però illimitati, ma conferiti dalla legge istitutiva e da decreti-legge successivi con precisi adempimenti riguardanti la

denuncia delle superfici coltivate e dei raccolti effettuati, i controlli di tali denunce, l'imposizione del diritto di contratto sui quantitativi del risone prodotto, l'obbligo per gli industriali risieri della tenuta del registro di carico e scarico e l'obbligo, sia per gli industriali sia per i produttori, dell'accompagnamento di ogni trasporto di risone con apposito certificato.

Queste e analoghe forme di controllo, spesso con criteri più restrittivi, sono in atto in molti altri settori produttivi e sono previste e disposte dalla stessa organizzazione del Mercato comune europeo.

Lo Corte costituzionale del resto ha riconosciuto legittimi il potere di imposizione del diritto di contratto ed il divieto di movimento del risone senza preventiva autorizzazione.

Oltre alle incombenze di cui si è parlato, l'Ente nazionale risi, quale istituto principale di ciò incaricato, esercita la vigilanza per l'esecuzione della legge 18 marzo 1958, n. 325, relativa alla disciplina del commercio interno del riso assicurando il controllo sul piano qualitativo del prodotto posto in vendita e quindi la tutela del consumatore italiano per il quale il riso costituisce un alimento di largo consumo.

Per fronteggiare le spese relative alla propria attività, l'Ente nazionale risi riscuote il cosiddetto « diritto di contratto » la cui applicazione, nelle diverse sue fasi di fissazione, esazione e riscossione, è prevista e tassativamente disciplinata da legge, con norme che sono state riconosciute legittime anche dalla Corte costituzionale.

La vigilanza sul trasporto e sui trasferimenti del risone è svolta in modo autonomo da uno speciale nucleo della Guardia di finanza la cui attività è disciplinata da una convenzione stipulata tra il Ministero delle finanze e l'Ente risi ed approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato con legge 29 maggio 1954, n. 325.

Il bilancio dell'Ente nazionale risi è sottoposto al controllo di un collegio di revisori dei conti, di nomina governativa, composto da cinque membri che rappresentano rispettivamente i Ministeri interessati nonché le categorie dei risicoltori e degli industriali risieri.

Va infine rilevato che l'Ente nazionale risi è retto attualmente da tredici risicoltori, un proprietario di fondi, sei industriali, tre commercianti, due lavoratori e un tecnico agricolo.

La partecipazione diretta e rilevante dei rappresentanti delle categorie maggiormente interessate sembra escludere che l'Ente stesso possa adottare determinazioni non aderenti alle finalità istitutive che devono tendere alla effettiva tutela degli interessi generali.

Nell'esercizio di queste funzioni l'Ente ha infatti dovuto espletare soltanto le normali e ben note mansioni concernenti il ritiro e l'imma-

gazzinamento dei quantitativi di risone volontariamente offerti dai risicoltori, corrispondendo ai conferenti gli acconti-prezzo nelle misure stabilite dal Ministero dell'agricoltura, per poi vendere, a prezzi prefissati, gli stessi quantitativi conferiti, ripartendo gli eventuali utili di gestione tra i risicoltori conferenti, a titolo di saldo prezzo.

Comunque, anche tali attività svolte dall'Ente per la esecuzione dell'ammasso volontario sono ora cessate perché sostituite dalle funzioni previste per l'organizzazione del mercato comune risiero.

Infatti dal 1° settembre 1964 l'Ente nazionale risi è incaricato di svolgere per conto, nell'interesse e sotto il controllo dello Stato, gli interventi previsti dall'art. 18 del regolamento n. 16/64 adottato il 5 febbraio 1964 dal Consiglio della C.E.E.

A tale compito l'Ente è particolarmente idoneo per la sua attrezzatura, disponendo di 50 magazzini per lo stoccaggio dotati degli impianti necessari per la migliore conservazione del prodotto, con una capacità complessiva di circa 2 milioni di quintali di risone. L'Ente è tenuto ad acquistare tutto il risone che gli viene offerto pagando il prezzo fissato dai competenti organi governativi.

Per la corrente campagna di commercializzazione 1964-65 l'Ente nazionale risi deve provvedere, attraverso il diritto di contratto, come risulta dal decreto ministeriale 29 settembre 1964, alla materiale erogazione delle restituzioni a favore dell'esportazione la cui misura (lire 1.500 base quintale risone semigreggio) è stata stabilita dal Ministero dell'agricoltura.

Da notare poi che il decreto-legge 29 ottobre 1964 ha escluso il riso dall'applicazione, per la campagna di commercializzazione in corso, delle disposizioni che, secondo i principi stabiliti dal regolamento comunitario, accordano un rimborso sui prodotti esportati, appunto perché « è già stato affidato all'Ente nazionale risi il compito di corrispondere, attraverso i proventi del diritto di contratto, le restituzioni previste dal regolamento n. 16/64 del 5 febbraio 1964 ».

L'ammontare del rimborso, fissato in lire 1.500 per il riso semigreggio, rappresenta oggi la misura più bassa fra le restituzioni accordate da tutti gli altri paesi membri della Comunità per favorire l'esportazione del riso in ciascuno di essi prodotto e lavorato e tutti gli esportatori italiani ne lamentano l'insufficienza.

Per quanto riguarda la S.A.P.R.I. va notato che questa società da tempo non opera alcun intervento diretto sul mercato del riso greggio e lavorato, ma si limita alla produzione ed alla vendita di sementi selezionate ed a facilitare i produttori negli acquisti, nonché a produrre tipi di riso speciali con procedimenti coperti da brevetti.

Quanto all'attuale attività della società A.G.I.R.E., va detto che essa esercita la funzione di commissionaria di un gruppo di aziende esportatrici — attualmente 23 — e che essa non offre alle ditte mandanti alcuna garanzia di merce, di prezzo, di quantità, di finanziamento e di esecuzione per cui ogni singolo mandante deve provvedere all'acquisto del risone sul mercato libero al prezzo del mercato stesso e nelle identiche condizioni di qualsiasi altro operatore.

Con l'entrata in vigore del Mercato comune anche le ditte straniere possono venire in Italia, acquistare direttamente risone, farlo lavorare per proprio conto e trasportarlo poi nel loro paese, usufruendo delle restituzioni che sono previste per tutte le esportazioni, da chiunque effettuate.

Sotto l'aspetto economico non sembra dubbio che questa iniziativa costituisca un fattore positivo per le vendite del riso italiano all'estero favorendo anche gli operatori non raggruppati intorno alla società A.G. I.R.E. che potrebbero operare di fronte a mercati più sostenuti.

Né l'iniziativa in questione appare in qualche modo contrastante con la libera manifestazione del mercato o con le norme comunitarie, dal momento che riguarda esclusivamente l'offerta del riso all'estero mentre le ditte mandanti, per quanto riguarda l'acquisto del prodotto, si trovano in condizioni perfettamente identiche a quelle di tutti gli altri operatori che volontariamente non hanno ritenuto di aderire all'iniziativa.

Giovi comunque considerare che ogni organizzazione avente aspetti monopolistici sarebbe in contrasto con la disciplina del Mercato comune e l'intervento degli organi della Comunità verrebbe sollecitato non solo dagli operatori italiani, eventualmente dissenzienti, ma dagli stessi loro concorrenti stranieri.

Nulla di ciò si è invece verificato nei confronti della iniziativa di cui trattasi.

Sulla base di quanto è stato sopra esposto, i caratteri essenziali del mercato del riso greggio e del riso lavorato, sia sul mercato interno sia con l'estero, possono essere così precisati in ordine all'azione svolta dall'Ente nazionale risi:

1) nessun ostacolo esiste alla libera disponibilità del riso greggio. Il produttore può vendere quando, come e a chi vuole il proprio risone; può venderlo direttamente ad un industriale come può cederlo all'organismo di intervento (Ente nazionale risi) che è tenuto ad acquistarlo al prezzo fissato dal C.I.P.; se il produttore è attrezzato può anche trasformarlo direttamente e venderlo come prodotto lavorato;

2) nessun ostacolo esiste al commercio del riso lavorato all'interno del paese: ogni industriale è libero di vendere a chi crede il proprio

riso lavorato ed identica libertà vale per le fasi del commercio; il prodotto va quindi dalla produzione al dettaglio lungo la libera via dei normali canali della commercializzazione. Unico obbligo di legge, alla cui osservanza provvede di fatto l'Ente nazionale risi, è quello della denominazione e delle caratteristiche del riso commerciato, agli effetti della genuinità del prodotto e della tutela del consumatore;

3) nessun ostacolo esiste pure all'esportazione del riso, nel senso che questa — come vuole anche il regolamento comunitario — è libera a tutti gli operatori, compresi quelli degli altri paesi membri che possono liberamente accedere al mercato e direttamente acquistare anche il risone. L'istituzione della licenza ministeriale per qualsiasi operazione e l'obbligo del versamento di un deposito cauzionale (regolamento C.E.E. n. 16/64) non altera il quadro e comunque a tali provvedimenti l'Ente risi è evidentemente estraneo.

Sulla base delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari qui richiamate, e dall'esame delle attuali e concrete funzioni svolte dall'Ente risi, non si può parlare di monopolio e, per quanto riguarda gli interventi sul mercato, l'azione dell'Ente è strettamente esecutiva di precise disposizioni di legge comunitarie e nazionali.

CAPITOLO IV.

POSIZIONE DELL'ENTE NAZIONALE RISI NEL MERCATO COMUNE

Dal 1° settembre 1964, con l'entrata in vigore del regolamento comunitario n. 16/64, ha avuto inizio la graduale attuazione di un'organizzazione comune anche del mercato del riso. Essa si ispira agli stessi principi ed alle stesse finalità della politica già da alcuni anni perseguita dalla Comunità in materia di cereali; conformemente ad essa ed agli articoli 40 e 43 del Trattato, questa nuova politica comune nel settore risiero deve condurre alla creazione di un mercato nel quale:

- a)* sia esclusa qualsiasi discriminazione fra paese produttore e paese consumatore;
- b)* gli scambi si effettuino in condizioni analoghe a quelle esistenti in un mercato nazionale;
- c)* la produzione sia orientata secondo le esigenze del mercato;
- d)* sia assicurata la redditività della produzione;
- e)* sia assicurata la stabilizzazione dei mercati;
- f)* siano tutelati gli interessi legittimi del commercio, dell'industria trasformatrice e del consumatore.

Per il raggiungimento concreto di tali finalità la Comunità ha praticamente predisposto gli stessi strumenti che già trovano applicazione nei confronti di altri cereali (salvo alcuni particolari adattamenti alle specifiche caratteristiche della produzione risicola e della sua commercializzazione, nonché alla diversa localizzazione delle coltivazioni nei paesi della Comunità) e nel contempo ha dato precisi indirizzi ed indicazioni per completare efficacemente l'organizzazione di difesa del settore.

Per meglio intendere tale complesso meccanismo sembrano opportune alcune preliminari osservazioni di carattere generale.

Nei lavori preliminari della Commissione della C.E.E. nel 1961 (progetto Mansholt), in base ai quali la stessa Comunità è poi pervenuta alla elaborazione definitiva dei regolamenti concernenti il riso, veniva rilevato che nella Comunità soltanto l'Italia e la Francia sono produttrici di riso e che la produzione complessiva corrisponde approssimativamente al fabbisogno di riso di tutti i sei paesi membri.

In Italia la risicoltura è praticata tradizionalmente da vari secoli e le rese agricole ammontano mediamente a più di 50 quintali per ettaro. In Francia, dove la risicoltura è di origine assai più recente, la produzione media per ettaro si aggira attorno ai 40 quintali.

Le varietà prodotte nei due paesi sono comparabili qualitativamente alle migliori varietà mondiali esistenti.

La produzione complessiva vendibile (cioè detratti i presumibili quantitativi destinati alla semina) dei due paesi può essere mediamente valutata in misura corrispondente a circa 560.000 tonnellate di riso lavorato.

Il consumo di riso per l'alimentazione umana nei sei paesi della C.E.E. oscilla intorno alle 500 mila tonnellate, cui vanno aggiunti i fabbisogni agricoli e industriali, prevedibili in circa 60 mila tonnellate.

Il consumo interno *pro capite* varia notevolmente da paese a paese: è di 1,5 kg *pro capite* nella Repubblica federale tedesca, di 1,6 kg per la Francia, 1,7 kg per il Belgio e il Lussemburgo, di 2,4 kg per l'Olanda e di 6,3 kg per l'Italia.

In entrambi i due paesi produttori è assicurata la garanzia di prezzo alla produzione.

In Italia l'organizzazione del mercato del riso è affidata all'Ente nazionale risi il quale, sotto il controllo del Ministero dell'agricoltura, regola il mercato del riso in tutti i suoi stadi, compreso l'ammasso obbligatorio totale fino al febbraio 1962, sostituito poi dall'ammasso volontario.

In Francia l'organizzazione del mercato del riso è affidata all'Office National Interprofessionnel des Cereales (O.N.I.C.); i produttori sono obbligati a consegnare l'intera produzione alle cooperative agricole e ad altri organismi riconosciuti. L'O.N.I.C. regola e controlla lo smercio della produzione ed ha il monopolio delle importazioni e delle esportazioni, che esercita servendosi dell'aiuto dei commercianti.

Il prezzo garantito ai risicoltori italiani risulta inferiore a quello garantito ai francesi. Si è già rilevato che la produzione complessiva dell'Italia e della Francia basterebbe a soddisfare quasi interamente il fabbisogno alimentare dei 6 paesi membri, ma le correnti commerciali di acquisto da parte dei quattro paesi non produttori risultano preva-

lentamente dirette verso i paesi terzi. L'Italia indirizza quindi la maggior parte delle sue eccedenze verso paesi non membri della C.E.E.

Infine, nonostante che i prezzi del risone siano in Italia e in Francia sensibilmente superiori ai prezzi di importazione negli altri Stati membri (trattandosi come si è detto di acquisti effettuati in paesi orientali, dove i costi sono assai bassi per le note situazioni economiche e sociali, o negli Stati Uniti, ove le esportazioni godono di fortissime sovvenzioni statali), i prezzi al consumo risultano a livelli assai vicini in tutti i sei paesi.

Di fronte a così complicata situazione ed allo scopo di raggiungere le finalità cui si è fatto cenno, la Comunità ha provveduto ad adottare specifici strumenti per la garanzia del prezzo e per la difesa del mercato nonché a fornire indicazioni per altre forme organizzative atte ad affiancare e completare l'azione di difesa, strettamente mercantile.

È stata altresì prevista una fase preparatoria (o periodo transitorio) che, iniziatosi il 1° settembre 1964, dovrebbe concludersi il 31 agosto 1968; in questo frattempo sarà realizzato il progressivo ravvicinamento dei prezzi fra i sei paesi della Comunità in modo da pervenire, a partire dal settembre 1968, alla fase del mercato unico fra i sei paesi.

L'organizzazione a difesa del prezzo e del mercato è imperniata sul sistema dei prezzi indicativi — di intervento e di soglia — e prevede, negli scambi con i paesi terzi e, fino al termine del periodo transitorio, anche in quelli intercomunitari, la riscossione di prelievi sulle importazioni e la corresponsione di restituzioni alla esportazione.

Ogni anno, con notevole anticipo rispetto alle semine, dovrà essere stabilito il cosiddetto prezzo indicativo di base, corrispondente al prezzo sul quale, secondo la Comunità, dovrebbe stabilizzarsi il mercato. Esso è calcolato per la zona più lontana dai centri di produzione e da esso si ricava, detraendo gli oneri dei trasporti, il prezzo indicativo per i centri di produzione, dal quale — sempre secondo i conteggi esattamente stabiliti dai regolamenti della Comunità — viene ricavato il prezzo di intervento che rappresenta il minimo effettivamente garantito ai produttori, poiché viene ad essi concesso di poter consegnare, in qualunque momento, qualsiasi quantitativo di risone all'organismo nazionale con la riscossione del prezzo ufficiale.

Al fine di garantire la realizzazione sul mercato dei prezzi indicativi, viene stabilita una difesa « esterna » nei confronti di eventuali importazioni da altri paesi, rappresentata dalla determinazione di un cosiddetto « prezzo di entrata » o « di soglia » che è calcolato, secondo i conteggi espressamente previsti dal regolamento comunitario, partendo dal prezzo indicativo di base di cui si è detto. Questo prezzo di entrata

serve esclusivamente per calcolare la misura del « prelievo » che viene imposto su qualsiasi quantitativo di prodotto proveniente da altri paesi e che costituisce in tutti i sei paesi della Comunità ogni precedente sistema di protezione doganale o ad essa equivalenti.

Tutto questo meccanismo consente di dare ai risicoltori la garanzia effettiva di un prezzo minimo e, agli stessi risicoltori nonché a tutti gli operatori, una garanzia relativa in ordine alla stabilità del mercato e ai prezzi, non escluso un orientamento per le produzioni.

In conformità delle decisioni adottate dal Consiglio dei Ministri della C.E.E., il quale ha fissato il limite minimo (L. 9.555) e massimo (Lire 11.450) entro i quali l'Italia e la Francia potevano fissare per la corrente campagna i rispettivi prezzi indicativi derivati riferiti al riso semigreggio, e cioè validi per le zone di maggior produzione, il C.I.P., non provvedimento n. 1083 del 31 agosto 1964, ha determinato i seguenti prezzi per la campagna 1964-65:

— *prezzo indicativo di base* del riso semigreggio comune per la zona più lontana di produzione (Palermo): L. 11.105;

— *prezzo indicativo derivato* per il riso semigreggio per i centri di produzione di Vercelli, Novara, Milano, Pavia, Mantova, Cremona, Modena, Bologna, Ferrara e Rovigo, L. 10.430; per il centro di produzione di Oristano (Cagliari) L. 10.570;

— *prezzo di intervento per il risone* (garantito al produttore) Lire 6.560; per la sola Sardegna L. 6.660;

— *prezzo di entrata* per il riso semigreggio L. 11.080; per i soli scambi infracomunitari L. 10.955.

Per completare l'esame di questo meccanismo comunitario occorre soffermarsi anche sul sistema dei prelievi, su quello delle restituzioni e sui titoli per l'importazione e l'esportazione.

Prelievi.

Ogni quantitativo di riso proveniente da paesi terzi ed introdotto nella Comunità è assoggettato al pagamento di un prelievo il cui ammontare è dato dalla differenza fra il prezzo di entrata ed il prezzo CIF che viene stabilito dalla Comunità sulla base dei prezzi più bassi del mercato internazionale al momento dell'operazione.

Per tutta la durata del periodo transitorio, anche gli scambi infracomunitari sono assoggettati ad un prelievo, con modalità diverse (a seconda che si tratti di paese produttore o non produttore), espressamente previste dalla Comunità.

Restituzioni.

Per consentire il collocamento di eventuali eccedenze al di fuori dell'area comunitaria e, per la durata del periodo transitorio, allo scopo di favorire gli scambi fra i sei paesi della Comunità nel cui ambito non è ancora stata realizzata l'unificazione dei prezzi è previsto l'istituto delle « restituzioni » in base al quale è corrisposto all'operatore un premio che serve per colmare la differenza fra il prezzo praticato sul mercato mondiale e quello dello Stato membro esportatore.

Il regolamento della Comunità stabilisce la misura massima della restituzione. Per la corrente campagna il Ministero dell'agricoltura ha stabilito le seguenti misure delle restituzioni concesse agli operatori italiani, per ogni quintale di prodotto esportato:

— verso i paesi membri: L. 1.500 base sul riso semigreggio, equivalenti a L. 1.200 su risone, maggiorato di un ammontare forfettario di L. 125 sul semigreggio e di L. 100 sul risone;

— verso paesi terzi: L. 1.500 sul semigreggio e nessuna restituzione sul risone.

Per le esportazioni di riso lavorato e semilavorato, le restituzioni vengono calcolate secondo i tassi di conversione previsti dagli appositi regolamenti comunitari.

L'entità della citata restituzione non è fissa, nel senso che essa può variare quando, a giudizio del Ministero dell'agricoltura, se ne renda necessaria la modifica, specialmente allo scopo di evitare la rarefazione della merce sul mercato interno e la conseguente lievitazione dei prezzi al di là dei limiti tollerabili.

Si è già detto però che l'entità fissata per gli esportatori italiani rappresenta oggi la misura più bassa fra le restituzioni accordate da tutti gli altri paesi membri della Comunità; ciò dà luogo a non lievi inconvenienti di cui gli operatori italiani si lamentano. Quanto alla copertura della spesa occorrente per la corresponsione delle restituzioni si è già detto che per la corrente campagna si è provveduto mediante il diritto di contratto. Per la campagna prossima dovrebbe provvedere direttamente lo Stato, come è previsto dal decreto-legge concernente l'attuazione del regime dei prelievi nel settore delle carni bovine, del latte e del riso, recentemente approvato dal Parlamento.

Titoli per l'importazione e l'esportazione.

Ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 16/64, tutte le importazioni e le esportazioni sono soggette alla presentazione di un titolo di importazione o di esportazione rilasciato dallo Stato membro a richiesta degli interessati.

La validità di tali titoli è fissata dallo stesso regolamento il quale subordina il rilascio dei titoli stessi alla costituzione di un deposito cauzionale che viene incamerato dallo Stato se l'importazione o l'esportazione non viene eseguita entro il periodo di validità del titolo stesso.

A questo proposito va segnalato che, mentre per tutti gli altri cereali gli scambi con l'estero vertono principalmente nei campi dell'importazione, il riso è, per l'Italia, un prodotto che richiede tutti gli anni il collocamento all'estero di notevoli aliquote della produzione.

Al momento dell'entrata in vigore del regolamento comunitario si è pertanto determinata la necessità di impedire che la procedura burocratica per il rilascio dei titoli determinasse una remora alla sollecita attuazione degli impegni degli operatori, il che avrebbe potuto danneggiare sensibilmente le nostre esportazioni; infatti la vendita del riso italiano all'estero viene in gran parte praticata a fronte di ordinativi per quantitativi non rilevanti o addirittura modesti, che richiedono rapidità di esecuzione e frazionamento delle spedizioni. Per sopperire a tale necessità i Ministeri competenti (Finanze e Commercio con l'estero) hanno disposto che gli interessati possono svolgere le operazioni relative alla richiesta e all'ottenimento dei titoli direttamente a Milano, dove sono distaccati due funzionari (uno per Ministero).

* * *

Per quanto riguarda poi l'organizzazione di difesa del settore, anche in questo campo la Comunità ha fornito precisi indirizzi ed indicazioni.

Il citato progetto Mansholt pone alla responsabile valutazione di tutti gli organi competenti dei singoli Stati membri i seguenti problemi:

1) la necessità che le produzioni del risone vengano stabilizzate ai livelli attuali che, per l'Italia, risultano indicati intorno ai 135.000 ettari;

2) la necessità che le produzioni siano orientate verso le varietà preferite dai consumatori;

3) l'importanza economica e sociale, per le popolazioni agricole delle zone risicole, che i prezzi siano mantenuti ad un livello remunerativo da conseguirsi dalle singole imprese attraverso un livello di produttività che sia normale delle zone adatte alla coltivazione del riso;

4) la esigenza di sviluppare i prestiti contratti sul raccolto, garantiti dalle quantità giacenti presso l'azienda o presso gli stabilimenti, onde

evitare, specialmente alle piccole e medie imprese, di essere obbligati a vendere nel momento più sfavorevole;

5) la necessità di uno sforzo per la razionalizzazione delle industrie di trasformazione e della distribuzione;

6) la indispensabilità della redazione dei bilanci relativi alle disponibilità, ai fabbisogni e all'andamento dei prezzi.

Tali indicazioni non possono essere certo motivo di meraviglia o di sorpresa essendo ben noto che il Mercato comune non concepisce una agricoltura abbandonata a se stessa, ma richiede un'organizzazione in funzione delle esigenze di produzione e di collocamento.

La realizzazione delle indicazioni fornite dalla Comunità rappresenta l'elemento essenziale per il concreto raggiungimento delle finalità prefisse dall'organizzazione comune del mercato e pertanto sulla loro importanza e validità non si possono nutrire dubbi.

L'Ente nazionale risi, con decreto ministeriale 22 ottobre 1964, è stato incaricato di svolgere, per conto, nell'interesse e sotto il controllo dello Stato, gli interventi di cui all'art. 18, paragrafo 2, del regolamento n. 16/64.

Dallo stesso decreto risulta che tale incarico è stato affidato all'ente perché esso è ritenuto in grado « per la sua natura di ente pubblico, istituzionalmente soggetto a specifici controlli da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per i compiti di interesse nazionale finora svolti nel particolare settore, per l'efficiente attrezzatura di depositi di cui dispone in tutta la zona risicola » di svolgere efficacemente gli interventi di cui trattasi.

Per dare esecuzione a questo incarico, l'Ente nazionale risi è tenuto:

a) ad acquistare il risone ad esso offerto, pagando il prezzo di intervento;

b) ad intervenire sul mercato, particolarmente con acquisti, ogni qualvolta la situazione lo richieda, acquistando però solo al prezzo di intervento (sinora, nel corso della corrente campagna, questa necessità non si è ancora presentata);

c) a vendere in modo da non impedire ai prezzi di evolvere verso il livello del prezzo indicativo. Recentemente, sulla base delle direttive impartite dal Ministero dell'agricoltura, l'Ente nazionale risi ha comunicato a tutti gli operatori che il risone volontariamente venduto dai produttori ed immagazzinato dall'organismo di intervento è messo in vendita ai prezzi indicativi.

Nella esecuzione di queste funzioni, di natura strettamente mercantile, l'Ente nazionale risi è tenuto ad osservare precise disposizioni.

Inoltre, in relazione alle determinazioni dei competenti organi, l'Ente provvede, anche per la corrente campagna, alla materiale erogazione a tutti gli operatori delle restituzioni a favore della esportazione, nelle misure stabilite dal Ministero dell'agricoltura.

Infine, esso svolge anche i suoi compiti di istituto di interesse sociale, assistenziale e organizzativo che in gran parte rispondono esattamente alle precise raccomandazioni degli organi comunitari ed alle attuali esigenze.

In particolare l'Ente nazionale risi:

- a)* facilita ai risicoltori l'ottenimento di prestiti sul raccolto;
- b)* adotta iniziative nel campo tecnico, sperimentale e scientifico volte ad aumentare la produttività e ad orientare la produzione;
- c)* indirizza, facilita, organizza le attività dei singoli operatori, nell'interesse generale del settore;
- d)* sviluppa l'azione pubblicitaria per diffondere e valorizzare il prodotto italiano;
- f)* svolge azione nel campo sociale e assistenziale, a favore precipuo dei lavoratori;
- g)* tutela, attraverso un efficiente controllo qualitativo del prodotto, gli interessi dei consumatori.

CAPITOLO V.

IL MERCATO COMUNE RISIERO E LE PROSPETTIVE PER L'ENTE NAZIONALE RISI

Quando, al termine del presente periodo transitorio, l'organizzazione del mercato risiero sarà attuata e l'area dei sei paesi costituirà pertanto un unico mercato, i provvedimenti già previsti e predisposti nella regolamentazione comunitaria forniranno ai produttori la garanzia di un livello minimo dei prezzi e della continuità della politica perseguita e consentiranno ai risi indigeni ed importati di essere smerciati sullo stesso mercato a condizioni confrontabili di prezzo, rendendo, mediante la protezione alla frontiera (attuata attraverso il prelievo), il mercato interno abbastanza indipendente dalle fluttuazioni del mercato mondiale e dalle deformazioni artificiali che questo può subire.

Si tratta però, come è evidente, di una forma di organizzazione di mercato prevalentemente orientativa essendo la sua protezione prevista attraverso due strumenti: imposizione dei prelievi sulla importazione da paesi terzi e interventi sul mercato che si spingono fino alla garanzia del prezzo minimo ai produttori.

L'effettuazione di questi interventi di mercato sarà affidata ad apposite « organizzazioni nazionali di mercato » dei singoli paesi membri, come era previsto dal progetto Mansholt e come risulta ora sancito dal regolamento n. 16/64.

L'opportunità che, per quanto riguarda il riso, tali funzioni siano affidate ad un organismo particolarmente esperto in materia ed adeguatamente attrezzato non appare soltanto suggerita da logiche considerazioni, ma è già riconosciuta dallo stesso decreto ministeriale 22 ottobre 1964 che, affidando all'Ente nazionale risi l'incarico di operare quale organismo di intervento, rappresenta il preciso punto di vista dei competenti organi governativi italiani. Questi, per altro, sin dalla elaborazione del disegno di legge sulla istituzione dell'azienda di Stato per gli interventi agricoli

(A.I.M.A.), avevano previsto che i compiti di intervento per determinati prodotti fossero affidati a quegli eventuali enti pubblici i cui compiti istitutivi già prevedessero tali funzioni. Questo è esattamente il caso e la posizione dell'Ente nazionale risi.

Non può certo ignorarsi che gli stessi organi comunitari hanno ripetutamente sottolineato (progetto Mansholt) « le particolari caratteristiche del mercato del riso » affermando espressamente che i previsti interventi sul mercato e la garanzia concreta di un prezzo minimo non possono essere sufficienti « data la scarsa elasticità della domanda e il suo carattere regolare ». Per regolarizzare lo smercio delle quantità prodotte, altri interventi potranno essere effettuati nell'ambito della organizzazione del mercato. Essi, equilibrando lo stesso, faciliteranno il mantenimento di un prezzo complessivamente stabile e renderanno più difficili le speculazioni ».

Se si considera inoltre che la produzione risiera si differenzia nettamente da quella degli altri cereali essendo caratterizzata da tipi diversi di prodotto e da differenze qualitative tra partite di riso della stessa varietà, risulta chiaro che persino la stessa conservazione richiede condizioni profondamente diverse da quelle praticate per tutti gli altri cereali. Da qui la necessità che tali funzioni siano affidate ad un organismo specializzato che abbia tutti i requisiti necessari per operare tempestivamente, efficacemente e in senso appropriato sul mercato, negli acquisti, nella conservazione e nella vendita del risone, in stretta aderenza ed esecuzione delle norme in merito stabilite dalla Comunità e dai competenti organi superiori.

Per quanto riguarda il riso, l'Italia risulta fornita di un siffatto istituto: l'Ente nazionale risi del quale sono già state descritte tutte le caratteristiche e tutte le capacità.

Pertanto il problema dell'Ente nazionale risi, di fronte alle nuove prospettive e realtà del mercato comune risiero, non si pone certo in termini di soppressione ma, tutt'al più, di ristrutturazione. Potranno essere così aggiornati i compiti dell'Ente in armonia con i regolamenti comunitari attraverso una più specifica indicazione; modificati opportunamente i suoi organi amministrativi in relazione alle nuove finalità e ai nuovi interessi pubblici; assicurata una più spiccata partecipazione dei lavoratori all'amministrazione dell'Ente (come è già stato rilevato dal Ministro Ferrari Aggradi alla Camera dei Deputati nella seduta del 25 giugno 1964) e regolata con nuove forme l'acquisizione dei necessari mezzi finanziari in modo da consentire la almeno parziale eliminazione dei controlli fiscali ai quali oggi deve necessariamente fare ricorso l'Ente.

L'organizzazione economica si impone e viene raccomandata e sollecitata sia dagli uomini responsabili della Comunità e del Governo sia dai singoli imprenditori.

Di fronte alla realtà, al futuro europeo dell'agricoltura e, in particolare della risicoltura, non si può quindi pensare di poter fare a meno di un organismo quale l'Ente nazionale risi .

CAPITOLO VI.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

Dal complesso della documentazione scritta raccolta dalla Commissione di inchiesta e dai numerosi interrogatori di operatori pubblici e privati del settore appare quale è stata, in rapporto alle situazioni concrete, l'attività dell'Ente e si può concludere che essa fu ed è utile alla vita del settore risiero.

In particolare, con l'entrata in funzione del Mercato comune europeo, l'Ente nazionale risi si inserisce perfettamente nel complesso sistema delle transazioni tra i sei paesi.

Sostanzialmente si mantengono i tradizionali interventi in favore della produzione i quali consistono soprattutto nella garanzia del ritiro del prodotto ad un prezzo minimo e nel pagamento di anticipazioni ai produttori.

Per garantire un'effettiva difesa dei prezzi e per mantenere un relativo equilibrio del mercato l'Ente risi, in esecuzione delle norme comunitarie e di quanto è stato in merito stabilito dai competenti organi di Governo italiani, ritira da chiunque e in qualsiasi momento della campagna tutto il risone che gli viene offerto corrispondendo il prezzo fissato dal C.I.P.

Il prodotto così ritirato deve essere venduto al prezzo indicativo che parimenti viene stabilito dagli organi di Governo ed in esecuzione delle direttive impartite dagli stessi.

Questi interventi non prevedono ostacolo alcuno alla libera disponibilità e commerciabilità del riso greggio essendo ogni produttore praticamente libero di vendere il proprio risone quando, come e a chi voglia.

Anche alle attività trasformatrici e al commercio non deriva, per quanto riguarda la concorrenza, alcun ostacolo limitativo da parte dell'Ente risi.

Gli industriali risieri sono tenuti a denunciare i contratti di acquisto del risone, a pagare per ogni contratto il diritto spettante all'Ente risi e a tener aggiornati appositi registri di carico e scarico. Prescrizioni queste che riguardano tutti gli operatori indistintamente e che rispondono alle necessità dell'Ente sia in ordine all'acquisizione dei mezzi finanziari ad esso riconosciuti, sia per la conoscenza degli elementi indispensabili alla tempestiva predisposizione di quanto necessario per la concreta difesa del settore.

Il settore all'interno, sia nella fase all'ingrosso sia in quella al dettaglio, non è soggetto ad alcuna particolare disciplina o intervento da parte dell'Ente nazionale risi, salva l'osservanza delle disposizioni contenute nella legge 18 marzo 1958 agli effetti della genuinità del prodotto e della tutela dei consumatori.

Parimenti, come già si è detto, anche l'esportazione del riso è libera a tutti.

A questo proposito va pure ripetuto che le regole introdotte, quali l'istituzione delle licenze ministeriali e del deposito cauzionale nonché l'erogazione di « restituzioni » alla esportazione, sono connesse all'entrata in vigore del regolamento C.E.E. n. 16/64.

La regolamentazione della Comunità è ora venuta non solo a legittimare, ma anche a confermare, la validità dell'operato dell'Ente risi che risponde alle effettive esigenze del mercato e alla difesa della nostra produzione risicola.

I fondi necessari per la erogazione dei rimborsi a copertura del divario tra costi interni ed internazionali sono sempre stati acquisiti — sia in passato sia per la corrente campagna — come è esplicitamente previsto dalla legge 19 febbraio 1965.

Non può negarsi che l'onere di questa operazione venga, in definitiva, sopportato dal consumatore italiano. Non è però il riso l'unico prodotto nazionale il cui costo risulti superiore a quello di altri paesi. Moltissimi altri prodotti, soprattutto industriali, richiedono per le vendite all'estero particolari sovvenzioni, agevolazioni o sgravi che, in definitiva, ricadono pur sempre sullo stesso consumatore.

Il costo di produzione del riso italiano, va precisato, non è affatto superiore a quello di molti altri paesi produttori, quali gli Stati Uniti d'America, la Spagna, la Francia; esso è superiore soltanto a quello dei paesi nei quali la situazione economica è ben diversa da quella italiana, ad esempio l'Egitto ed i paesi orientali che sono quindi in grado di offrire sul mercato internazionale il loro prodotto a prezzi sensibilmente inferiori.

Ciò costringe gli altri produttori — e in primo luogo gli Stati Uniti — ad avanzare offerte di prezzo artificialmente ribassato grazie a sovvenzioni ben più cospicue di quelle normalmente praticate dall'Italia.

Solo questa è la vera causa del divario fra costi italiani e costi di altri paesi ed esso ha potuto essere colmato solo per l'intervento dell'Ente nazionale risi.

D'altra parte, è pacifico che senza tale intervento l'eccedenza della nostra produzione risiera non avrebbe potuto trovare il necessario smaltimento con ripercussioni dannose non tanto per i singoli operatori quanto per l'intero settore produttivo e, di conseguenza, per le centinaia di migliaia di famiglie che dalla produzione agricola traggono i necessari elementi di sostentamento e di vita.

Inoltre, l'esportazione annuale di circa 2 milioni di quintali di risone rappresenta un'importante operazione per la nostra bilancia commerciale perché consente l'acquisizione di valuta pregiata per una cifra che si aggira sui 15-20 miliardi di lire.

Quanto si è venuti fin qui esponendo sulla lunga opera dell'Ente nazionale risi non esime dal prospettare un riordinamento dell'Ente stesso così come è stato chiesto dalla Commissione agricoltura in un ordine del giorno che impegna il Governo a strutturare il funzionamento dell'Ente nazionale risi « in modo da renderlo più aderente alle esigenze dei produttori e dei lavoratori in armonia con i regolamenti comunitari ».

Poiché anche con l'istituzione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (A.I.M.A.) l'Ente risi conserva le sue attribuzioni pubbliche, è opportuno che si dia mano sollecitamente alla sua riforma, come appunto chiedeva la Commissione agricoltura della Camera.

Una nuova legge sull'Ente dovrebbe disporre il suo riordinamento pur lasciandone inalterata l'attuale figura giuridica e la essenziale strutturazione basata sulla partecipazione delle categorie maggiormente interessate all'amministrazione dell'Ente stesso.

Dovrebbe precisarne meglio i compiti attribuendo ad essi carattere spiccatamente tecnico ed economico in aderenza alle esigenze del settore e in armonia con i principi e le finalità perseguite dalla organizzazione del Mercato comune.

In sede di composizione del Consiglio di amministrazione dovrebbe essere riconosciuta maggiore importanza alle categorie agricole dando ad esse prevalenza numerica.

Potrà essere confermato l'obbligo dei produttori di denunciare le superfici coltivate a riso e conservato il controllo delle denunce da parte dell'Ente, poiché ciò rappresenta la base indispensabile per l'acqui-

sizione degli elementi necessari a garantire il conseguimento dei fini istituzionali.

Dovrà innovare sostanzialmente la procedura relativa alla imposizione ed esazione del diritto di contratto e consentire di conseguenza l'eliminazione di ogni forma di controllo o di intervento puramente fiscale.

Con l'assunzione a carico dello Stato degli oneri per l'esportazione che verrà attuata in futuro, le necessità dell'Ente, assai diminuite, potranno essere soddisfatte con un contributo dei produttori.

Si dovranno inoltre liquidare le società A.G.I.R.E. e S.A.P.R.I. disponendo che l'Ente provveda direttamente all'esplicazione di determinate attività di produzione, di trasformazione e di commercializzazione del prodotto, istituendo per queste attività appositi bilanci che siano poi parte integrante del bilancio annuale dell'Ente.

Con questa impostazione la nuova legge correggerà radicalmente gli inconvenienti e le anomalie riscontrate. Eliminerà tutti i vincoli ai quali erano assoggettati gli operatori in base alla precedente disciplina e praticamente farà cessare l'obbligo di denuncia di produzione e giacenza sinora a carico di tutti i produttori o detentori di risone, l'obbligo della denuncia dei contratti di compravendita e della preventiva autorizzazione per ogni trasporto di risone nonché l'obbligo della tenuta e di registri di carico e scarico per la lavorazione del riso e delle periodiche segnalazioni che spettavano a tutti gli industriali.

Sono poi da eliminare tutti i controlli di natura fiscale imposti dalla precedente disciplina per ovviare a quegli inconvenienti anche di ordine psicologico che venivano lamentati dagli operatori per la possibilità di frode e di evasione alla disciplina e al pagamento dei diritti di contratto.

In sostanza la nuova legge, con l'abrogazione di tutte le precedenti norme restrittive che di volta in volta hanno modificato le funzioni e la struttura dell'Ente risi, dovrebbe fare di esso un organismo democraticamente retto e pronto a soddisfare le necessità di tutti gli interessati al settore risicolo nel quadro della realtà economica europea.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DI MINORANZA

PREMESSA

La Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, costituita con deliberazione della Camera dei Deputati del 19 aprile 1961 durante la III Legislatura e rinnovata con deliberazione del 26 luglio 1963 durante la IV Legislatura, già all'atto della propria costituzione decise di svolgere le proprie indagini in due forme: una generale, per problemi, ed un'altra specifica, per settori.

Essendo la Commissione pervenuta il 27 settembre 1962, a considerare conclusa la fase generale e conoscitiva dell'inchiesta, deliberò di procedere nelle indagini dirette di diversi settori, oculatamente scelti, includendo fra essi quello relativo alle attività degli enti di distribuzione di materie prime per l'agricoltura e di raccolta, conservazione e utilizzazione dei prodotti agricoli.

L'attività di indagine fu facilitata con la costituzione, nel seno della Commissione stessa, di gruppi di lavoro incaricati dell'esame della documentazione raccolta, delle relazioni di esperti e dei risultati degli interrogatori delle persone allo scopo prescelte nel settore.

Il gruppo di lavoro relativo all'indagine sulle attività degli enti preposti alla produzione, raccolta e distribuzione di prodotti agricoli e alimentari decise di sottoporre alla propria inchiesta la Federconsorzi, l'Ente nazionale risi ed altri eventuali.

L'indagine sull'Ente nazionale risi si svolse con i seguenti interrogatori, svolti sulla base di questionari precedentemente consegnati:

14 febbraio 1963 - dott. Giuseppe Cantoni, Presidente dell'Ente nazionale risi;

19 febbraio 1964 - prof. Paolo Albertario, Direttore generale per la tutela economica dei prodotti agricoli del Ministero dell'agricoltura;

4 marzo 1964 - dott. Domenico Miraglia, Direttore generale dell'alimentazione del Ministero dell'agricoltura;

29 aprile 1964 - dott. Anselmo Ramponi, Direttore generale dell'Ente nazionale risi;

29 aprile 1964 - sig. Ugo Ferrara, Vice presidente del Sindacato industriali risieri (all'epoca; oggi Presidente dell'Unione italiana industriali risieri);

e con l'acquisizione e l'esame dei seguenti documenti:

— Memoria del prof. Aldo Pagani, Direttore dell'Istituto di economia agraria dell'Università di Milano;

— Memoria dell'avv. Mario Boneschi;

— esposto della Federazione nazionale industriali risieri;

— esposto della Riseria F.lli Scotti;

— copie dei bilanci e delle relazioni annuali dell'Ente nazionale risi dall'anno 1953-54 all'anno 1962-63;

— copia di tutte le circolari dell'Ente nazionale risi dal 21 gennaio 1953 al 18 giugno 1964;

— sentenza della Corte costituzionale sull'Ente nazionale risi in data 14 febbraio 1962;

— relazione della Corte dei conti sull'Ente nazionale risi per il periodo 1951-1960;

— parere del Consiglio di Stato sul progetto di statuto dell'Ente nazionale risi del 20 giugno 1957;

— pro-memoria dell'Ente nazionale risi al Ministero dell'agricoltura sul piano dell'agosto 1952 di costruzione di nuovi immobili e impianti;

— lettera del 20 agosto 1952 dell'Ente nazionale risi al Ministero dell'agricoltura sugli utili provenienti dall'esportazione e risposta 29 novembre 1952 del Ministero;

— lettera 31 dicembre 1957, prot. 02713, del Direttore generale dell'Ente nazionale risi;

— copia della Convenzione dell'agosto 1964 tra la Soc. A.G.I.R.E. ed il *pool* di nove industriali risieri;

— lettera della Soc. Riserie Virginio Curti al Ministro dell'agricoltura in data 23 settembre 1964;

— atto di diffida della Soc. Riserie Virginio Curti all'Ente nazionale risi;

— documento 30 novembre 1964 del Presidente dell'Ente nazionale risi alla Commissione parlamentare d'inchiesta.

Terminati gli interrogatori e l'esame dei citati documenti, il gruppo di lavoro per l'indagine sugli enti agricoli considerò l'8 ottobre 1964 la possibilità che, in applicazione dell'art. 5 della deliberazione 26 luglio 1963, fosse approvata una relazione specifica sull'Ente nazionale risi, con indicazione dei suggerimenti di misure di politica economica atte a rimuovere le cause accertate come determinanti di limitazioni alla concorrenza.

La deliberazione di redigere tale relazione specifica su l'Ente nazionale risi, in applicazione dell'art. 5 della delibera istitutiva del 26 luglio 1963, venne demandata alla Commissione d'inchiesta, la quale l'approvò, con la votazione di un ordine del giorno in data 9 dicembre 1964.

CAPITOLO I.

I CRITERI CHE HANNO GUIDATO L'INDAGINE DELLA COMMISSIONE

È probabilmente non superfluo che si faccia qui cenno ad alcuni criteri generali che la Commissione ha avuto presenti nel condurre e concludere la propria indagine sull'Ente nazionale risi.

Essa ha giudicato essere diritto e dovere propri quelli di sottoporre ad inchiesta l'attività di un Ente che ha indubbio carattere pubblico.

Ciò equivale ad affrontare la delicata ed importante questione del modo come deve espletarsi l'intervento pubblico nell'economia.

La Commissione ha giudicato essenziale constatare e valutare se tale intervento alteri i normali rapporti di mercato, come ad esempio i rapporti tra agricoltura ed industria, i rapporti tra i prezzi interni ed esteri e le conseguenze che le alterazioni possono ad esempio (nel caso in questione) avere, esercitandosi in un lungo periodo di tempo, sui prezzi dei terreni, sui loro canoni di affitto, sui canoni di irrigazione, ecc.

La Commissione ha giudicato giusto e ammissibile che una certa modificazione di mercato sia voluta dallo Stato, per determinati obiettivi, purché essa avvenga nell'interesse generale e non di singoli o di gruppi.

Tale garanzia può aversi solamente quando le norme regolatrici dell'intervento pubblico siano dettate da leggi approvate dal Parlamento come sede nella quale tutti gli interessi concorrenti o contrastanti sono rispettati, escludendo (come ha escluso anche la Corte costituzionale nella sentenza 14 febbraio 1962) che identica garanzia possa aversi da atti normativi dell'Amministrazione e tanto meno da norme dettate attraverso circolari dell'Ente pubblico in questione.

La Commissione ha inoltre giudicato che l'intervento pubblico nella economia è, entro certi limiti, compatibile con l'economia di mercato, ma solamente se esso muta le condizioni di partenza in modo uguale per tutti. Solo così non viene distrutto o limitato il mercato, ma viene spostato in modo uguale per tutti il campo in cui le leggi di mercato operano.

Da ciò deriva abbastanza evidentemente che, a fianco degli interventi pubblici esercitati da un ente come quello in questione, non possono sussistere interventi imprenditoriali di carattere privato esercitati dallo stesso ente o attraverso società che sono private di fatto e di diritto, ma che nello stesso tempo sono filiazioni dirette dell'ente pubblico in modo così palese e dichiarato da confondersi con esso.

La Commissione, dovendo occuparsi delle attività che costituiscono limiti alla concorrenza, siano essi giuridici o di mero fatto, ha ritenuto di assumere come tali quei fatti dai quali consegue l'effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza.

Tale impostazione è conforme ai principi dettati dal Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea e divenuto parte integrante del nostro ordinamento giuridico con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203.

Conseguentemente la Commissione ha ritenuto che libertà di concorrenza sussista ove non si presentino situazioni di fatto e di diritto che abbiano l'effetto di impedire, restringere o falsare la libera determinazione, come nel caso nostro, degli operatori economici del settore, nella produzione, nella trasformazione industriale e nella vendita di riso, oltre che nella loro organizzazione sindacale ed economica, a meno che tale limitazione della libera determinazione sia dettata con legge votata dal Parlamento nell'interesse generale e ponga tutti gli operatori economici, senza esclusione, su un piano di parità.

La Commissione ha tenuto infine nel massimo conto le sentenze della Corte costituzionale e le relazioni della Corte dei conti sull'Ente nazionale risi, apprezzando le valutazioni da esse espresse anche nel merito delle attività di tale Ente, avendo tuttavia ben chiaro che entrambe queste alte Corti non potevano trarre conclusioni su argomenti di merito, essendo il loro controllo limitato alla legittimità.

CAPITOLO II.

CARATTERI DELLA PRODUZIONE E DEL COMMERCIO DEL RISO IN ITALIA

La produzione risicola italiana non ha posto di primo piano nel quadro complessivo dell'economia del paese dato che il valore del prodotto risicolo non supera lo 0,2 per cento del reddito totale della Nazione.

Tuttavia la risicoltura interessa grandissima parte dell'agricoltura di province come Vercelli, Pavia, Novara, Milano ed in minor misura Bologna, Rovigo, Mantova, Alessandria ed altre.

Ma la risicoltura italiana ha un posto di rilievo nel quadro mondiale della produzione del riso, dove essa occupa il 14° posto nella graduatoria dei paesi produttori di tutto il mondo e dove occupa un posto assai più importante fra i paesi esportatori di questo prodotto.

Il grande impulso alla produzione del riso in Italia venne dato dall'apertura del Canale Cavour nel 1865, che portò a 233 mila ettari il totale della superficie coltivata ed a 4 milioni di quintali il totale della produzione.

Già allora una grande parte del prodotto veniva avviata all'esportazione, malgrado l'alto costo del nostro riso, essendo esso assai richiesto per la sua ottima qualità.

Ma già l'apertura del Canale di Suez nel 1869 recava un primo grave danno alla nostra esportazione di riso per l'apparizione sui mercati europei dei risi asiatici a prezzi nettamente inferiori.

Lo sforzo compiuto dalla nostra risicoltura fu allora quello del passaggio da coltura estensiva a coltura intensiva. Nel 1870 le nostre risaie producevano 17 quintali ad ettaro; nel 1913 erano pervenute a 37 quintali per ettaro e nel 1929 a 49 quintali. Ancora oggi la produzione unitaria italiana si mantiene ai primi posti nel mondo superata solo da quella della Spagna e dell'Egitto; tuttavia va pure considerato che la

odierna media produttiva italiana potrebbe essere grandemente elevata, se si considera che in alcune colture sperimentali nel bolognese si sono realizzati persino 130 quintali di prodotto per ettaro.

Ma la caratteristica saliente della produzione risicola italiana è sempre stata costituita dall'altissimo livello dei suoi costi e quindi dagli elevati prezzi con cui essa si è sempre presentata sui mercati internazionali.

Di qui sono derivati i frequenti e gravi periodi di crisi che hanno colpito questa nostra produzione. Si può forse anzi dire che la risicoltura italiana ha vissuto in permanente condizione di crisi, intervallata unicamente da brevi periodi positivi in coincidenza con le guerre nostre e altrui.

I risicoltori tentarono ripetute volte di organizzarsi in consorzi per realizzare forme di autodifesa, finché, essendosi imposta la dittatura fascista, questa credette di risolvere il problema con le sue tipiche impostazioni e cioè con l'organizzazione corporativa o con il protezionismo. Nacque così l'Ente nazionale risi col regio decreto-legge 2 ottobre 1931, n. 1237.

Di fatto l'Ente risi nacque come consorzio obbligatorio di tutti gli operatori economici del settore: agricoltori, industriali, commercianti, mediatori e fu dotato di tutti i poteri necessari per:

- 1) realizzare la difesa del prezzo del risone;
- 2) imporre una tassa definita « diritto di contratto », su tutto il risone ceduto dagli agricoltori agli industriali;
- 3) pagare dei premi di esportazione che consentissero agli operatori di esportare il riso italiano a prezzi competitivi nei confronti dei concorrenti internazionali.

A distanza di trentaquattro anni dalla sua istituzione si può affermare che tale sistema, tuttora vigente in forme immutate, non ha raggiunto lo scopo di risolvere la crisi della risicoltura italiana.

Infatti dal 1931 al 1965 due sole soste si sono notate nella permanente depressione della nostra risicoltura: la prima, più che una vera cessazione della crisi, è solo uno stato di economia coatta instaurata dal fascismo dal 1939 al 1945 per cause di guerra; solo la seconda è un vero periodo di prosperità coincidente con la guerra di Corea dal 1950 al 1953. Inoltre è proprio durante la vita dell'Ente risi che si registra la più imponente contrazione della superficie della risaia italiana coercitivamente portata da tale Ente dai 180 mila ettari del 1954 ai 126 mila ettari del 1957 (la più ristretta superficie di risaia mai coltivata in Italia dal 1860), mentre di pari passo venivano nascendo e crescendo nello stesso periodo e successivamente zone vastissime di pioppeto in terreni che da

almeno un secolo erano sempre stati destinati a risaia con alte produzioni unitarie per ettaro in virtù dell'evolutissimo e ricco sistema irriguo che era venuto formandosi.

Nella sostanza il sistema corporativo e protezionistico costituì una spinta inversa a quella che avrebbe potuto comprimere gli elevatissimi costi italiani.

In altre parole la linea di condotta dell'Ente risi, rivolta a garantire ai produttori un prezzo minimo sicuramente remunerativo e ad assicurare ciò malgrado l'esportazione delle eccedenze mediante un meccanismo di *dumping* pagato da tutti i consumatori italiani, favorì l'espansione anziché la compressione dei costi.

Il coltivatore costantemente sollecitato a guardare solo all'Ente risi come all'organo preposto ad assicurargli un prezzo minimo del prodotto, tale da ricompensarlo di tutte le spese di coltivazione sopportate, veniva con ciò stesso distolto, suo malgrado, dal preoccuparsi degli altissimi ed esosi canoni di affitto della terra, dell'esorbitante prezzo dei concimi, dell'enorme spesa impostagli per l'uso di acqua irrigua, dell'alto costo delle macchine agricole e del loro noleggio.

E di fatto la zona di risaia è venuta caratterizzandosi come la plaga agricola dove i terreni hanno raggiunto i più alti valori (rispetto agli altri impiegati in coltivazioni cerealicole o comunque erbacee) ed i più alti canoni di affitto e dove il prezzo delle acque irrigue ha raggiunto di gran lunga i più alti livelli d'Italia.

S'intende che la Commissione è ben cosciente, a quest'ultimo proposito, che i raffronti non possono essere fatti in assoluto perché la risaia « consuma » più acqua di quasi ogni altra coltura; ma l'esorbitante proporzione cui è fatto cenno si riferisce al raffronto relativo al litro/secondo.

Dietro la granitica barriera protezionistica dell'Ente risi sono morti ad uno ad uno i liberi consorzi irrigui e sono sorti mastodontici enti che hanno il monopolio totale delle acque irrigue scorrenti in tutta la zona di risaia.

Si badi bene che, ciò affermando, non si vuol certo disconoscere il grande valore di una regolazione tecnica unitaria dell'uso di tutte le acque irrigue in una zona così vasta per garantire equa ripartizione dell'acqua dalle prime risaie alle zone immediatamente sub-collinari, a contatto con le prealpi, fino alle ultime che si trovano ormai a contatto col Po in Lomellina e nel Vercellese.

Ma ciò è tutt'altra cosa dall'imposizione di consorzi obbligatori di tutti i proprietari, strutturati in modo tale che una sola cifra basta a qualificarne il carattere parassitario e speculativo: nell'annata 1963-64 vi sono stati coltivatori che hanno dovuto pagare 45 mila lire annue per

ogni ettaro di risaia bagnata ! E ciò dopo che il criterio originario con cui era stato costruito il Canale Cavour era stato quello di mettere a disposizione degli agricoltori delle acque pubbliche « gratuite », cioè gravate solo delle spese di manutenzione dei canali.

In casi limite come quello citato l'agricoltore giunge a pagare per l'irrigazione il 60 per cento di ciò che paga per l'affitto e per queste due sole voci dei suoi costi di coltivazione si vede portare via quasi il 40% del ricavo lordo della risaia.

Si tratta, a giudizio della Commissione, di abnormi espansioni di certe rendite di posizione, che sono divenute possibili solo per l'estrema rigidità del sistema protezionistico che si è espresso nell'Ente risi.

CAPITOLO III.

NATURA DELL'ENTE NAZIONALE RISI

La Commissione ha ampiamente dibattuto intorno alla natura dell'Ente nazionale risi.

Risulta non esservi dubbio alcuno, come appare dai lavori preparatori della legge istitutiva dell'Ente, nonché dalla composizione dei suoi organi, che l'Ente nazionale risi nacque con natura chiaramente corporativa.

Esso fu definito (vedi *Atti Parlamentari*, tornata del 26 novembre 1931 - Legislatura XXVIII - Prima sessione) come uno dei più nuovi e interessanti esperimenti in materia di economia produttiva e corporativa; nonché (*Atti Parlamentari* - Sessione 1929-1931 - Camera Deputati, pagina 92) « un geniale sistema di difesa dei prezzi, di coordinamento delle vendite, nonché di disciplina e perfezionamento della produzione ».

È appena necessario ricordare che i principi corporativi del fascismo furono espressi nella seconda parte della Dichiarazione II della Carta del Lavoro: « *il complesso della produzione nazionale è unitario dal punto di vista nazionale; i suoi obiettivi sono unitari e si riassumono nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale* », intendendo significare con ciò che i produttori e le loro associazioni venivano trasformati in organi della politica economica dello Stato.

Conseguentemente, nella Dichiarazione VI della stessa Carta del Lavoro veniva affermato che le corporazioni costituiscono « *l'organizzazione unitaria delle forze della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi* ». Ne derivò che alle corporazioni si attribuirono ampi poteri, primo fra tutti quello di emanare norme, sia per il regolamento collettivo dei rapporti economici, sia per la disciplina unitaria della produzione (art. 8 della legge 5 febbraio 1934).

Così si riconobbe agli organismi corporativi:

a) la potestà di emanare norme per disciplinare rapporti contrattuali tra le imprese nella produzione e nel commercio di determinati prodotti, stabilendo in tutto o in parte gli elementi di questi contratti;

b) la potestà di stabilire tariffe per alcune prestazioni di merci o di servizi.

Finché le corporazioni fasciste furono in vita l'Ente risi derivò da esse i suoi poteri e su loro disposizioni poté dettare norme imperative attraverso le sue circolari.

Quando le corporazioni furono sciolte nel 1944, l'Ente nazionale risi rimase in vita e seguì a perseguire gli scopi fissati dalla sua legge istitutiva, cioè continuò ad esercitare poteri che gli derivavano dalle corporazioni fasciste anche dopo che queste erano state disciolte.

Ciò è tanto vero che solo quattro anni fa il governo della Repubblica italiana per approvare il nuovo statuto dell'Ente nazionale risi si richiamava alla permanente validità delle leggi corporative che l'avevano costituito, citandole come segue:

« Decreto ministeriale 28 giugno 1961.

Approvazione del nuovo statuto dell'Ente nazionale risi.

Il Ministro per l'agricoltura e foreste,
di concerto con il Ministro per il tesoro e il Ministro per l'industria e il commercio,

Visto il regio decreto-legge 2 ottobre 1931, n. 1237, sull'istituzione dell'Ente nazionale risi, convertito, con modificazioni, nella legge 21 dicembre 1931, n. 1785;

Visto il regio decreto-legge 11 agosto 1933, n. 1163, convertito nella legge 28 dicembre 1933, n. 1932, contenente modificazioni all'ordinamento dell'Ente predetto;

Visto il regio decreto-legge 21 settembre 1939, n. 1682, convertito con modificazioni nella legge 29 aprile 1940, n. 497;

Vista la legge 11 febbraio 1952, n. 69;

Visto il decreto interministeriale 22 giugno 1949, con il quale il dott. Giuseppe Cantoni è nominato Commissario dell'Ente nazionale risi col compito di provvedere alla ricostituzione dei normali organi amministrativi dell'Ente ed alla riforma statutaria del medesimo;

Vista la delibera 12 gennaio 1961 del commissario relativa al nuovo statuto dell'Ente nazionale risi;

D E C R E T A :

È approvato il nuovo statuto dell'Ente nazionale risi, con sede in Milano, quale risulta dal testo allegato, composto di 13 articoli.

Il presente decreto e l'allegato statuto saranno pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

Roma, addì 28 giugno 1961.

Il Ministro per l'agricoltura e le foreste
RUMOR

Il Ministro per il tesoro
TAVIANI

Il Ministro per l'industria e il commercio
COLOMBO

Il Commissario dell'Ente nazionale risi,

Visto il regio decreto-legge 2 ottobre 1931, n. 1237, convertito con modificazioni in legge 21 dicembre 1931, n. 1785;

Visto il regio decreto-legge 11 agosto 1933, n. 1183, convertito in legge 28 dicembre 1933, n. 1932, e successive modificazioni;

Visto il regio decreto-legge 12 ottobre 1939, n. 1682, convertito con modificazioni in legge 29 aprile 1940, n. 497;

Vista la legge 11 febbraio 1952, n. 69;

Visto lo statuto dell'Ente nazionale risi approvato con decreto interministeriale 5 aprile 1934;

Visto il decreto interministeriale 22 giugno 1949, che nomina commissario dell'Ente nazionale risi il dott. Giuseppe Cantoni;

Considerato che lo statuto approvato con decreto interministeriale 5 aprile 1934 è inidoneo, per i mutamenti dell'ordinamento legislativo verificatisi successivamente alla sua approvazione, ad assicurare la ricostituzione dei normali organi amministrativi dell'Ente e alla attuazione dei compiti istituzionali del medesimo;

Ritenuta la necessità di emanare un nuovo statuto;

D E L I B E R A :

Statuto dell'Ente nazionale risi

ART. 1.

L'Ente nazionale risi ha sede in Milano e persegue gli scopi previsti dalla legge istitutiva (legge 28 dicembre 1933, n. 1932, modificata con legge 29 aprile 1940, n. 497) e dalla legge sull'ammasso obbligatorio del risone (legge 11 febbraio 1952, n. 69).

Pertanto:

a) dispone la disciplina totalitaria della raccolta e della vendita del risone;

- b) assicura la difesa dei prezzi del prodotto e il suo collocamento;
- c) adotta le determinazioni intese a regolare la produzione e a disciplinare il mercato del risone e del riso e a favorire l'incremento del consumo;
- d) organizza il collocamento all'estero delle disponibilità esportabili;
- e) tutela gli interessi delle attività produttive, industriali e commerciali connesse all'economia risiera;
- f) promuove e sostiene ogni iniziativa diretta al miglioramento e al progresso tecnico della produzione, della conservazione e della trasformazione del risone o comunque idonea a favorire l'incremento economico delle zone risicole;
- g) coordina tutte le attività comunque svolte o dirette al soddisfacimento delle finalità sopra espresse ».

* * *

La citazione qui sopra fatta è stata appositamente estesa fino a comprendere tutto l'articolo 1 dello statuto del 1961, che è tuttora vigente nel 1965, dell'Ente nazionale risi, per rendere evidente che i compiti vincolistici e corporativi affidati a tale Ente nel 1931 sono tuttora vigenti e immutati.

È doveroso quindi formulare una prima conclusione definendo l'Ente nazionale risi, secondo il proprio statuto, come un organismo che realizza il più alto vincolismo corporativo nel settore risiero.

Giustamente quindi gli esperti incaricati dalla Commissione hanno ritenuto sia da applicarsi in primo luogo all'Ente risi la definizione della Corte costituzionale relativa agli enti corporativi rimasti in vita dopo la fine della guerra, giudicati come « derivanti da un sistema ideologico ormai superato e contrastante con il sistema instaurato dalla Costituzione ». È questo in parte anche il giudizio che ha ispirato la presentazione da parte del Governo del disegno di legge del gennaio 1954 relativo alla soppressione degli enti superflui.

La relazione governativa a tale disegno di legge indica le motivazioni che hanno spinto il regime fascista a costituire enti finanziati direttamente o indirettamente dallo Stato; constata la sopravvivenza di parecchi di essi che « nel discutibile presupposto di perseguire finalità di interesse nazionale continuano ad attingere mezzi di esistenza da aumenti di stanziamenti di bilancio ovvero da contributi imposti per legge a determinate categorie di cittadini »; nota che essi « hanno spesso cagionato l'estensione dell'ingerenza statale nelle varie branche della vita economica »; afferma che essi

sono « *derivati da concezioni ormai superate* » e ne propone la soppressione secondo un elenco nel quale è compreso l'Ente nazionale risi.

Venuto a mancare l'ordinamento corporativo l'Ente nazionale risi seguì ugualmente ad esercitare la propria attività per espletare i propri compiti rimasti peraltro immutati, compiti che furono affidati ad una gestione commissariale.

Solo nel 1961 venne approvato lo statuto e solo nel 1958 la Corte dei conti poté iniziare la sua azione di controllo, ma in ambito così limitato (come si vedrà) da rivelarsi gravemente insufficiente nonostante l'alto scrupolo posto da quell'organo nell'espletare il proprio compito.

Dopo il 1945, pertanto, l'azione dell'Ente risi si rivelò ancora più autoritaria di prima, poiché esso si creò propri poteri in sostituzione di quelli che derivava dalle strutture corporative.

Oggi l'Ente risi esercita una vera e propria potestà normativa sostituendosi al Parlamento; oggi amministra sostituendosi agli organi dello Stato ed esercitando poteri di vigilanza con un proprio corpo di guardie giurate e dirigendo l'attività di un nucleo di guardie di finanza distaccato presso di esso.

La contestazione dei poteri di imperio esercitati dall'Ente risi non significa contestazione del diritto dello Stato di esercitare una funzione di direzione dell'economia.

Giustamente quindi si è osservato, in una relazione elaborata da un esperto incaricato dalla Commissione, che non siamo in presenza di un conflitto fra due concezioni: quella interventistica e quella assenteistica dello Stato, ma nella necessità di assicurare che l'intervento dello Stato nell'economia avvenga secondo l'organizzazione giuridica dello Stato di diritto, poiché è appunto solo nello Stato di diritto che gli interventi nell'economia si attuano in base a leggi alla cui formazione sono presenti tutti gli interessi della società.

La natura corporativa dell'Ente non è conforme allo Stato di diritto, ed è proprio tale natura che ha permesso l'allargamento dei suoi poteri di imperio sul settore con conseguente limitazione della libertà economica degli operatori e di soppressione della libertà di concorrenza appunto per l'assenza di normativa a mezzo di legge sui modi di intervento dello Stato nell'economia.

È questo il pensiero della Corte costituzionale e della Corte dei conti. Ha scritto infatti la prima: « *la mancanza di criterio o garanzia nella scelta dei mercati interni ed esteri del prodotto finito e nei criteri di vendita crea possibilità che la pubblica amministrazione venga ad incidere di fatto a suo arbitrio sulla libertà economica degli operatori e persino venga ad escludere dal mercato gli uni e gli altri o singoli esponenti delle rispet-*

tive categorie, senza alcuna garanzia », ed ancora: « la mancanza della normazione a norma di legge è suscettibile di rendere possibile la realizzazione ad opera della pubblica amministrazione di sistemi monopolistici nei settori dell'industria e del commercio, fuori dalle ipotesi e dalle condizioni volute dall'art. 43 della Costituzione ». Mentre la Corte dei conti ha constatato: « confluenze e sovrapposizione di gestioni che dovevano essere tenute distinte e che hanno creato una dilatazione dei poteri ». Poiché le leggi che hanno istituito l'Ente nazionale risi sono ancora in vigore, questo Ente ha in realtà poteri illimitati.

CAPITOLO IV.

I POTERI D'IMPERIO DELL'ENTE

Vige l'art. 3 del regio decreto-legge del 1931 che fa obbligo ai produttori della denuncia, entro il 20 luglio di ogni anno, della superficie coltivata a riso e della denuncia, entro 5 giorni dall'ultimo raccolto e non oltre il 10 novembre, del raccolto effettuato; vige lo stesso dovere di denuncia da parte dei trebbiatori; vige il potere di controllo dell'Ente risi e il potere di mettere la spesa di controllo a carico dei produttori e dei trebbiatori; vige l'obbligo dei produttori di denunce settimanali dei movimenti di carico e scarico e di tenuta di appositi registri rilasciati dall'Ente risi; vige l'obbligo di accompagnamento di ogni trasporto di riso greggio con apposito certificato rilasciato dall'Ente risi e da usarsi secondo le norme fissate dall'Ente risi; vige l'obbligo dei produttori e detentori di riso greggio di sottostare ad ispezioni; vige il vincolo totale del risone presso il produttore o detentore sin dal momento della separazione dal suolo; vige il divieto di consumazione, cessione, occultamento, distribuzione, asportazione di riso greggio tranne che per destinazione autorizzata. E queste sono solo una piccola parte delle obbligazioni e dei vincoli tuttora esistenti in forza di legge.

Ma la massima latitudine dei poteri viene raggiunta dall'Ente risi con lo strumento delle circolari alla cui emanazione è autorizzato persino da certi decreti ministeriali; circolari che sono divenute lo strumento di esercizio di un vero e proprio potere legislativo da parte dell'Ente. Ciò è esplicitamente affermato nella relazione di bilancio per l'anno 1952-53, ove è detto che « il regolamento esecutivo dell'esportazione è demandato all'Ente risi che l'ha attuato a mezzo di circolari ». Sono circolari (vedi ad esempio la n. 21 del 22 dicembre 1952 e la n. 23 del 2 gennaio 1953) quelle che fissano i prezzi minimi per l'esportazione (potere che spetta invece per legge al Ministro del commercio con l'estero). Lo stesso Presidente dell'Ente risi ha confermato, nell'interrogatorio del 14 gennaio 1963 avanti alla nostra Commissione, che i prezzi per l'esportazione sono fissati

da una commissione composta dai rappresentanti degli operatori e dall'Ente risi. Persino l'attribuzione alla società S.A.P.R.I. della qualifica di organo esecutivo dell'ammasso fu deliberata con una circolare, la n. 7 del 26 gennaio 1957. Il Presidente dell'Ente nazionale risi, nel già ricordato interrogatorio del 14 gennaio 1963, ha descritto inoltre un meccanismo aberrante, fissato con circolare, per la riscossione del diritto di contratto.

Sembra indispensabile descrivere tale meccanismo. Conosciuta dalla denuncia e dal successivo controllo la superficie coltivata a riso dall'agricoltore *A*, l'Ente nazionale risi stabilisce che la produzione presunta di quell'agricoltore sarà ad esempio di 1.000 q.li e istituisce un debito di quell'agricoltore verso l'Ente risi moltiplicando tale produzione per il diritto di contratto. Facendo un esempio, il Presidente dell'Ente risi ha detto: $1.000 \text{ q.li} \times 1.070 \text{ L/q.le}$ (quando il diritto di contratto era a quel livello) = L. 1.070.000 di debito per l'agricoltore *A*.

Man mano che gli industriali acquistano il risone vincolato presso l'agricoltore *A*, pagano all'Ente risi per ogni quintale L. 7.070, delle quali 6.000 spettano all'agricoltore e 1.070 vanno ad estinzione del suddetto debito di L. 1.070.000. Sorge spontanea la domanda su quel che sarebbe avvenuto se l'agricoltore *A* avesse realizzato una produzione inferiore a q.li 1.000 e a tale domanda la risposta è stata quella che comunque il suo debito verso l'Ente risi sarebbe sempre rimasto di L. 1.070.000. Un tale esempio è altamente dimostrativo della latitudine dei poteri attribuiti all'Ente nazionale risi e del modo come tali poteri sono esercitati.

In data 10 novembre 1959 venne discussa alla Camera una interrogazione concernente esattamente tale sistema di riscossione del diritto di contratto. La risposta del Sottosegretario all'agricoltura alla citata interrogazione confermò che il diritto di contratto veniva fatto pagare sulla produzione presunta e non sulla produzione reale e spiegò che ciò era « conseguenza del sistema mediante il quale l'Ente, ai soli effetti contabili, considera responsabili della differenza tra i due prezzi di conferimento di cessione all'industria risiera i produttori, per la quantità di produzione determinata in base all'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 1947, n. 439 ».

Negli anni 1955 e 1956 l'Ente risi, constatato l'eccesso di produzione, deliberò il ridimensionamento della coltura e lo attuò ancora con circolari facendo scendere la superficie coltivata dai 183.500 ettari del 1954 ai 126.000 ettari del 1957.

Il Presidente dell'Ente, nel citato interrogatorio, presenta questa operazione come priva di caratteri coercitivi e limitata ad una segnalazione fatta dall'Ente nazionale risi agli agricoltori delle superfici coltivate, la cui produzione sarebbe stata ritirata dall'Ente nazionale risi al prezzo di

lire 6.000 al quintale, aggiungendo che la produzione derivante da eventuali superfici eccedenti quelle indicate sarebbe stata ritirata sempre dall'Ente risi ma ad un prezzo inferiore, pari cioè al prezzo internazionale (circa 4.000 lire al quintale). Si deve anzitutto rilevare che il solo annuncio di un pagamento a prezzo inferiore del risone eccedente la quantità fissata dall'Ente nazionale risi costituisce un evidente mezzo di pressione, ma si deve altresì notare, come si apprende dalla discussione di un'interrogazione svolta alla Camera il 30 maggio 1960, che l'Ente nazionale risi accompagnò le anzidette misure di pressione con la decisione di consegnare a ciascun agricoltore il nulla-osta per il ritiro della semente solo in quantità necessaria alla superficie ammessa dall'Ente alla coltivazione.

Molto più veridica si rivela quindi la definizione dell'operazione data dal Ministro dell'agricoltura Rumor nella risposta ad un'interrogazione del 6 ottobre 1959 nei seguenti termini: « *per contenere la tendenza dei risicoltori a seminare risi fini e semi-fini, l'Ente nazionale risi è stato autorizzato, nell'esecuzione del programma di ridimensionamento della coltivazione, ad indicare agli agricoltori, con la superficie totale, anche l'area da investire ai vari tipi di riso* ».

Le ragioni di relativa brevità che questa relazione si è imposta sin dall'inizio impediscono un esame più vasto del corpo delle circolari dell'Ente risi; tuttavia non possiamo concludere le considerazioni su questa parte senza sottolineare che gli aspetti più gravemente limitativi della libertà di iniziativa economica e della libertà di concorrenza sono venute dalle circolari concernenti le esportazioni, le quali indicavano i paesi verso cui l'esportazione era ammessa, le caratteristiche che i prodotti dovevano avere perché l'esportazione venisse ammessa, il periodo di tempo entro cui dovevano transitare da un valico predeterminato, l'obbligo di accensione di una fidejussione a garanzia dell'Ente nazionale risi, il diritto dell'Ente di decurtare i premi di esportazione in rapporto alle caratteristiche merceologiche contestate nel prodotto esportato.

È sufficiente, su questo punto, aggiungere che un tale sistema è al momento presente pienamente in vita, come attesta la circolare dell'Ente risi del 25 gennaio 1965, n. 6689 GB/ba, che trovasi agli atti della Commissione e nella quale è contenuta una esemplificazione degli obblighi, divieti e penalità tuttora vigenti in materia di esportazione di riso.

A conclusione, su questo punto, nel quale soprattutto si è voluto sostenere che dopo la fine della guerra e lo scioglimento delle corporazioni fasciste, l'Ente nazionale risi subì una degenerazione in senso autoritario, è opportuno ricordare che dal 1943 al 1961 tale Ente è stato retto da Commissari e quindi in pratica da funzionari, il che ha determinato l'accentramento del potere nelle mani di pochi.

CAPITOLO V.

ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI ESERCITATE DALL'ENTE E DALLE SOCIETÀ COLLEGATE

Non è possibile considerare l'Ente risi come scisso dalle numerose società che è venuto costituendo da ormai 25 anni a questa parte.

In realtà l'intervento dell'Ente risi nelle attività economiche è venuto manifestandosi nelle forme proprie del diritto pubblico, ma anche e in misura sempre crescente nelle forme del diritto privato, le quali non consentono soltanto all'Ente, che di queste si avvale, di beneficiare di una maggiore libertà di mezzi e di azione, ma anche di sottrarsi ai controlli degli organi di vigilanza e di tutela, con la possibilità di indirizzare le attività stesse in modo da favorire le società private collegate o addirittura le intraprese personali di chi è preposto al governo dell'Ente e, come caso limite, di esplicitare attività addirittura contrastanti con i fini dell'Ente.

A proposito delle attività imprenditoriali esercitate direttamente dall'Ente e indirettamente attraverso le sue società collegate, è opportuno avere presente le affermazioni della Corte di conti: « L'Ente sin dal sorgere è diretto a perseguire il fine di interesse generale, di aumento della produzione e di incremento del consumo; non quindi l'esercizio diretto ed indiretto d'impresa commerciale, ma solo la disciplina di rapporti fra più imprese autonome, individuali o collettive. E se durante e dopo il conflitto ha assunto le funzioni di Ente gestore degli ammassi e se anche attualmente conserva la manovra totalitaria del settore, mantiene sempre la sua fisionomia, per la quale va inquadrato in quella categoria di enti pubblici che, senza assurgere ad impresa organizzata, nel senso di svolgere attività industriale e commerciale in proprio, si propongono solo fini di interesse generale, in quanto l'attività esplicita, in definitiva, tende ad un potenziamento dell'economia nazionale.

« Alla luce delle attuali e mutate situazioni politico-economiche, sembra che l'Ente nazionale risi sia da ascrivere, quindi, fra quelle determi-

nate categorie di persone giuridiche pubbliche che, pur operando nel campo economico, non hanno fini di lucro, non esercitano una concorrenza né reale né potenziale, e che non sono organizzate ad impresa, ma create al fine di influire nel campo della economia con azioni di impulso ed assistenza, provvedendo alla tutela degli interessi della produzione, della distribuzione e del consumo. Si tratta in sostanza di Ente il cui solo scopo è di aiutare, dirigere e controllare i fatti economici riguardanti il riso, senza per questo partecipare né direttamente né indirettamente all'attività produttiva, ma che, con la sua azione, influisce in modo rilevantissimo nelle varie fasi dalla produzione al consumo, dotato come è di poteri pubblici che lo abilitano ad una serie di interventi attivi nel settore della risicoltura ».

Questo passo della relazione della Corte dei conti potrebbe apparentemente sembrare di incerta interpretazione, cioè indirizzato ad affermare che l'Ente non esercita attività imprenditoriali né diretta né indiretta; oppure a sostenere che non dovrebbe dedicarsi a tali attività.

È sufficiente tuttavia riflettere che la Corte sostiene che l'Ente è istituito « per perseguire fini di interesse generale e non quindi l'esercizio diretto o indiretto di impresa commerciale » e che nella stessa relazione poche pagine più avanti la stessa Corte fa l'elenco delle società collegate dell'Ente risi e conclude al loro proposito:

« La questione delle partecipazioni a società è di carattere generale, la pronuncia sulla loro legittimità involge la risoluzione del quesito se un ente pubblico debba svolgere direttamente le funzioni commessegli dalla legge, oppure se possa creare delle società strumentali per attività che non sempre si conformano ai fini originari ed istituzionali o società che, al contrario, vengono addirittura ad assorbire funzioni istituzionali dell'Ente ».

La nostra Commissione, per parte sua, non ha dubbio che l'Ente nazionale risi è venuto cumulando in sé la funzione di organo di tutela e vigilanza (che era la sua funzione tipica, derivante dalla sua natura di ente corporativo) con la funzione di imprenditore, il quale opera nello stesso settore delle imprese controllate, col vantaggio di impiegare in queste sue attività, mezzi economici che gli provengono dagli stessi concorrenti controllati e mezzi che gli provengono dallo Stato; non solo, ma esplica questa sua attività munito dei poteri vivi che gli derivano dalla sua qualità di ente pubblico.

Questa situazione è così abnorme, da non avere, fortunatamente, altro riscontro o termine di riferimento.

Esistono infatti, nel nostro ordinamento, vari altri enti pubblici, ma nessuno di questi si trova nella singolarissima situazione dell'Ente nazio-

nale risi, non foss'altro per il fatto che a tal Ente, la legge istitutiva demanda il potere di sospendere (evidentemente con provvedimento amministrativo) la efficacia di norme di legge e ciò non soltanto nei confronti di coloro che si rendono inadempienti agli obblighi verso il suddetto, ma anche verso coloro che abbiano rapporti di commercio con i suddetti inadempienti.

Le società collegate citate dalla Corte dei conti sono la S.A.P.R.I., l'A.G.I.R.E., la E.R.S.A. e la F.A.D.

La Commissione giudica che sia sufficiente occuparsi delle prime due.

Lo statuto della S.A.P.R.I. dispone:

« la Società, in armonia con le direttive dell'Ente nazionale risi, ha lo scopo di disciplinare ed armonizzare il mercato del riso greggio e lavorato, nell'interesse della risicoltura. Per il raggiungimento dei suoi fini la Società si propone il commercio in proprio o per rappresentanza o commissione, nonché eventualmente l'industria del riso greggio o lavorato, scambi di riso o quanto altro vi abbia attinenza. La Società potrà inoltre compiere tutte le operazioni di ordine commerciale, finanziario e tecnico, mobiliare e immobiliare che saranno dal Consiglio ritenute necessarie e utili ai fini della sua produzione, lavorazione, commercio del riso e di altri cereali, nonché delle direttive che le saranno demandate dall'Ente Risi ».

Lo statuto della società A.G.I.R.E. dispone:

« La Società ha per scopo di valorizzare il riso italiano all'estero. Per il raggiungimento dei suoi fini la Società si propone di acquistare partite di riso lavorato, semigreggio e greggio, di produzione nazionale da collocarsi sui mercati esteri seguendo le direttive e i programmi dell'Ente nazionale risi; essa potrà compiere tutte le operazioni commerciali, industriali e finanziarie, mobiliari e immobiliari che saranno ritenute dal Consiglio necessarie o solo utili per il conseguimento dello scopo sociale, potrà anche assumere interessenze e partecipazioni in altre Società od imprese aventi oggetto analogo od affine o connesso al proprio ».

Come si vede, gli statuti della società S.A.P.R.I. e della società A.G.I.R.E. affidano a queste compiti che sono per legge attribuiti all'Ente nazionale risi, cioè funzioni pubbliche e compiti imprenditoriali di carattere privato che sono addirittura indicati come necessari per attuare le direttive dell'Ente nazionale risi.

Non siamo solo in presenza di una deprecabile commistione del pubblico col privato: siamo davanti a un ente pubblico di settore, dotato di un'allarmante latitudine di poteri su tutti gli operatori economici del settore stesso e articolato con propaggini di carattere privato ed

imprenditoriale che vengono quindi a trovarsi in condizioni di evidente privilegio su tutti gli altri concorrenti. È quindi comprensibile, chiaramente non accettabile però, che la S.A.P.R.I. sia stata investita dall'Ente nazionale risi con circolare del 26 gennaio 1957 della qualifica di organo esecutore dell'ammasso e che per tale qualifica abbia riservato a se stessa i quantitativi e le varietà di risoni che sono utili alla sua produzione industriale.

Le ottantamila azioni della S.A.P.R.I. sono ripartite in numero di 74.000 all'Ente nazionale risi e di 6.000 alla Confederazione nazionale degli agricoltori.

La società A.G.I.R.E. risulta costituita dall'Ente nazionale risi e dalla società S.A.P.R.I. Tanto la società S.A.P.R.I. quanto la società A.G.I.R.E. hanno sede in Milano presso l'Ente risi.

La società S.A.P.R.I. gestisce stabilimenti industriali risieri in Mede Lomellina, in Sant'Antonio di Medicina, in Vercelli e lo stabilimento « Riso avorio » a Pavia.

La società A.G.I.R.E. è incaricata delle operazioni di esportazioni e avrebbe come scopo sociale, come abbiamo visto, « la valorizzazione del riso italiano all'estero mediante acquisti e vendite in proprio di partite di riso lavorato semigreggio di produzione nazionale, da collocarsi sui mercati esteri, secondo le direttive dell'Ente nazionale risi ».

Entrambe le società S.A.P.R.I. e A.G.I.R.E. hanno come Consigliere delegato il dott. Anselmo Ramponi, Direttore generale dell'Ente nazionale risi.

A questo punto la Commissione ritiene che sia opportuno dare notizia dell'esistenza e dell'attività di altre società per azioni che non sono propriamente società collegate con l'Ente risi in quanto costituite con la partecipazione azionaria di questo Ente; ma che tuttavia hanno con l'Ente stretti e importanti collegamenti.

Si tratta delle società:

1) S.I.P.M.A. (Società italiana per la meccanizzazione agricola) costituita in Milano il 10 luglio 1947. Essa vende trattori Ferguson e Fowler, mietilegatrici, spandiconcime, mietitrebbie, trapiantatrici, sarchiatrici, ecc.;

2) I.L.C.M.A. (Industria lombarda per la costruzione di macchine agricole) costituita in Milano l'8 marzo 1952. Ha come scopo la produzione di trapiantatrici meccaniche di riso;

3) Società B.R.B., costituita in Milano l'1 settembre 1953. Ha come scopo la vendita di circa 20 mila prodotti necessari alla risicoltura

e particolarmente alla manutenzione delle macchine a cui sono interessate le due precedenti società;

4) Società immobiliare Bovisa, costituita in Milano il 18 dicembre 1951. È proprietaria degli immobili dove hanno sede le precedenti società.

Tutte queste società sono costituite dai medesimi soci: dal dott. Anselmo Ramponi (Direttore generale dell'Ente nazionale risi) e dai signori Brizzolesi e Bevilacqua.

In ognuna di esse il dott. Ramponi è Presidente o Consigliere delegato.

Giustamente l'Ente nazionale risi, già dal 1948, sviluppò una intensa propaganda per l'introduzione della meccanizzazione nella coltivazione del riso.

Assai meno giusto e tollerabile è però che l'Ente risi abbia indirizzato la sua propaganda e la sua pressione sugli agricoltori, quasi esclusivamente per indurli ad acquistare i prodotti delle società S.I.P.M.A. e B.R.B. che, come abbiamo visto, erano e sono in larga parte di proprietà del Direttore dell'Ente risi stesso.

L'aspetto più grave della questione sta nel fatto che a questo scopo siano stati adoperati i Centri sperimentali per la meccanizzazione agricola dell'Ente nazionale risi.

Tali centri furono costituiti a partire dal 1948-49; ma presero particolare sviluppo dal 1952-1953. Si tratta, è bene ricordarlo, degli anni in cui la risicoltura italiana si giovava della congiuntura favorevole connessa con la guerra di Corea.

Il riso italiano si vendeva all'estero a prezzi assai superiori a quelli del nostro mercato interno (e ciò malgrado l'Ente risi seguitava ad incassare i diritti di contratto). La bilancia dell'esportazione del nostro riso segnava perciò un avanzo attivo che lo stesso Ente risi nel 1952 valutava a tre miliardi.

Il più elementare senso di giustizia avrebbe imposto che tale residuo attivo venisse ripartito fra gli agricoltori perché dal loro prodotto si era ricavato un introito superiore al prezzo di ammasso.

L'Ente risi invece, con lettera del 20 agosto 1952 indirizzata al Ministero dell'agricoltura (Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli), proponeva che tale residuo attivo di tre miliardi venisse utilizzato per iniziative di carattere sociale e collettivo e particolarmente per potenziare la meccanizzazione agricola.

Il Ministero dell'agricoltura, con sua lettera del 29 novembre 1952, dette il proprio assenso alla proposta e lo sviluppo dei Centri di meccanizzazione divenne notevole.

Tali centri acquistarono anzitutto un largo numero di macchine per mostrarne l'uso agli agricoltori, per darle ad essi in prestito anche per interi cicli di coltivazione e soprattutto per indurre il maggior numero di agricoltori all'acquisto.

Naturalmente la grande maggioranza delle macchine acquistate dall'Ente risi per i propri centri sperimentali è proveniente dalle società S.I.P.M.A., I.L.C.M.A. e B.R.B.

Dal 1951 l'Ente risi iniziò la pubblicazione di una costosa rivista mensile: *Il riso*, inviata gratis agli interessati del settore (tra i quali tutti i principali agricoltori). Direttore responsabile di tale rivista è stato fino al 1961 il dott. Anselmo Ramponi.

In ogni numero della rivista compariva un articolo tecnico sulla meccanizzazione, illustrante i vantaggi di qualche macchina agricola venduta dalle società del dott. Ramponi.

Si veda ad esempio il seguente estratto relativo solo ad alcune annate.

1952

- n. 2 marzo: FEDERICO GIAROLO: *Problemi della meccanizzazione*, pagg. 21-23;
- n. 4 maggio: Anonimo: *Meccanizzazione delle operazioni di raccolta*, pagg. 25-26;
- n. 5 giugno: EUSEBIO BUFFEI: *Il trattore nelle medie e piccole aziende*, pagg. 23-24 (Ferguson-S.I.P.M.A.);
- n. 7 agosto: ROMEO PIACCO: *La trapiantatrice Grassi*, pagg. 20-21 (I.L.C.M.A.);
- n. 9 ottobre: EGIDIO POZZI: *Una nuova macchina irroratrice*, pagg. 22-23 (S.I.P.M.A.);
- n. 10 novembre: ANTONIO TARCHETTI: *La motomietitrebbiatrice*, pagg. 24-25 (S.I.P.M.A.).

1953

- n. 1 gennaio: ISACCO BERGOMI: *Perfezionamento del macchinario per la trebbiatura del risone*, pagg. 24-25;
- n. 3 marzo: ROMEO PIACCO: *Efficacia di una nuova trapiantatrice*, pagg. 14-15 (I.L.C.M.A.); SANTINO GREPPI: *Per un Centro specializzato di meccanica*, pag. 21;
- n. 6 giugno: Anonimo: *La motomietitrebbiatrice*, pagg. 16-17 (riallacciamento all'articolo del n. 4 dell'anno 1952) (S.I.P.M.A.).

1954

- n. 3 marzo: LUIGI STEFFANONI: *Nuovo trasportatore pneumatico mobile*, pagg. 25-26;
- n. 4 aprile: ANGELO ALPE: *Situazione della meccanica agraria*, pagg. 14-18;
- n. 6 giugno: LUIGI STEFFANONI: *Esperimenti di trapianto meccanico*, pagg. 16-18; RINALDO MORO: *Sistemi di ventilazione ed aspirazione negli impianti per la lavorazione del riso*, pagg. 22-24;
- n. 8 agosto: ANGELO ALPE: *Il problema dell'aderenza nelle trattrici agricole*, pagg. 19-22 (Ferguson più aderente perché a ruote e non a cingoli);
- n. 10 ottobre: AMBROGIO BERTINETTI: *L'Istituto professionale per la meccanica agraria di Torino*, pag. 24 (riallacciamento all'articolo del n. 3 dell'anno 1953);
- n. 12 dicembre: Anonimo: *L'Ente nazionale risi per lo sviluppo della meccanizzazione risicola*, pagg. 23-27.

1955

- n. 5 maggio: KURT STRAUSS: *Un moderno dosatore automatico*, pag. 21;
- n. 9 settembre: UGO MORINI: *Le motomietitrebbiatrici nella risaia*, pagg. 20-24.
 Riassunto: l'autore dà i risultati ottenuti nelle campagne 1953 e 1954 in materia di mietitrebbiatrici di riso. Questi esperimenti effettuati nel 1954 su scala molto più

vasta che nel 1953, hanno dimostrato il buon funzionamento di questi metodi meccanici moderni di produzione straniera ed italiana ed il loro impiego conveniente nel regno del riso. (S.I.P.M.A.);

- n. 10 ottobre: LUIGI STEFFANONI: *Buoni risultati della nuova trapiantatrice*, pagg. 20-23. Riassunto: l'autore descrive le caratteristiche tecniche della nuova trapiantatrice di riso « Ilcma » con alimentazione automatica, analizzandone i risultati soddisfacenti del primo esperimento effettuato durante la campagna di trapianto 1955.

Ogni numero della rivista *Il riso* portò inoltre, in 2ª pagina o in 4ª di copertina, la pubblicità delle trattrici Ferguson e Fowler.

Quando dal 1956 l'Ente risi iniziò a stampare anche il giornale *Il risicoltore* la stessa martellante propaganda si sviluppò anche su questa seconda pubblicazione.

Mercè l'appoggio e la pressante sollecitazione dell'Ente risi presso gli agricoltori tali società poterono realizzare floridi affari per un totale di parecchi miliardi in tutti questi anni.

È significativo notare che l'esistenza di tali società, in particolare quella della società S.I.P.M.A., non è ignorata dagli organismi di vigilanza, se, come si legge nella relazione al bilancio del 31 dicembre 1951: « la S.I.P.M.A. si è fattivamente adoperata per far ottenere ai propri clienti la riduzione del dazio di importazione su trattori Ferguson e Fowler ai limiti previsti dalla legge n. 848 del 21 ottobre 1950 e ha dovuto lottare per oltre un anno con l'interessamento e l'appoggio del Ministero dell'agricoltura e della Confederazione generale dell'agricoltura per superare la tenace quanto ingiustificata opposizione incontrata (dal Ministero delle finanze) ».

Di un'ultima società è infine necessario fare cenno poiché ne è data notizia nella relazione di bilancio 1962-63 dell'Ente risi e cioè della società « Il Riso », di cui è detto fondatore lo stesso Presidente dell'Ente nazionale risi, dott. Cantoni.

Tale Società ha sede in Svizzera e si propone di fare propaganda per il consumo del riso. Risulta però che in tale propaganda è dato più spazio all'esaltazione dei risi americani, che non dei risi italiani.

La conclusione che si trae dall'esame sin qui fatto, è che l'insieme dell'Ente nazionale risi, delle sue società collegate e delle società controllate dai suoi dirigenti costituisce un complesso che ha una posizione largamente dominante nel settore risiero.

Il governo di tale complesso è saldamente unitario poiché trovasi nelle mani di un ristretto numero di persone, fra le quali citeremo solamente:

- a) il Presidente dell'Ente nazionale risi dott. Giuseppe Cantoni, già Commissario dello stesso Ente, consigliere della Società S.A.P.R.I.,

Amministratore unico della « Risi tipici italiani », fondatore della società « Il Riso »;

b) il Direttore generale dell'Ente nazionale risi dott. Anselmo Ramponi, Consigliere delegato della società A.G.I.R.E., Consigliere delegato della società S.A.P.R.I., Consigliere delegato della società S.A.F.A.I., Consigliere della « Risi tipici italiani », Consigliere delegato della Società Magazzini generali della Lomellina, oltreché Consigliere o Presidente, come si è visto, nelle Società S.I.P.M.A., I.L.C.M.A., B.R.B. e Immobiliare Bovisa.

CAPITOLO VI.

CARENZE DI GARANZIE GIURIDICHE

I poteri dell'Ente nazionale risi, essendo esercitati — come abbiamo visto — in parte nelle forme del diritto pubblico e in parte tramite le società costituite dall'Ente stesso, non trovano in pratica un limite giuridico definito, ma unicamente un limite di fatto deducibile dalle capacità finanziarie effettive o potenziali delle suddette società private.

Come è stato chiarito, l'Ente nazionale risi esercita poteri di imperio e attività imprenditoriali: i primi soggetti ai controlli previsti dalla legge, le seconde invece non soggette ad alcun controllo.

Mentre i poteri di imperio incidono principalmente sul settore agricolo e nella determinazione del diritto di contratto, nonché sui controlli previsti in vista della sua esazione, le attività imprenditoriali incidono prevalentemente nel settore industriale e in quello commerciale, in particolare in quello dell'esportazione del riso.

Tale attività imprenditoriale ha come caratteristica peculiare quella di incidere nello stesso settore e sugli stessi mercati ove operano gli imprenditori privati soggetti ai poteri di imperio dell'Ente nazionale risi.

Mentre è possibile delineare i confini dei poteri di imperio riconosciuti dalla legge all'Ente nazionale risi, o comunque da questo esercitati, non è possibile stabilire il limite e l'ampiezza dei poteri esercitati dall'Ente nazionale risi tramite le proprie attività imprenditoriali.

Dette società sono state costituite nelle forme delle società commerciali; la loro forza propulsiva e quindi il loro tramite è quello proprio della capacità finanziaria e non quello dell'interesse pubblico che l'Ente risi dovrebbe perseguire e tutelare.

Conseguentemente, fino a quando l'Ente nazionale risi opera nelle forme del diritto pubblico, per realizzazione delle finalità pubbliche, rimarrebbero intatte e salvaguardate le garanzie preordinate dall'ordinamento giuridico a tutela dei diritti soggettivi o interessi dei singoli lesi da eventuali provvedimenti o atti amministrativi legittimi, mentre manca all'ope-

ratore del settore ogni tutela nella ipotesi che l'Ente nazionale risi realizzi le proprie finalità tramite il governo di società private.

Come esempio, possiamo citare la costituzione e l'opera della società « Il Riso », già richiamata nelle pagine precedenti. Detta società, costituita dall'Ente risi in Svizzera, propaganda risi di produzione straniera, ciò che, evidentemente, è contro le finalità istitutive dell'Ente nazionale risi e danneggia gravemente e l'agricoltura risicola italiana e l'industria risiera. Ma in questo caso sia gli agricoltori sia i risieri non possono evidentemente far valere i propri interessi appunto perché l'Ente risi si è servito di una società commerciale costituendola al di là dei confini territoriali del paese.

Come secondo esempio, non meno illuminante, possiamo citare l'interrogazione n. 78 dell'onorevole Herman Müller alla Commissione C.E.E. del 15 gennaio 1963, nella quale interrogazione si denunciava alla Commissione C.E.E. l'operato dell'Ente nazionale risi che attraverso una società affiliata, la « Risi tipici italiani », avrebbe aperto in Germania una succursale, la « Italien Reis » di Wiesbaden, società che avrebbe venduto in Germania non solo riso italiano brillato a un prezzo di gran lunga inferiore al costo di produzione delle industrie tedesche di trasformazione, ma anche riso acquistato da paesi terzi, come — continua l'interrogazione dell'onorevole Müller — essa stessa ha affermato esplicitamente in alcune circolari, nelle quali ha anche sostenuto che le perdite subite da tale società sarebbero sopportate dall'Ente nazionale risi. La rilevata carenza di ogni garanzia giuridica è data appunto dal fatto che i principi del diritto pubblico prevedono, delimitano e tutelano l'esercizio del potere quando sia esercitato nelle forme sue proprie, ma non quando tali poteri siano indirettamente esercitati nelle forme del diritto privato. Se, come dimostrato, non sussistono nell'ordinamento giuridico garanzie a tutela dei diritti lesi da un ente pubblico, a struttura corporativa, quando questi eserciti finalità pubbliche nelle forme del diritto privato, dovrà ritenersi dimostrato anche il corollario che definisce come indeterminato e indeterminabile il limite del potere pubblico esercitato tramite società commerciali. Dalla indeterminazione di tali limiti derivano necessariamente, come sono derivate, situazioni di predominio a vantaggio di chi può giovare, come l'Ente risi si è giovato, della duplice posizione di ente tutore e di ente imprenditore.

Come già ebbe a osservare la già citata relazione della Corte dei conti (pag. 269), l'Ente nazionale risi, il cui primo statuto venne approvato con decreto interministeriale del 5 aprile 1934, in applicazione del disposto dell'ultimo capoverso dell'art. 2 della legge istitutiva 2 ottobre 1931, n. 1937, è diretto sin dal suo sorgere a perseguire il fine di inte-

ressi generali, di aumento della produzione e di incremento nei consumi: non quindi l'esercizio diretto o indiretto di imprese commerciali, ma solo la disciplina di rapporti fra imprese autonome, individuali e collettive.

Ciò vuol dire che l'Ente nazionale risi ha illegittimamente costituito le società commerciali già citate, giacché non gli è consentito dalle leggi istitutive e dallo statuto l'esercizio diretto o indiretto di imprese commerciali.

Ne consegue che tutta l'attività imprenditoriale e commerciale dell'Ente nazionale risi si muove al di là e al di fuori dell'ambito delle leggi istitutive e dei fini da queste poste all'attività del suddetto Ente. La carenza di ogni garanzia giuridica e la dedotta illegittimità delle attività imprenditoriali dell'Ente nazionale risi, hanno reso possibile al suddetto Ente di attuare, in alcuni periodi, un monopolio assoluto delle esportazioni, riconosciuto come tale da una dichiarazione dello stesso Ente nazionale risi resa nell'anno 1954.

CAPITOLO VII.

SITUAZIONI DI MONOPOLIO NELL'ESPORTAZIONE DEL RISO

Attraverso la società A.G.I.R.E. l'Ente nazionale risi ha regolato l'esportazione del riso eccedente il nostro fabbisogno nazionale.

È in tale settore che si sono verificate le più gravi situazioni di monopolio. Come si è visto, lo statuto dell'A.G.I.R.E. assegna a tale società il compito di effettuare l'esportazione secondo le direttive dell'Ente. Qualora l'Ente nazionale risi avesse puramente e semplicemente stabilito con sua circolare che la sola società A.G.I.R.E. diveniva concessionaria del compito e del diritto di esportare, avrebbe con ciò realizzato un atto tanto gravemente lesivo dei diritti degli altri operatori economici, da costituire uno scandalo così patente da provocare il fallimento del tentativo.

Le situazioni di monopolio dell'esportazione sono state perciò sempre determinate dall'Ente nazionale risi a mezzo della creazione di un terzo organismo, o con la collaborazione di altri organismi, che a loro volta divenivano concessionari esclusivi dell'A.G.I.R.E. per l'esportazione, mentre la base preconstituita del monopolio commerciale era la S.A.P.R.I. in forza delle disposizioni che prescrivevano doversi eseguire acquisti di risone a copertura di partite destinate all'esportazione esclusivamente con prelievi dai magazzini S.A.P.R.I. (circolare 13 ottobre 1949, n. 11).

L'obiettivo dell'Ente nazionale risi della realizzazione del monopolio del commercio estero del riso non è stato mai, come si è dianzi affermato, neppure nascosto.

Nel 1951 il prof. Albertario sosteneva « la necessità di un'offerta unica sul piano del commercio internazionale ». Con l'occasione esprimiamo la nostra meraviglia per il fatto che i più alti funzionari del Ministero dell'agricoltura, incaricati della vigilanza sull'Ente nazionale risi, abbiano frequentemente esposto le proprie tesi come fossero dei rappresentanti dell'Ente stesso, quasi immedesimandosi con esso.

Nel 1954 l'Ente risi in una dichiarazione ufficiale affermava: « Si era prodotto un grave inconveniente consistente nel fatto che i nostri esportatori si facevano concorrenza sui mercati internazionali e che quindi i ribassi di prezzo che ne derivavano, resi possibili dalla esistenza delle quote di rimborso, finivano molto spesso con l'andare a vantaggio degli operatori stranieri. Per ovviare a questi inconvenienti, in un primo tempo l'Ente risi cercò di reagire a questa concorrenza fra gli esportatori favorendo la costituzione di un consorzio industriale di risieri esportatori e di un consorzio di commercianti risieri esportatori, ma non si riuscì a realizzare quel blocco unitario che si sarebbe sperato di poter opporre ai gruppi monopolistici importatori stranieri; si ebbe così la necessità di un intervento diretto dell'Ente risi che si sostituì su taluni mercati esteri agli esportatori ».

Restiamo convinti che l'affermazione della necessità di presentare agli operatori stranieri un'offerta unica sia pretestuosa perché alla base della operazione sta invece la spinta alla concentrazione del gruppo dirigente dell'Ente nazionale risi. Inoltre questa Commissione ritiene non accettabile la definizione di inconveniente dato alla concorrenza sui mercati internazionali, essendo evidente che la concorrenza è oggi ritenuta meritevole della più ampia tutela e dall'ordinamento giuridico del Mercato comune e dall'ordinamento giuridico italiano. La Commissione deve invece condividere il pensiero dell'assessore dell'Amministrazione provinciale di Pavia, signor Paolo Moro, manifestato in un intervento al Convegno nazionale sulla risicoltura: « Determinati aspetti del monopolio dell'esportazione hanno seriamente compromesso alcune possibilità di collocamento all'estero di partite di riso ». Ciò che conta è il rilevare che le stesse definizioni date dall'Ente risi alle operazioni reiteratamente condotte nel campo dell'esportazione, forniscono la migliore prova del monopolio cui tende lo stesso Ente.

La dichiarazione ufficiale dell'Ente risi del 1954, che abbiamo citato integralmente, costituisce la presentazione e l'atto di nascita della società Unione Esportatori Risieri (U.E.R.), promossa da otto industriali e commercianti a ciò invitati dall'Ente risi.

Questa società ebbe fin dalla sua costituzione la qualifica di concessionaria esclusiva dell'A.G.I.R.E. per l'esportazione dell'intero quantitativo di riso italiano eccedente il fabbisogno per il consumo interno. Solo gli operatori che nel quadriennio 1949-1953 realizzarono un volume medio di esportazioni di riso non inferiore ad una quota prefissata in accordo con l'Ente risi furono ammessi a divenire soci della U.E.R.; l'Ente risi si riservò il potere di accertare la sussistenza dei suddetti requisiti.

Le quote azionarie di ciascun socio vennero fissate proporzionalmente al volume medio delle sue esportazioni; il monte delle vendite fu poi suddiviso tra i soci della U.E.R. in proporzione alla partecipazione azionaria di ciascuno.

Nessun socio poteva concludere affari in proprio. Ognuno doveva richiedere di volta in volta le assegnazioni alla società A.G.I.R.E. (che tuttavia non erano impegnative per quest'ultima) e successivamente chiedere il riso comunicando gli estremi del contratto. La società A.G.I.R.E. e lo stesso Ente risi si riservarono una quota nella U.E.R. e poterono compiere operazioni di esportazione.

È tanto vero che la U.E.R. rappresentò un monopolio assoluto con totale esclusione dalle attività di esportazione del riso italiano di tutti gli operatori non soci, che fu persino coniato l'appellativo ufficiale di *outsiders* per gli operatori esterni alla suddetta società.

L'imbarazzo di fronte a questi argomenti si è rivelato nella sua piechezza durante gli interrogatori del Presidente dell'Ente, dott. Cantoni, e del prof. Albertario. Ci sembra opportuno riportare integralmente il testo delle seguenti loro dichiarazioni. Disse il dott. Cantoni: « Non è vero che un esportatore sia venuto all'Ente risi a cercare quantitativi per la esportazione ed abbia avuto un diniego. A meno che non sia venuto a fare certe richieste di esportazione in particolari periodi o quando vigevano particolari accordi fra Stati ». E il prof. Albertario: « Qualche *outsider* c'è stato; ma non si è ostacolata la loro opera quando però dimostravano di avere possibilità loro specifiche che non turbavano il mercato a nostro danno ».

Sul punto la Commissione fa rilevare che — essendo improbabile che quel « nostro » si riferisse alla collettività nazionale non certo danneggiabile da un piccolo esportatore di riso escluso dalla U.E.R. — si dovrebbe arguire con meraviglia che quel « nostro » si riferisce agli interessi del gruppo monopolistico facente capo all'U.E.R. e del quale ovviamente erano parte importante Ente risi e sue società collegate e che, pertanto, ancora raffiorano indizi di un potere amministrato in realtà da una unione di persone che al tempo stesso sono preposte all'applicazione della legge, al controllo di attuazione della legge e alla guida di società commerciali che realizzano finalità ben difficilmente identificabili in quelle pubbliche e generali fissate per legge all'Ente nazionale risi.

Ad ulteriore definitiva dimostrazione delle difese che la società U.E.R. dovette approntare nei confronti degli *outsiders* per proteggere la propria condizione di monopolio e la realizzazione dei propri interessi, esiste agli atti la copia di una lettera stilata dal Direttore generale dell'Ente risi nella quale, posto di fronte ad una causa, condotta da un esportatore

escluso dalla U.E.R., contro l'U.E.R. stessa in sede giudiziaria, e anche preoccupato per una ulteriore causa promossa dal medesimo esportatore nei suoi personali confronti, informa il destinatario della lettera che a questo operatore scontento vennero versati a titolo di tacitazione lire 5 milioni in contanti e venne concesso di compiere — tramite il sistema A.G.I.R.E.-U.E.R. — operazioni di esportazione per circa 15.000 quintali di riso, onde consentirgli un prevedibile ulteriore utile di circa lire 15 milioni.

Questa lettera, secondo la Commissione, dimostra non soltanto la posizione di pieno monopolio assicurata all'U.E.R., nonché la strettissima connessione esistente tra l'U.E.R., l'Ente risi e la sua società collegata A.G.I.R.E., ma anche l'ampiezza pressoché illimitata dei poteri dei dirigenti dell'Ente i quali possono disporre del riso da loro amministrato in modo tale da cederlo a terzi a condizioni particolari, pur di tacitare azioni giudiziarie condotte nei loro personali confronti. Dimostra infine come sia possibile, tramite società commerciali, all'Ente che di questo si avvale, di beneficiare di una maggiore libertà di mezzi e di azioni e di sottrarsi ai controlli degli organi di vigilanza e tutela.

Il monopolio dell'U.E.R. durò per oltre quattro anni, dal 1954 al 1958. Esso rappresenta un caso limite dell'azione monopolistica dell'Ente risi: era in pratica assoluto perché si trattava di un monopolio tecnico-legislativo, se così ci è consentito definirlo, vale a dire imposto normativamente.

Le condizioni di monopolio non si verificano solamente quando siano imposte da norme aventi forza di legge. Situazioni monopolistiche conseguono normalmente anche da abuso di posizione dominante ed è questa costantemente la condizione che si è verificata intorno all'Ente nazionale risi.

Anche dopo lo scioglimento della U.E.R. sono rimaste in mano all'ente leve decisive per manovrare i fattori economici. Tali leve sono costituite dalle funzioni riservate alle società S.A.P.R.I. e A.G.I.R.E.; dal potere dell'ente di attribuire i premi di esportazione; dalla sua discrezionale potestà di decurtare tali premi in relazione alle contestazioni delle qualità merceologiche del prodotto accertate dall'ente e soltanto dall'ente; dalla subordinazione delle licenze di esportazione alle dichiarazioni di provenienza del prodotto e di « benessere », rilasciate entrambe dall'ente; dal potere dell'ente di esigere dagli esportatori l'accensione di una fideiussione a suo favore prima della esportazione e dalla sua facoltà di effettuare prelievi a proprio favore su tale fideiussione, per ragioni varie tra le quali persino quella della mancata spedizione entro il giorno di scadenza del permesso; dal potere dell'ente di determinare i prezzi minimi del risone

destinato all'esportazione e venduto dall'ente a mezzo licitazioni dallo stesso indette.

Si sostiene da parte dei difensori dell'ente che dopo la sentenza della Corte costituzionale in data 8 febbraio 1962 le condizioni di libertà di iniziativa economica degli operatori sono essenzialmente mutate a seguito dell'abolizione del cosiddetto « ammasso obbligatorio del risone ».

La Commissione ritiene che in realtà i mutamenti verificatisi dopo la sentenza della Corte costituzionale siano irrilevanti. L'ammasso obbligatorio è stato infatti sostituito puramente e semplicemente con un ammasso denominato « volontario »; il diritto di contratto continua ad essere percepito e, in più, è stato istituito un finanziamento statale dell'operazione di ammasso comportante il versamento a favore dell'Ente risi della somma di lire 1.400 milioni annui. Si rileva che, sulla base delle precedenti lire 200 a quintale di risone, tale finanziamento corrisponde esattamente alle esigenze dell'ammasso di tutto il prodotto raccolto in Italia, calcolabile per l'appunto in poco meno di 7 milioni di quintali.

La Commissione rileva pertanto che l'entità di questo finanziamento dimostra che l'Ente nazionale risi è certo che nessun agricoltore si sottrarrà all'ammasso fisico o ideale (cioè al vincolo) presso i suoi magazzini, con ciò fornendogli in pratica il completo controllo di tutta la produzione, esattamente come al tempo in cui vigeva l'ammasso obbligatorio.

Infatti, anche se un agricoltore non conferisce materialmente il suo prodotto ai magazzini dell'Ente, non per questo è esonerato dal pagamento del diritto di contratto e dai pesanti controlli fiscali sulle superfici, sulla produzione, sui trasporti del prodotto e sugli accertamenti delle qualità merceologiche. Persino il cosiddetto « diritto di magazzinaggio » continua a scattare progressivamente di mese in mese anche se il prodotto non è fisicamente giacente nei magazzini dell'Ente.

Con la legge 15 febbraio 1963, n. 242, vengono, infine, concesse rettifiche di prezzo a favore di chi trasforma in riso bianco determinate partite di risone destinate all'esportazione, sempre tuttavia su proposta dell'Ente risi. La qual cosa, non si può non rilevare, concede all'Ente un ulteriore e più largo margine di potere discrezionale.

Sembra pertanto evidente che, anche dopo la pubblicazione della citata sentenza della Corte costituzionale invalidante l'ammasso obbligatorio, la posizione dell'Ente risi nei confronti del settore risicolo e del commercio del risone appare pur sempre dominante, in modo tale da porre notevoli vincoli alla libera commercializzazione del risone, vale a dire della materia grezza che fornisce il riso.

Alla fine del mese di agosto 1964, su iniziativa dell'Ente risi, è stata stipulata una convenzione avente per soggetti contraenti da una parte

la società A.G.I.R.E. e dall'altra nove industriali e commercianti risieri. Questa convenzione ricalca nelle sue grandi linee l'accordo stipulato precedentemente tra Ente risi, A.G.I.R.E. e U.E.R. ed ha lo scopo di potenziare le possibilità di vendita di riso italiano per esportazione sia dell'A.G.I.R.E. sia dei suddetti operatori.

Costoro, infatti, si impegnano ad affidare all'A.G.I.R.E. il mandato di commissionaria in esclusiva per vendite di riso italiano all'estero e costituiscono, con l'avallo del Consigliere delegato dell'A.G.I.R.E., il quale è contemporaneamente anche il Direttore generale dell'Ente risi, un comitato esecutivo di controllo, del quale soltanto loro nove possono istituzionalmente far parte e al quale sono conferiti i più ampi poteri di gestione compreso quello di determinare le quote di suddivisione dell'intero monte delle vendite tra gli aderenti alla convenzione.

Come si può rilevare da un documento allegato agli atti, in realtà a questi operatori viene conferita una prelazione sulla maggior parte delle vendite; il diritto a percepire una tangente, cosiddetta commerciale, di ben lire 250 al quintale su tutto il riso la cui lavorazione è assegnata dall'A.G.I.R.E. ad altre riserie; la facoltà — cosa per altro indubbiamente singolare — di valersi dei capitali dell'A.G.I.R.E., quindi dell'Ente risi e perciò pubblici, per il finanziamento delle loro private intraprese commerciali e industriali; l'indubbio vantaggio di potersi servire di una grande organizzazione di vendita quale l'A.G.I.R.E. — il cui costo è coperto con danaro pubblico — per concludere i loro affari privati, senza alcuna corrispettiva.

La Commissione ritiene che l'Ente risi abbia favorito questa iniziativa in quanto, già detenendo, come si è visto, una posizione dominante nel settore della produzione e della commercializzazione della materia prima da cui si ricava il riso, intende assicurarsi una posizione dominante anche nella commercializzazione del riso stesso.

Solo così, infatti, la Commissione ritiene di spiegare i motivi per i quali un ente pubblico, che di per sé dovrebbe perseguire fini generali e per nulla particolaristici, può accordare a un gruppo di operatori privati così ampi poteri o privilegi da porre in atto una limitazione alla libertà di iniziativa e di concorrenza a quegli operatori i quali non possono o desiderano far parte di quel gruppo, sottostando al potere decisorio di una oligarchia riunita in comitato direttivo, che ha fra l'altro deliberato di ammettere nel *pool* solo gli industriali che abbiano effettuato negli ultimi 4 anni almeno una esportazione media di 5.000 quintali all'anno.

Le prerogative concesse ai nove industriali consorziati nell'A.G.I.R.E. sono infatti tali da permettere loro, a parità del prezzo di vendita, un

maggior utile nei confronti di qualunque altro operatore che non faccia parte del loro gruppo. È evidente pertanto che essi, a parità di ricavi, possono praticare al cliente straniero un prezzo più favorevole. È anche evidente che il giorno in cui, per un più favorevole andamento del mercato dell'attuale, fossero possibili agli operatori italiani importanti vendite di riso all'estero, vendite cioè in lotti superiori ai 50-100 mila quintali, ben difficilmente un operatore estraneo al suddetto gruppo potrebbe portare a buon termine trattative del genere. Infatti, qualora questo operatore, che definiamo per così dire « isolato » si assicurasse una tale fornitura, si troverebbe di fronte — all'atto della necessaria ricopertura sul mercato dei risoni — alla coalizione del gruppo composto dagli operatori convenzionati con l'A.G.I.R.E., dall'A.G.I.R.E. stessa e dall'Ente risi. Ora, l'Ente e le sue società detengono — come abbiamo visto — una posizione dominante nel settore della produzione e della commercializzazione del risone.

Pertanto la Commissione conclude, per l'insieme dei motivi dianzi esposti, che la libertà di concorrenza dell'operatore « isolato » deve considerarsi per lo meno gravemente limitata ed in molti casi del tutto soppressa e che, per converso, al gruppo formatosi intorno all'A.G.I.R.E. è assicurata una posizione dominante nel settore dell'esportazione del riso italiano.

Ne discende il corollario che la convenzione A.G.I.R.E. trovasi in contrasto con il disposto degli art. da 85 a 94 del Trattato di Roma, recepito nel nostro ordinamento giuridico con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203, Trattato le cui norme sono oggi pienamente efficaci anche per il settore merceologico del riso.

CAPITOLO VIII.

I BILANCI DELL'ENTE E DELLE SOCIETÀ COLLEGATE

Nel corso dell'indagine sui rapporti A.G.I.R.E.-U.E.R., si è accertato che l'A.G.I.R.E. si era impegnata a pagare alla sua commissionaria U.E.R. una tangente a titolo di provvigione su ogni quintale di riso venduto dall'U.E.R.

La Commissione, incidentalmente, ha avuto modo di rilevare che, su questo punto, non esiste identità tra la voce iscritta nel bilancio A.G.I.R.E. come pagata e quella risultante nel bilancio U.E.R. come incassata. Infatti le due diverse poste ammontano, rispettivamente, a 496 milioni di lire la prima e a 450 milioni la seconda.

Esiste tuttavia agli atti la relazione di un esperto affermando che la provvigione riconosciuta dall'A.G.I.R.E. all'U.E.R. variava dal 2 al 2,50% sul valore delle esportazioni condotte a buon fine. Nel quadriennio 1954-1958 le vendite del riso italiano all'estero procacciato dalla U.E.R. ammontarono a circa 86 miliardi di lire. Se così fosse, l'importo delle provvigioni sarebbe ben diverso da quello di 496 milioni dichiarato pagato o da quello di 450 milioni risultante incassato.

La Commissione rileva in proposito che la difformità delle poste iscritte nei citati bilanci e l'esistenza di così contraddittorie notizie sul vero ammontare delle provvigioni pagate sono indici, rispettivamente, di scarsa precisione amministrativa o di un costume secondo il quale operazioni commerciali — che dovrebbero essere svolte, dati i fini generali e di tutela dell'Ente, alla piena luce del sole e nella pacifica conoscenza di tutti gli operatori del settore — sono normalmente circondate da una riservatezza eccessiva.

Del resto, neanche la Corte dei conti ha avuto la possibilità di conoscere i bilanci dell'Ente risi nella loro interezza.

È notorio che l'Ente trae le sue fonti di finanziamento soprattutto mediante l'esazione del « diritto di contratto ». La maggior parte di queste entrate non risulta tuttavia figurare nei bilanci ufficiali essendo devoluta

alla gestione degli ammassi, i cui rendiconti non appaiono depositati presso la Corte dei conti che, per la verità, da tempo ha contestato la legittimità di tale procedura.

Essa ha osservato che i « diritti di contratto » furono istituiti esclusivamente per il raggiungimento dei fini istituzionali dell'Ente e che il loro uso per l'alleggerimento degli oneri d'ammasso non è approvabile, soggiungendo che questa pratica ha finito per costituire presso l'Ente una « cassa di compensazione o di rifugio » non regolata dalla legge.

Anche il Collegio dei Revisori dell'Ente risi nella relazione al bilancio della campagna 1953-1954, rileva che questa procedura « non fu strettamente conforme alle vigenti disposizioni e risulta approvata con lettera della Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli del Ministero dell'agricoltura ».

Il sottosegretario per l'agricoltura, nella seduta della Camera del 10 novembre 1959, precisò che « la differenza di 1070 lire tra il prezzo corrisposto al produttore per ogni quintale di prodotto conferito e quello di cessione all'industria risiera, comprende anche i cosiddetti diritti di contratto il cui ammontare è effettivamente fissato in lire 200 dal decreto ministeriale del 21 novembre 1958. Della predetta somma di 1070 lire, però, 970 lire costituiscono una entrata del bilancio dell'ammasso del risone, che è cosa ben distinta dal bilancio vero e proprio dell'Ente, al quale sono destinate 100 delle 200 lire riscosse a titolo di diritto di contratto, per sopperire alle spese di amministrazione e per svolgere i compiti istituzionali ».

Di lire 200 al quintale fa menzione ancora il decreto ministeriale 30 novembre 1961 per la campagna risicola 1961-1962. Solo con decreto ministeriale 11 febbraio 1962 il « diritto di contratto » è normativamente stabilito in lire 1070 a quintale, sempre per la medesima campagna 1961-1962. La precisazione, ovviamente, si era resa necessaria a causa del giudicato della Corte costituzionale, con sentenza 8 febbraio 1962.

Rileva dunque questa Commissione che per lungo tempo l'Ente risi è stato carente di giustificazione normativa alla sua pretesa di esigere la somma di lire 1070 a quintale di risone a titolo di « diritto di contratto ».

In codesto modo l'amministrazione di somme aggirantisi intorno ai 6 miliardi di lire all'anno poté essere sottratta ai poteri di controllo della Corte dei conti; in altri termini, circa i 6 settimi delle entrate dell'Ente poterono essere spesi senza che alcuna superiore vigilanza predisposta dalla legge fosse su tale spesa esperita.

Poiché la produzione media, nel quinquennio 1958-1962, è stata di 6.880 quintali di risone l'Ente risi, ogni anno, ha mediamente percepito 7.361 milioni di lire delle quali, tuttavia, non vennero contabiliz-

zate a bilancio 6.677 milioni. Nell'arco dei soli cinque anni considerati, furono quindi spese senza alcun effettivo controllo della Corte dei conti lire 33 miliardi e 385 milioni, somma considerevole soprattutto se confrontata con il valore medio totale annuo dell'intera produzione italiana di riso che, secondo la relazione al bilancio dell'Ente per l'esercizio 1962-1963, deve indicarsi in poco più di 45 miliardi di lire. Aggiungasi che le cifre spese senza sottostare ai controlli previsti dalla legge furono superiori a quelle indicate, in quanto l'Ente risi ricavava e ricava tuttora dalla gestione degli ammassi altri importanti cespiti, quali i « diritti di magazzino » ed i benefici derivanti dalla commercializzazione del risone ammassato che in taluni momenti e per talune varietà raggiunsero punte di lire 2.000-3.000 a quintale.

Ma anche un esame limitato ai dati disponibili, vale a dire a quelli forniti dai bilanci ufficiali, consente di formulare alcune osservazioni.

L'esazione del « diritto di contratto » è sempre stata giustificata con la necessità di fronteggiare le perdite derivanti dalla vendita all'estero di riso italiano a prezzi inferiori al costo. Tuttavia i diritti furono esatti anche in quegli anni nei quali il riso italiano venne di norma ceduto a compratori stranieri a prezzi notevolmente superiori a quelli praticati per l'interno. Dall'aprile 1952, ad esempio, gli esportatori dovettero pagare all'Ente un sovrapprezzo di lire 1.500 a quintale per ottenere l'autorizzazione ad esportare riso, sovrapprezzo che, nel novembre dello stesso anno, venne elevato a lire 2.700 a quintale, per essere poi abolito nel corso del secondo semestre dell'anno successivo.

A tali sovrapprezzi conseguì un avanzo di gestione che avrebbe dovuto essere distribuito ai produttori sotto forma di « quote di rinvengo », che tuttavia non risultano essere mai state pagate, sì che la Corte dei conti ebbe modo di rilevare che « il problema della loro spettanza si è posto fin dal primo momento per una soluzione che sarebbe stata necessaria di fronte alla loro rilevante entità: nel settembre 1953 esse erano di 4 miliardi ».

Buona parte di questi utili, come è confermato nel carteggio già citato nel quale la Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli si dichiara lieta di approvare le proposte avanzate al riguardo dall'Ente, venne destinata a scopi vari tra i quali il potenziamento delle iniziative atte a migliorare il livello della meccanizzazione dei risicoltori.

Incidentalmente, a questo proposito, la Commissione rileva che nella relazione del Consiglio di amministrazione della società I.L.C.M.A. al bilancio 31 dicembre 1957 si legge: « Crediamo di poter affermare che l'attuale orientamento dell'agricoltura verso la meccanizzazione delle operazioni di coltura del riso è in parte dovuto all'opera di propaganda svolta

dalla I.L.C.M.A. presso i risicoltori di tutte le province attraverso le ripetute e prolungate prove, esperienze e dimostrazioni dei vari modelli di trapiantatrici man mano progettati e costruiti». In altre relazioni al bilancio I.L.C.M.A. e S.I.P.M.A. si può leggere che tali sperimentazioni avvenivano a cura dell'Ente nazionale risi, come è particolareggiatamente confermato da numerosi articoli continuativamente pubblicati sulla rivista *Il Riso* edita dall'Ente nazionale risi e tendenti ad accreditare presso gli agricoltori tali macchine, nell'ambito di un'azione tanto vasta da impegnare seriamente l'Ente ed i suoi Centri di sperimentazione per la meccanizzazione agricola. L'Ente giunse a dichiarare più volte (vedasi ad esempio: *Il Riso*, anno 1954, n. 12, pag. 23) di essere esso stesso l'importatore di alcune di queste macchine, allo scopo dichiarato di offrire agli agricoltori soltanto il meglio della produzione tecnica.

La Commissione, sempre incidentalmente, ritiene non inutile un supplemento di indagini sui rapporti tra l'Ente nazionale risi, i Centri sperimentali per la meccanizzazione agricola e le società S.I.P.M.A., I.L.C.M.A., B.R.B. e Immobiliare Bovisa, nell'intento di accertare quanto corrisponda a fini pubblici e generali la destinazione di quegli utili di gestione dei quali qui è argomento.

Si è richiamata l'attenzione sull'impiego delle somme di cui sopra in quanto la Commissione ha accertato che, all'incirca nello stesso periodo di tempo, durante l'annata agricola 1954-55, l'Ente risi richiese un cospicuo aiuto finanziario allo Stato, dichiarando di non essere in grado di sostenere coi suoi propri mezzi le presumibili perdite che si sarebbero dovute lamentare nella vendita di circa 2 milioni di quintali di risone a quell'epoca giacenti nei magazzini d'ammasso ed eccedenti il fabbisogno nazionale.

Lo Stato, in effetti, acquistò questo risone, che tuttavia rimase depositato presso l'Ente il quale lo riservò all'A.G.I.R.E. che, a sua volta, vendette all'estero il riso bianco che se ne ricavò, tramite l'opera intermediatrice della società U.E.R.

L'operazione, pertanto, si risolse in un giro contabile, essendosi limitata alla iscrizione a debito dello Stato della somma di lire 4.585.693.210 equivalente, per l'appunto, alla perdita subita nella vendita dei circa 2 milioni di quintali di risone.

Poiché tuttavia la partita non venne immediatamente regolata, l'Ente continuò, di anno in anno, ad aggiungervi l'ammontare degli interessi passivi corrispondenti. Pertanto al 15 settembre 1959 l'entità del debito dello Stato ammontava già a lire 8.838.523.046 e al 31 dicembre 1962 aveva raggiunto la cifra di lire 10.883.000.000, come risulta dalla relazione

ministeriale al disegno di legge presentato dal Ministro Mattarella, il 4 novembre 1963 (*Atti del Senato*, n. 303).

Certo è che se l'Ente nazionale risi fosse stato finanziariamente in grado di accollarsi la perdita derivante dall'operazione descritta — cosa di per sé naturalmente logica, visto che nel biennio precedente l'esportazione del riso italiano aveva assicurato all'Ente utili per 4 miliardi di lire — lo Stato non si sarebbe ritrovato con un *deficit* di quasi 11 miliardi, dei quali oltre 6 costituiti da crediti dell'Ente per interessi passivi e altre spese, maturati dopo la liquidazione dello *stock* di merce eccedente.

Alla fine dell'anno 1953 l'Ente disponeva di liquidi per almeno 4 miliardi di lire, la maggior parte dei quali preferì destinare ad altri scopi, tra i quali il potenziamento di quei Centri che sperimentavano e propagandavano macchine agricole vendute o prodotte da un gruppo di società gravitanti nella sua orbita. Ciò, malgrado che le giacenze di risone si stessero accumulando fin dal settembre 1952, mese in cui ammontavano già a circa 700.000 mila quintali.

La Commissione, inoltre, rileva che l'Ente avrebbe comunque dovuto disporre nell'anno 1955 di fondi adeguati alle esigenze dello smaltimento dei quantitativi di risone eccedenti: nel 1955, infatti, nel suo bilancio figurava un fondo per investimenti in immobili ed impianti di lire 1.889 milioni, fondo che poi aumentò nel 1959 a lire 3.175 milioni e a lire 4.472 milioni nel 1963. Al riguardo, la Corte dei conti ha avanzato l'ipotesi che tale fondo sia in realtà una riserva occulta, dato che il patrimonio di immobili ed impianti, per altra via, risulta essere aumentato da lire 711 milioni nell'anno 1955 a lire 2.582 milioni nell'anno 1963.

La Corte dei conti ha pure avanzato l'ipotesi che rappresentasse una riserva occulta anche la posta attiva « risone da seme », ammontante nel 1955 a lire 1.072 milioni e a lire 1.317 milioni nel 1959, per poi scomparire a partire dall'anno successivo.

Analoga ipotesi è possibile sulla voce « avanzi degli esercizi precedenti » che sale costantemente fino a raggiungere nell'esercizio 1957-58 la cifra di lire 1.365 milioni, per poi scomparire a partire dal bilancio successivo.

Aggiungasi infine che ogni anno nel bilancio di gestione l'Ente figura aver versato la somma di circa lire 1 miliardo per « anticipazioni alle società dipendenti ».

Sembra alla Commissione, concordando in ciò con il giudizio dell'esperto prof. Pagani, che l'operazione descritta abbia avuto per iscopo l'accrescimento delle disponibilità finanziarie dell'Ente, come è incontestabilmente dimostrato dal fatto che il credito di oltre lire 6 miliardi vantato nei confronti dello Stato, in più dei 4.500 milioni effettivamente

perduti nella vendita del riso eccedente, non trova minimamente riscontro in altrettanti pagamenti di interessi passivi eseguiti dall'Ente a Istituti di credito. L'Ente risi, pertanto, disponeva sicuramente della somma necessaria per eseguire l'operazione ed ha così conseguito lo scopo di mettere a frutto un capitale che forse non avrebbe potuto altrimenti essere altrettanto remunerativo, con il risultato di trovarsi nella condizione di disporre di ulteriori mezzi finanziari da impiegare per consolidare la posizione dominante sua e delle diverse società collegate nei rispettivi settori, senza peraltro curarsi del conseguente danno per lo Stato italiano.

Concludendo, pertanto, sull'argomento dei bilanci dell'Ente nazionale risi e dei bilanci delle gestioni ammassi la Commissione esprime l'auspicio che la Commissione bilancio e partecipazioni statali della Camera dei Deputati, nell'espletamento della sua normale funzione di esame delle relazioni della Corte dei conti sugli enti controllati, voglia sottoporre a proprio esame quanto più sollecito e approfondito possibile, tutta la materia riguardante l'Ente nazionale risi.

CAPITOLO IX.

IL TRATTATO DELLA C.E.E. ED IL NUOVO REGOLAMENTO COMUNITARIO DEL RISO

A partire dal 1° settembre 1964, le norme del Trattato di Roma istituyente il Mercato comune europeo, sono state estese anche al settore merceologico del riso.

Della C.E.E. fanno parte quattro paesi importatori di riso e due paesi produttori (Francia e Italia). La Francia, pressoché autosufficiente quando si calcoli anche la produzione del Madagascar; l'Italia, invece, eccedentaria, ma in misura all'incirca pari alle necessità di importazione delle altre Nazioni comunitarie.

Tra i prezzi del risone francese e quelli dell'italiano, a parità di qualità, esiste oggi un non grave squilibrio a svantaggio della Francia, destinato a scomparire gradualmente entro i prossimi anni. Ad ogni modo, per ora, l'area della C.E.E. è stata divisa — per quanto riguarda la disciplina del riso — in tre zone: paesi non produttori, Francia e Italia.

Genericamente, può dirsi che gli accordi comunitari prevedono che, a pari qualità, al riso italiano venga accordata una certa preferenza. Per questo esso risulta protetto da un regime doganale che prevede la fissazione di un prezzo minimo « di soglia » nei paesi non produttori, sulla base del quale è commisurato il cosiddetto « prelievo », che in effetti è un dazio il quale colpisce i risi provenienti da paesi terzi, allo scopo di elevare, come minimo, il loro costo al « prezzo di soglia », per ora fissato in dollari 142 per tonnellata di semigreggio, base qualità comune.

Una volta fissata l'entità del prelievo, essa rimane identica per tutte le varietà di riso, siano esse comuni oppure pregiate.

È bene sottolineare che la misura di detto prelievo corrisponde alla pura differenza tra il prezzo del riso più economico proveniente da paesi terzi ed il prezzo di soglia solo nel caso che il riso più economico sia un riso di qualità comune o, meglio, a grana tonda. Qualora, infatti, sui mer-

cati internazionali il riso più economico fosse di tipo a grana lunga, ovvero pregiato, entrerebbe in gioco il « coefficiente di qualità » che eleverebbe sensibilmente la misura del prelievo.

Si dà tuttavia il caso che, sui mercati internazionali, da anni le varietà di riso più economiche siano alcune a grana lunga. Ciò, per due motivi: primo, perché tali varietà sono prodotte negli Stati Uniti, dove vige un fortissimo sistema di *dumping* e dove i soli tipi coltivati in grande quantità ed eccedenti il fabbisogno nazionale sono, per l'appunto, a grana lunga e devono essere collocati all'estero a tutti i costi, e, perciò, normalmente in concorrenza di prezzo con la grana tonda; secondo, perché nei paesi produttori extra europei e in moltissimi paesi consumatori (ad esempio il gruppo dei paesi socialisti e le nazioni asiatiche) non si bada molto alla differenza tra risi a grana lunga e risi a grana tonda, l'elemento decisivo dell'acquisto essendo esclusivamente il prezzo.

Pertanto, ad andamento regolare di mercato, la misura del prelievo dovrebbe essere fissata con riguardo a risi di qualità pregiata e quindi dovrebbe risultare assai superiore a quella che è la mera differenza tra il prezzo del riso più economico ed il prezzo di soglia, a seguito dell'automatico intervento dell'ulteriore salvaguardia costituita dal « coefficiente di qualità ».

Ma, essendo l'entità del prelievo identica per tutte le varietà di riso, ne consegue che un riso comune può entrare nei paesi della C.E.E. soltanto ad un prezzo superiore a quello di soglia. Nel mese di gennaio 1965, infatti, non è stato possibile importare nei paesi della C.E.E. da paesi terzi riso comune a meno di dollari 148 la tonnellata, pur essendo il prezzo di soglia fissato a 142.

Ciò torna ad ulteriore vantaggio per il riso italiano, posto che la parte eccedentaria è costituita quasi esclusivamente da qualità comuni.

Il rilievo che è stato dato all'esame di questi argomenti è giustificato dal fatto che essi sono connessi con la questione dei rimborsi da concedersi agli esportatori di riso italiano, questione piuttosto controversa.

Sostiene infatti l'Ente nazionale risi, contro il parere di alcuni, che le restituzioni sono indispensabili; che la loro entità è in pratica inadeguata ad assicurare una regolare vendita delle eccedenze; che, infine, l'esazione del diritto di contratto è giustificata, essenzialmente, da questa esigenza, anche se colpisce l'intera produzione di risone italiano.

Ciò premesso, deve osservarsi che il prezzo di dollari 148 alla tonnellata di semigreggio — e a maggior ragione quello di dollari 142 — non è praticabile dagli operatori italiani, stante il costo del risone, fintanto che su questo graverà una tangente a favore dell'Ente risi calcolabile mediamente in almeno il 10% del prezzo base.

Tuttavia è possibile che (anche dopo la soppressione del diritto di contratto) lo Stato debba intervenire con un rimborso a favore degli esportatori, essendo tale facoltà prevista dalle norme del Trattato di Roma, almeno per tutto il cosiddetto periodo transitorio, vale a dire fin tanto che la completa attuazione dei regolamenti comunitari non avrà permesso una diversa impostazione degli scambi di riso fra i paesi della C.E.E.

Invece, oggi, in Italia, non è lo Stato ad effettuare il pagamento delle restituzioni, bensì l'Ente nazionale risi, il quale ne è stato autorizzato da una comunicazione scritta del Ministero per l'agricoltura nell'ottobre 1964, come risulta dalla relazione del dottor Cantoni agli atti della Commissione. Si noti, in proposito, che sono stati promulgati due decreti-legge (il secondo sostitutivo del primo, non convertito in tempo dalle Camere) il 29 ottobre 1964 e il 23 dicembre 1964, i quali, all'art. 6, stabilivano che il rimborso all'esportazione di riso « non si applica per la campagna di commercializzazione 1° settembre 1964-31 agosto 1965 ».

È bensì vero che il Senato e la Camera, nel convertire in legge tale decreto hanno modificato proprio la parte citata confermando l'attribuzione all'Ente risi del compito di pagare i rimborsi coi proventi del diritto di contratto.

Ma ciò non cambia il fatto che la disposizione vigente in sede comunitaria sia diversa e cioè tale da rendere lecito il pagamento di « rimborsi » agli esportatori solo coi fondi provenienti dai « prelievi ».

D'altro canto, non riesce assolutamente comprensibile perché l'Italia debba contribuire con propri cospicui finanziamenti (assieme agli altri paesi della C.E.E.) alla costituzione del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.); perché gli altri paesi della C.E.E. debbano ricevere da tale fondo F.E.O.G.A. gli importi occorrenti al pagamento dei rimborsi per l'esportazione di certi prodotti agricoli; perché l'Italia stessa possa e debba ricevere dal fondo F.E.O.G.A. gli importi occorrenti per pagare i rimborsi per l'esportazione di alcuni prodotti agricoli, come ad esempio gli ortofrutticoli ed a questo meccanismo comunitario vigente nei sei paesi debba fare eccezione solamente il settore risiero italiano, nel quale, invece, i rimborsi per l'esportazione sono pagati a carico dei consumatori italiani.

Questa aberrante situazione per cui l'Italia paga contributi al F.E.O.G.A. e rinuncia a farsi restituire le quote corrispondenti ai rimborsi per l'esportazione del riso ha una spiegazione solo nel tenacissimo desiderio del gruppo dirigente dell'Ente risi di mantenere in vita il diritto di contratto e per il considerevole importo dato dal suo gettito e perché il modo estremamente fiscale della sua esazione consente il controllo continuo di tutti i movimenti del mercato risiero.

Secondo le norme del regolamento comunitario n. 16/64 l'ammontare dei rimborsi è determinato dai competenti organi della C.E.E. e dal Ministero per le finanze sulla base degli elementi di calcolo periodicamente fissati dagli organi medesimi (art. 7 del decreto legge 29 ottobre 1964, n. 1014) e può essere pagato esclusivamente dallo Stato, con decreto interministeriale del Ministro per le finanze, da emanarsi di concerto coi Ministri per il bilancio, per il tesoro, per l'agricoltura e foreste, per l'industria e commercio, per il commercio estero (art. 18 del citato decreto legge), mediante fondi da prelevarsi da un'apposita cassa sovvenzionata dagli introiti derivanti dall'applicazione dei prelievi sulle merci in entrata nel territorio dello Stato (artt. 16 e 17 del citato decreto-legge).

La suddetta procedura è prescritta affinché la delicata materia del pagamento dei rimborsi risulti controllata e dagli organi della C.E.E. e dallo Stato interessato, al fine di evitare pratiche che possano sconfinare nel cosiddetto *dumping* o che possano alterare il libero andamento di mercato del prodotto a favore del quale viene concesso il rimborso.

Osserva conseguentemente la Commissione come ciò significhi che una qualsiasi altra forma di pagamento del rimborso possa configurarsi in una pratica di *dumping* soprattutto se la riscossione delle somme a ciò necessarie avviene mediante un artificioso rialzo dei costi della materia prima destinata al mercato italiano.

Pertanto la Commissione conclude che l'attuale procedura seguita dall'Ente risi è contrastante con i regolamenti comunitari e si traduce in un rialzo artificioso dei prezzi del riso venduto sul mercato interno, senza che, peraltro, alcuno abbia a beneficiarne, neppure gli agricoltori, ai quali infatti tale sovrapprezzo non è destinato e la cui produzione eventualmente eccedentaria deve già, per i regolamenti comunitari, essere ritirata dall'ente di intervento a prezzi calcolati su basi remunerative. Se, ad esempio, in un altro paese della C.E.E. fosse creato un ente per la tutela dell'industria automobilistica e questo ente prelevasse su ogni compra-vendita di automobili una tangente allo scopo di pagare un rimborso agli esportatori delle automobili destinate al mercato italiano, certamente si considererebbe questa operazione come *dumping*. Non si vede dunque come altrimenti si potrebbe definire la procedura attuata dall'Ente risi in materia di rimborso all'esportazione che, pertanto, deve definirsi in contrasto con il regolamento comunitario.

La Commissione, infine, non ritiene di soffermarsi su taluni altri aspetti di tale procedura, che pur sono singolari, come il fatto che, in pratica, è l'Ente risi, sia pure di concerto con il Ministero per l'agricoltura, a stabilire l'entità del rimborso (variabile, si noti, nel tempo)

mentre l'Ente stesso, attraverso le sue società collegate, vende riso italiano all'estero e mentre sussiste una convenzione in virtù della quale il Direttore generale dell'Ente si impegna a favorire le vendite in esportazione di un gruppo di privati operatori; è da sottolineare anche che l'Ente risi ha fissato l'entità del premio e pagato le somme corrispondenti senza alcuna autorizzazione del suo Consiglio di amministrazione, malgrado l'entità della spesa.

L'Ente (vedasi la relazione del dott. Cantoni citata) spiega la fissazione del premio in data 8 ottobre 1964 con l'urgenza e la necessità del provvedimento, senza il quale i risicoltori avrebbero subito gravi danni.

Ciò non è esatto, poiché a seguito dei nuovi regolamenti comunitari gli agricoltori hanno assicurato dall'Ente di intervento il ritiro delle eventuali eccedenze a prezzo remunerativo.

L'Ente, inoltre, giustifica l'attuale misura del rimborso concesso agli esportatori (lire 1.500 a quintale di semigreggio, pari a lire 1.935 sul riso lavorato, aumentabile rispettivamente di lire 50 e 60 a quintale al mese a partire dal 1° dicembre 1964), con l'affermazione che esso deve considerarsi in realtà insufficiente.

La Commissione rileva che la quantità di risone eccedente il fabbisogno nazionale è valutabile in 1.600.000-1.700.000 quintali pari a poco più di 1 milione di quintali di riso, tra lavorato e semigreggio. Di questa quantità, con l'attuale rimborso, è stata già esportata a tutto gennaio oltre la metà, comprendendo anche i contratti notoriamente conclusi dall'A.G.I.R.E. per consegna febbraio, e ciò in meno di quattro mesi, anche se i paesi importatori della C.E.E. hanno potuto concludere contratti per grandi quantità di riso spagnolo al prezzo di dollari 137,60, anziché di dollari 148 come altrimenti avrebbero dovuto pagare, in quanto a quegli Stati è stata concessa una deroga fino al 28 febbraio 1965, che consente una riduzione eccezionale del prelievo.

Devesi, dunque, concludere che, se oltre la metà delle eccedenze sono state esportate in meno di quattro mesi pur essendo consentita una riduzione del prelievo agli importatori residenti negli Stati non produttori della C.E.E., nei restanti 8 mesi non dovrebbe mancare la possibilità di eliminare completamente le nostre giacenze, anche non aumentando il rimborso. Del resto è patente il contrasto tra le pretese dell'Ente risi di esigere un diritto di contratto e contemporaneamente di fissare e pagare un rimborso agli esportatori, perché tanto più alto è il diritto di contratto, tanto più alto dovrà essere il premio.

È agevole calcolare che, qualora non esistessero i diritti di contratto, l'entità massima, nel caso più sfavorevole, dei pagamenti che dovrebbe accollarsi la speciale cassa statale, per altro già istituita, sarebbe di meno

di un miliardo di lire, cifra irrisoria se confrontata con i proventi che l'Ente risi ritrae tra diritti di contratto e sovvenzioni statali, ammontanti a 6 o 7 miliardi di lire a seconda delle annate. La qual cosa è stata rilevata concordemente dagli esperti interpellati dalla Commissione e dal Presidente dell'Unione nazionale degli industriali risieri, signor Ugo Ferrara.

Devesi dunque concludere che la necessità di pagare premi agli esportatori di riso non è altro che una giustificazione addotta dall'ente per mantenere i controlli esercitati sulla produzione e sulla commercializzazione del riso; non altrimenti si spiega la decisione di istituire e pagare i premi presa senza interpellare il Consiglio di amministrazione. Al controllo della produzione, esercitato attraverso il sistema della esazione del diritto di contratto, ha potuto così aggiungere anche il controllo dell'andamento del mercato del riso, influenzabile attraverso le vendite compiute dalla società A.G.I.R.E. che è stata messa in grado di operare proprio a seguito di quella decisione.

Tutto ciò considerato, e aggiunto che il diritto di contratto prelevato per sopperire ai bisogni dell'esportazione aumenta i costi del riso (e quindi altera uno degli elementi fondamentali della concorrenza), vista la posizione di predominio assicurata alla società A.G.I.R.E. per il fatto stesso di essere contemporaneamente emanazione dell'ente che istituisce i premi ed operatrice sui mercati di esportazione, la Commissione rileva che il sistema ora in vigore si traduce in una limitazione della libertà di concorrenza nel settore della esportazione del riso italiano.

Già il prof. Pagani, esperto interpellato dalla Commissione, aveva osservato: « Non credo che funzionando le clausole del Trattato noi si possa continuare l'attuale politica risiera basata sull'azione statale di acquisto a prezzo alto per rivendere a prezzo basso, troppo lussuoso per l'Italia e sul prezzo alto per il consumatore italiano. Non bisogna dimenticare che la C.E.E. muove da principi di liberalismo economico, i quali esigono il massimo rispetto delle regole di concorrenza nell'ambito di una politica agraria coordinata ».

Infatti, lo scopo del Trattato di Roma è di consentire un libero scambio delle merci tra i paesi comunitari e contemporaneamente di eliminare eventuali bardature che comportino in qualche Nazione il rialzo artificioso dei prezzi per i consumatori. Tanto è vero che, secondo i regolamenti comunitari, qualora fossero necessari interventi di natura economica per permettere il passaggio delle merci da uno Stato all'altro, è stata prevista una « cassa », amministrata sotto il controllo degli organi comunitari, allo scopo di impedire eventuali altre diverse pratiche danneggianti i consumatori. Né, per quanto riguarda il diritto di contratto, vale obiettare che esso è implicitamente riconosciuto dal regolamento n. 36/64 del

2 aprile 1964 il quale contiene la seguente norma: « il diritto di contratto non deve essere compreso tra gli elementi che concorrono alla determinazione dei prezzi fissati dalla Comunità »; e ciò per almeno due motivi:

1) che tale sistema risulta abnorme rispetto all'insieme dei regolamenti comunitari;

2) che nel regolamento citato (n. 36/64) è espressamente dichiarato che questa prassi è limitata alla campagna agricola 1963-64.

Poiché nel regolamento n. 16/64 all'art. 3, si dice che « la validità di tutte le disposizioni relative ai prezzi contenute nei regolamenti per il mercato del riso risultano fissate per il periodo dal 1° luglio 1964 al 31 agosto 1965 », devesi ritenere che l'espressa limitazione alla campagna 1° settembre 1963-31 agosto 1964 abbia un suo preciso significato di deroga a un sistema generale che non ammette il diritto di contratto. I principî del M.E.C., qualunque giudizio si dia del loro indirizzo politico-economico, è indubitabile che:

a) negano poteri di intervento ad organismi settoriali;

b) realizzano il principio del prezzo remunerativo mediante correttivi al libero svolgersi del mercato;

c) vietano limitazioni e selezioni a danno di operatori economici;

d) formulano precise prescrizioni contro i *dumping*;

e pertanto non sono compatibili col sistema rappresentato dall'Ente risi e più precisamente sono incompatibili col diritto di contratto, e con tutto il sistema dei vincoli alla produzione, alla trasformazione e al commercio del riso.

Il sistema, già illustrato nelle linee generali, è in particolare in contrasto con il divieto comminato dall'art. 85 del richiamato Trattato di Roma, di accordi, pratiche e decisioni che abbiano per effetto di « impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del Mercato comune ».

Il Trattato di Roma, infatti, stabilisce e fa obbligo agli Stati membri, all'art. 90, di non emanare, né mantenere nei confronti delle imprese pubbliche cui si riconoscono diritti, speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli artt. 85 a 94 incluso, come altresì sottopone alle norme da esso previste e, in particolare alle regole di concorrenza, le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e aventi carattere di monopolio fiscale, prevedendo altresì per questo, nell'ipotesi che l'applicazione delle suddette norme osti all'adempimento della specifica missione loro affidata, la possibilità di far ricorso alla procedura di esonero prevista

dall'art. 85, prg. 3, del Trattato e disciplinata dal regolamento del Consiglio della Comunità economica europea del 6 febbraio 1962, modificato dal successivo regolamento in data 3 luglio 1962.

La citata disposizione (art. 90) ha come destinatari e gli Stati membri e le imprese pubbliche, ai quali tutti vieta di emanare o mantenere norme e disposizioni comunque in contrasto con le regole di concorrenza stabilite dagli artt. 85 e 94.

Ne consegue che il contenuto delle norme di concorrenza di cui al capo 1° del titolo 1°, parte 3^a del citato Trattato di Roma, e i divieti che da quel contenuto derivano, si applicano direttamente, nell'interno di ciascuno Stato membro, ai soggetti destinatari delle norme stesse, vietando alle imprese private tutto ciò che oggettivamente altera uno qualsiasi degli elementi degli accordi commerciali, il che, falsando il gioco della concorrenza, pregiudica il commercio nell'ambito degli Stati membri.

Corrispondentemente le norme in esame vietano agli Stati membri e alle imprese pubbliche di emanare disposizioni o provvedimenti di effetto equivalente a quello risultante da accordi o da pratiche che, come si diceva, venendo a incidere artificiosamente sul prezzo, sui costi e sulla competitività delle imprese compromettono la libertà di concorrenza e quindi pregiudicano il commercio nell'ambito dei paesi membri. Ne consegue che le norme citate comportano l'abrogazione delle norme di cui all'art. 9 del regio decreto-legge 2 ottobre 1931, n. 1237, convertito in legge il 21 dicembre 1931, n. 1785. Deve dedursi inoltre che l'istituto del diritto di contratto è in contrasto con le norme del Trattato di Roma (vedi art. 3, comma 2°, punto A del regolamento n. 16/64 C.E.E. del 5 febbraio 1964), nel quale si stabilisce che « in ciascuno Stato membro produttore il prezzo di entrata del riso è fissato in modo che il prezzo di rivendita del prodotto importato raggiunga il livello del prezzo indicativo di base ». Nella pratica, invece, il prezzo di entrata in Italia del riso di produzione estera non è fissato al livello del prezzo indicativo, bensì esattamente a livello del prezzo indicativo maggiorato del diritto di contratto.

Inoltre, il diritto di contratto è in contrasto con il disposto del citato art. 3 del regolamento del 5 febbraio 1964.

Si deve inoltre considerare che il diritto di contratto, elevando il prezzo di entrata del riso straniero, si pone chiaramente come una imposta di effetto equivalente ad un dazio doganale, e, conseguentemente, si pone come uno di quegli istituti che il citato regolamento n. 16/64 C.E.E. vuole eliminare, anche per il settore merceologico del riso.

L'abrogazione dell'istituto del diritto di contratto deve altresì dedursi dall'espresso disposto dell'art. 85, lettera E, che ritiene incompatibili con il Mercato comune e dirette ad impedire, restringere e falsare il gioco

della concorrenza, tutte quelle prestazioni supplementari che, come il diritto di contratto per sua natura, non hanno alcun nesso con l'oggetto del contratto stesso, trattandosi invece, secondo la definizione data dalla già citata sentenza della Corte costituzionale, di una prestazione patrimoniale obbligatoria autoritariamente imposta, diversa e distinta dai contributi consorziali di tipo privatistico.

L'art. 85 al punto 2° integra il generale precetto delle norme di concorrenza, prevedendo espressamente che gli accordi e le decisioni, o qualsiasi altro provvedimento di effetto equivalente siano nulli di pieno diritto.

La Commissione osserva che la prevista procedura non sarebbe stata in alcun modo necessaria qualora le norme dettate sulla concorrenza dal Trattato di Roma dovessero essere intese come principi programmatici, alla cui attuazione si dovesse in un secondo tempo provvedere con l'emanazione di norme più particolari.

In conclusione, presa in esame la natura corporativa dell'Ente, i poteri di governo di questo, il modo di esercizio di tale potere, la palese connessione tra poteri pubblici e privati, il regime dei vincoli alla produzione, trasformazione e commercio del riso sia in Italia sia all'estero, il regime del diritto di contratto, valutata la posizione di predominio dell'Ente nazionale risi e la inefficienza dei controlli pubblici, oltre che la carenza di ogni garanzia giuridica, la Commissione ha ritenuto che il suddetto sistema oltre che superato dagli ordinamenti giuridici vigenti, seguiti alla *debellatio* del sistema corporativo, costituisca un grave limite alla concorrenza e pertanto propone:

1) la soppressione di tutte le funzioni economiche e commerciali dell'Ente nazionale risi, con scioglimento delle società ad esso collegate;

2) la soppressione del diritto di contratto e dei premi di esportazione nella constatazione che le stesse disposizioni C.E.E. quando autorizzano, in via transitoria ed eccezionale per situazioni di emergenza, che vengano pagati rimborsi ad esportatori, chiedono che ciò venga fatto direttamente dai Ministeri competenti di ciascun paese membro;

3) l'invalidazione della convenzione dell'agosto 1964 fra la società A.G.I.R.E. e il consorzio di nove industriali risieri per il mandato di commissionaria esclusiva reciproca per tutti gli affari di esportazione;

4) la devoluzione all'azienda statale A.I.M.A. del compito di realizzare l'ammasso volontario del risone.

La presente conclusione è conforme alle considerazioni ripetutamente fatte da valorosi economisti italiani quali il prof. Bonato, il prof. Pagani, il prof. Rossi, ecc., che hanno escluso la sussistenza di ogni valida ragione per cui al consumatore italiano debba essere accollato un notevole sovrapprezzo su un prodotto tipicamente italiano, del quale anziché comprimere i consumi all'interno mediante artificiosi aumenti del costo, sarebbe auspicabile favorire ed allargare le vendite.

Anche nell'ambito delle regolamentazioni del Mercato comune, una politica risiera basata, come l'attuale, unicamente sul sostegno del prezzo può al massimo fronteggiare situazioni di emergenza, ma non assolutamente rimediare deficienze strutturali.

La Commissione deve infine osservare che la sola spinta esercitata per il mantenimento di questa anormale situazione, con ciò concordando anche con il parere del cav. Ferrara, presidente dell'Unione italiana industriali risieri, è stata quella dell'Ente nazionale risi alla propria sopravvivenza, cosa assai frequente peraltro negli enti pubblici creati durante il « ventennio », sopravvivenza che non servirebbe ad altro se non a conservare una posizione di ingiustificato predominio su tutte le attività del settore.